

государственной власти и управления на уровне федерального округа / Под ред. П.П. Сергуна. Саратов, 2008. С. 143.

10. Собрание законодательства РФ. 2007. № 26. Ст. 3074.

11. Саратовские вести по понедельникам. 1999. 22 марта.

12. Российская газета. 2008. 6 ноября.

**Валерий Николаевич АНДРИЯНОВ** —  
зав. кафедрой конституционного и административного права  
Байкальского государственного университета  
экономики и права,  
кандидат юридических наук, профессор,  
заслуженный юрист Российской Федерации  
[andrijanov-vn@rambler.ru](mailto:andrijanov-vn@rambler.ru)

УДК 347.963 (470+571)

---

## **ПРОКУРАТУРА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СИСТЕМЕ РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ**

**АННОТАЦИЯ.** В статье рассматривается место и роль прокуратуры Российской Федерации как носителя контрольной власти в системе разделения властей.

**SUMMARY.** The article considers the role of the Prosecutor's Office of the Russian Federation as a controlling power in the power-division system.

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА.** Прокуратура, государственная власть, разделение властей, система власти, структура.

**KEY WORDS.** Public prosecution office, public authority, government system, structure.

Вопрос о месте и роли прокуратуры России в системе органов государственной власти не раз становился предметом дискуссий, зачастую переходивших в ожесточенные споры с участием законодателей, политиков, практических работников органов прокуратуры, юстиции и др. [1; 40-45]. В последние несколько лет острота дискуссии, казалось, снизилась. Самостоятельность и особое место в системе государственных органов, обусловленная возложенными на прокуратуру функциями, находили понимание в обществе. Но с принятием Федерального Закона от 05 июня 2007 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон “О прокуратуре Российской Федерации”» [2], разделившего органы прокуратуры фактически на две самостоятельные структуры — собственно прокуратуру и Следственный комитет — вновь обострились споры о месте и роли прокуратуры в системе разделения властей. Все громче звучат высказывания о необходимости ликвидации прокуратуры как самостоятельной государственной структуры путем объединения с Министерством юстиции России. В качестве аргумента зачастую приводят положения ст. 10 Конституции РФ об осуществлении государственной власти в Российской Федерации на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную, не видя в ней места для самостоятельной прокуратуры. Усечение полномочий прокуроров сторонники идеи объединения считают достаточным поводом для радикальных изменений в статусе прокуратуры. Не смущает и то обстоятельство, что система органов прокуратуры прописана в Конституции РФ (ст. 129) и, следовательно, правовой статус прокуратуры может быть изменен посредством изменения самой Конституции РФ.

Конституция РФ (ст. 10), так же как и конституции большинства зарубежных стран, закрепляет давно опробованный принцип демократической организации государственной власти — разделение властей на законодательную, исполнительную и судебную [3]. К сожалению, Конституция Российской Федерации оставила открытым вопрос о месте прокуратуры в системе органов государственной власти. Не восполняет этот пробел и федеральный закон о прокуратуре, несмотря на прямое указание Конституции РФ о том, что полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации определяются федеральным законом. В частности, ст. 129 Конституции РФ определила только общие вопросы организации прокурорской системы и порядка назначения на должность Генерального прокурора РФ и прокуроров субъектов РФ. Эта статья указывает на то, что прокуратура Российской Федерации составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору РФ. Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» закрепляет, что прокуратура осуществляет от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на ее территории. Из него нельзя сделать однозначный вывод ни о месте прокуратуры в системе разделения властей, ни о ее роли в системе сдержек и противовесов между ветвями власти.

В юридической литературе существует несколько точек зрения по поводу того, к какой ветви власти относится прокуратура. Собственно ст. 129 Конституции РФ, посвященная прокуратуре, помещена в главе «Судебная власть». Однако это обстоятельство не означает, что прокуратуру следует включать в судебную власть. Ведь в соответствии со ст. 118 Конституции РФ судебная власть осуществляется только судом посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Прокуратура такими полномочиями не наделена, подобных форм своей деятельности не имеет и поэтому не должна входить в судебную ветвь государственной власти.

Существует точка зрения (профессор В. Ломовский), в соответствии с которой прокуратура должна находиться при законодательной власти России [4; 21-22]. Отнесение прокуратуры к законодательной власти также является весьма спорным утверждением, так как ни в одном нормативном акте РФ не закреплены и не обозначены функции прокуратуры как участника законотворческой деятельности.

Бывший Генеральный прокурор РФ В.В. Устинов утверждает, что прокуратура, «являясь правовым механизмом реализации полномочий главы государства, обеспечивает согласованность в действиях власти центральной и региональной» [5]. Вопрос в том, что сама президентская власть в ст. 10 Конституции РФ не выделена в самостоятельную ветвь власти.

Наиболее озвучиваемая сегодня точка зрения касается того, что критики сложившегося в России прокурорского надзора, используя неясность положения прокуратуры в системе органов государственной власти в условиях проводимой реформы по разделению надзорной и следственной функций, пытаются реализовать пропагандируемую ими идею о необходимости ликвидации прокуратуры как самостоятельной и независимой от других органов федеральной власти путем ее превращения в подразделение Министерства юстиции и отнесения тем самым к органам исполнительной власти. Хотя еще в 1993 г. Совет Европы в Венской декларации закрепил то, что прокуратуры стран Европы должны быть независимы от полиции, судебной системы, правительства (исполнительной власти) [6; 521-540].

Академик В. Кудрявцев в этой связи пишет: «По мнению горе-реформаторов, прокуратура не вписывается ни в одну из ветвей власти. Ни в законодательную,

ни в исполнительную, ни в судебную. Это верно. Но может быть и хорошо. Отнюдь не все структуры государства входят в упомянутые ветви. В демократическом государстве должны быть и независимые органы, ценность которых в том, что они могут свободно контролировать других... Ввести прокуратуру в состав Минюста, конечно можно, и это уже было в нашей истории, но ни к чему хорошему не привело» [7].

М.В. Баглай выделяет так называемые независимые по статусу органы государственной власти: «Как в любом государстве, в Российской Федерации существуют органы государственной власти, которые не входят ни в одну из трех властей — законодательную, исполнительную, судебную. В то же время они создаются и действуют в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами» [8; 384]. К ним, наряду с Центральным банком РФ, Счетной палатой РФ, Центральной избирательной комиссией, Уполномоченным по правам человека, Академией наук, он относит и Прокуратуру РФ.

Прокуратура действительно не вписывается ни в одну из ветвей государственной власти. Она сама обладает всеми необходимыми признаками ветви власти. Согласно устоявшимся общетеоретическим подходам каждая из ветвей власти в соответствии со своей природой, характером функций и назначением занимает свое место в общей системе государственной власти. Каждая из ветвей власти находит свое выражение в органах государственной власти. Поэтому ветвь государственной власти должна представлять совокупность органов государственной власти, имеющих общую функциональную направленность и методы деятельности. Тот или иной орган может быть отнесен к соответствующей ветви власти только в том случае, если он является независимым и организационно не подчинен структурам других ветвей государственной власти [9; 18]. Конституция РФ не использует понятия прокурорской власти. В ней система прокурорских органов рассматривается с позиции организации прокурорской деятельности. Между тем власть, осуществляемая органами прокуратуры, является самостоятельной и независимой от других ветвей власти. Она имеет исключительно ей принадлежащие полномочия, свою функциональную направленность и присущие только ей методы деятельности. По своей юридической природе прокурорская власть не может подчиняться какой-либо другой ветви власти. Это означает, что за прокуратурой следует признать определенную обособленность в механизме разделения властей [10; 70, 30-32].

Известно, что Конституция РФ (ст. 1) провозглашает Россию правовым государством. В правовом государстве самостоятельность всех его органов, и в первую очередь исполнительной власти, не может быть абсолютной и ограничивается предписаниями Конституции РФ и законов. «Абсолютная власть в государстве принадлежит только народу, — справедливо отмечает Г.Н. Чеботарев, — и он распределяет ее между различными органами государства, которые ограничивают друг друга и выполняют строго определенные функции» [11; 96]. Теория разделения властей отнюдь не предполагает создания непреодолимой стены между различными ветвями власти. Это и невозможно, поскольку речь идет о едином институте, единой государственной власти, основанной на концепции государственного суверенитета. При определенных условиях, установленных конституцией, взаимопроникновение ветвей власти возможно и необходимо.

Дело, однако, не только в фактическом вторжении разных ветвей власти в сферу деятельности друг друга. Уже при первой попытке воплощения теории разделения властей в конституционные нормы (в США в 1787 г.) перед «отцами конституции» встал вопрос об уравнивании властей. Проблема сводилась к тому, чтобы ни одна из ветвей власти даже в своей сфере не оставалась бес-

контрольной, чтобы она не действовала произвольно. Вопрос был решен введением системы сдержек и противовесов. В современных условиях система сдержек и противовесов в том или ином виде вошла во многие конституции. В некоторых постсоветских конституциях это словосочетание включено в конституционный текст (п. 4 ст. 3 Конституции Казахстана 1995 г.) [12; 234].

В России именно прокуратура рассматривается многими как институт, а чаще — инструмент сдержек и противовесов в триаде властей. Некоторые авторы предлагают определять прокуратуру не как орган власти, а как «систему сдержек и противовесов» [13; 84-85]. Но в таком случае прокуратура, формально обладая всеми признаками власти, на самом деле властью являться не будет. Такой подход может быть объяснен только тем, что разделение властей на три классические ветви — аксиома, зафиксированная в Конституции РФ навсегда и не подлежащая развитию и совершенствованию. Однако для одной ветви власти хоть каким-то противовесом может стать только другая власть. Поэтому следует признать правильным утверждение: «Можно не называть прокурорскую деятельность прокурорской властью, но от этого таковой она не перестает быть» [14; 17].

Несомненно, в процессе развития общества концепция разделения властей подверглась модификациям, стали формироваться новые направления государственной деятельности. Одно из таких направлений — контрольная деятельность [15; 18-20]. В конституциях отдельных стран говорится о системе национального контроля, в других при определении правового положения органов контроля устанавливается, что в процессе выполнения своих функций они не подчиняются никаким другим органам, «никакой другой власти». В отдельных случаях в конституциях употребляется термин «контрольная власть» [12; 232-233].

Можно с уверенностью утверждать, что мировая практика развития системы контроля за государственной властью последовательно пошла по пути выделения четвертой самостоятельной ветви государственной власти — власти контрольной (наряду с законодательной, исполнительной и судебной властями). В.Е. Чиркин пишет: «Идет “отпочкование” новой ветви власти, контрольной. Этот процесс еще не завершен: во многих странах тенденция обособления контрольной власти имеет лишь характер поиска. Да и обширные полномочия, которыми наделены контрольные органы, в ряде стран в условиях авторитарных политических режимов весьма далеки от своего практического воплощения» [15; 18].

Таким образом, в условиях современного государства прежняя триада оказывается недостаточной, развивается процесс выделения четвертой, контрольной власти, которая обладает значительным своеобразием как с точки зрения структуры органов, так и методов их деятельности. Следовательно, речь идет не о выделении обособленных органов в рамках исполнительной, судебной и законодательной власти, а о формировании самостоятельной ветви власти, равной по значению трем другим.

В отечественной юридической науке отмечается, что три ветви власти необходимо дополнить инструментами контроля, роль которого в условиях России должны выполнять органы прокуратуры [16]. Если полномочиями по обеспечению прав и свобод граждан, народовластия, правопорядка наделены высшие органы государственной власти, судебные, правоохранительные и другие органы, то осуществление надзора за соблюдением Конституции РФ, исполнением законов в целях обеспечения законности возложено государством только на один орган — прокуратуру РФ.

В связи с этим представляется весьма важным рассмотрение вопроса о месте и роли прокуратуры России как носителя контрольной власти в системе разделения властей.

Основной формой прокурорской власти является осуществление надзорной (контрольной) деятельности, выражающейся в надзоре за соблюдением Конституции РФ и действующих на территории РФ законов. Она реализуется волей государства, а это «сообщает ей общие признаки государственной власти, однако ее цель и правовые средства реализации (без вмешательства в административно-хозяйственную деятельность) делают эту власть особо специфичной» [17; 84]. Для выделения самостоятельной прокурорской (контрольной) ветви власти имеются объективные причины, которые достаточно подробно рассмотрены в научной литературе [18; 24-26].

Предлагаются и конкретные пути реализации идеи создания прокурорской ветви власти в Российской Федерации. Для того, чтобы прокуратура стала действенным инструментом контроля общества за государственными органами и их служащими, необходимо устранить зависимость прокуроров от президента и региональных элит, предоставить полномочия осуществлять контроль за всеми органами государственной власти и их должностными лицами [18; 26]. Отмечается, что реализовать идею самостоятельной контрольной власти в России непросто. Ни одна ветвь власти не заинтересована в том, чтобы попасть под контроль какого-то иного органа. Их представители осознают, какая сила заключена в праве контроля, и стараются подчинить имеющиеся контрольные органы себе.

Согласившись во многом с изложенной точкой зрения, хотелось бы подчеркнуть, что препятствия развитию системы независимого контроля видятся и в самой действующей Конституции РФ, в частности, в механизме внесения поправок и пересмотра положений Конституции РФ (гл. 9) [3].

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бессарабов В. Место прокуратуры в государственном механизме современной России // Законность, 1999. №10. С. 40-45.
2. Собрание законодательства РФ. 2007. № 24. Ст. 2830.
3. Конституция Российской Федерации: принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г. // Российская газета. 1993. № 237.
4. Ломовской В. Какой власти принадлежит прокуратура? // Российская юстиция. 2001. № 9. С. 21-22.
5. Устинов В.В. Прогноз от Устинова на високосный год // Российская газета. 2004. № 1.
6. Международное публичное право. Сборник документов. Т. 1. М.: БЕК, 1996. С. 521-540.
7. Кудрявцев В. Куда бы «вливать» прокуратуру? // Российская газета. 2002. № 218.
8. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., Норма, 2006. С. 384.
9. Нерсесянц В.С. Право — математика свободы. Опыт прошлого и перспективы. М.: Норма, 1996. С. 18.
10. Шевченко В.Ю. Место прокуратуры в системе разделения властей // «Черные дыры» в российском законодательстве. 2008. № 1. С. 70; Джатиев В. Зачем России прокуратура? // Законность. 2008. № 8. С. 30-32.
11. Чеботарев Г.Н. Принцип разделения властей в государственном устройстве Российской Федерации. Тюмень: Изд-во ТюмГУ. 1997. С. 96.
12. Енгибарян Р.В. Сравнительное конституционное право. Учебное пособие. Ростов-на-Дону. 2007. С. 234.
13. Шалумов М.С. Прокурорский надзор и государственный контроль за исполнением законов: разграничение компетенции и ответственности // Государство и право. 1999. № 1. С. 84-85.
14. Мельников Н.В. Прокурорская власть // Государство и право. 2002. № 2. С. 17.
15. Чиркин В.Е. Контрольная власть // Государство и право. 1993. № 4. С. 18-20.

16. Государственное право Российской Федерации / Под ред. О.Е. Кутафина М., 1996.
17. Николаева Л.А. Надзор прокуратуры: проблемы теории и практики // Прокурорская и следственная практика. 1997. № 2. С. 84.
18. Елизаров А.Б. Роль и место прокурорского надзора в триаде властей // История государства и права. 2003. № 6. С. 24-26.

**Ольга Николаевна РОДИОНОВА** —  
доцент кафедры уголовного права  
Уральской государственной юридической академии,  
кандидат юридических наук  
[urpravo@usla.ru](mailto:urpravo@usla.ru)

УДК 343.9

## **ОЦЕНКА НОРМАТИВНЫХ ТРЕБОВАНИЙ КАК ЗАВЫШЕННЫХ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ**

*АННОТАЦИЯ.* В статье обсуждаются оценки нормативных требований как завышенных, предлагаемые в разных методиках проведения антикоррупционной экспертизы. Автор считает возможным использовать для оценки соответствие указанных требований целям правового регулирования и исполнимость их для адресатов нормы.

*SUMMARY.* In the article it is discussed evaluation of normative requirements as surplus offered in different methods of the anticorruption expertise. The author offer to use for evaluation: conformity of this requirements to aims of legal regulation, their realization by addressees of norms.

*КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА.* Оценка нормативных требований, коррупция, антикоррупционная экспертиза.

*KEY WORDS.* Estimation of normative requirements, corruption, anticorruption expertise.

В соответствии с Национальным планом противодействия коррупции [1] и Федеральным законом «О противодействии коррупции» [2] нормативные акты и их проекты должны проходить антикоррупционную экспертизу. Методики проведения подобной экспертизы находятся в настоящее время в стадии разработки [3].

В предлагаемых методиках одним из коррупциогенных факторов названы «завышенные требования нормы права» [4; 33], либо «завышенные требования к лицу, предъявляемые для реализации принадлежащего ему права» [5; 10]. Для выявления данного фактора необходимо оценить, являются ли требования, предъявляемые нормой права ее адресатам, завышенными. В имеющихся методиках предлагаются разные подходы к такой оценке.

Авторы методики анализа коррупциогенности нормативных правовых актов органов исполнительной власти завышенными предлагают считать требования, обременительные настолько, что они превышают уровень разумного [5; 10-11]. Думается, не случайно далее говорится, что этот фактор сложен для выявления, поскольку предложенный критерий является оценочным: не ясно, какой уровень считать разумным. В работе К.И. Головщинского обсуждаются два подхода. Убедительно показана невозможность применения первого из них, опирающегося на теорию так называемой эндогенной коррупции [4; 8-12]. В рамках второго подхода, разделяемого названным автором, предлагается выявлять уровень завышения нормативных требований путем сравнения проверяемого акта с актами, регулирующими сходные отношения [4; 13-14]. Автор видит сложность осуществления такого подхода в необходимости обнаружения не менее двух актов, регулирующих однотипные отношения [4; 33-34].