

УДК 342.5

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ПРОКУРАТУРЫ ПРИДНЕСТРОВСКОЙ МОЛДАВСКОЙ РЕСПУБЛИКИ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

Мильман Илья Александрович,
канд. юрид. наук,
Приднестровская Молдавская Республика

Российская Федерация, одна из мировых держав, и Приднестровская Молдавская Республика, непризнанное государство, в своих Конституциях позиционируют себя как правовые. Такая конституционная норма скорее определяет цель, но не констатацию уровня развития присущих правовому государству институтов. Ст. 2 Конституции РФ и ст. 16 Конституции ПМР, возлагающие на государство обязанность защиты прав и свобод человека и гражданина, имеют прямое действие, как и нормы п. 1 ст. 45 Конституции РФ и ст. 45 Конституции ПМР, закрепляющие государственные гарантии исполнения этих обязанностей. В механизме реализации этих гарантий задействованы в той или иной степени все звенья государственного механизма, но особое место занимает институт прокуратуры. В статье дается сравнительная характеристика конституционного статуса прокуратуры в РФ и ПМР.

Ключевые слова: конституция; прокуратура; правовое государство; непризнанное государство; органы власти; система разделения властей

CONSTITUTIONAL AND LEGAL STATUS OF THE PROSECUTOR'S OFFICE OF THE RUSSIAN FEDERATION AND THE PROSECUTOR'S OFFICE OF THE PRIDNESTROVIAN MOLDAVIAN REPUBLIC: COMPARATIVE ANALYSIS

Milman I.A.,
Candidate of Legal Sciences,
Pridnestrovian Moldavian Republic

The Russian Federation, one of the world powers, and the Pridnestrovian Moldavian Republic, an unrecognized state, in their Constitutions positioned themselves as legal. Such a constitutional norm rather defines the purpose, but not the statement of the development level of the institutions inherent in the rule of law. Article 2 of the Constitution of the Russian Federation and Article 16 of the Constitution of the PMR, which impose on the state the obligation to protect human and civil rights and freedoms, have a direct effect, as do the norms of paragraph 1 of Article 45 of the Constitution of the Russian Federation and Article 45 of the Constitution of the PMR, which enshrine state guarantees for the performance of these duties. To varying degrees, all links of the state mechanism are involved in the mechanism of implementation of these guarantees, but the institute of the Prosecutor's Office occupies a special place. A comparative characteristic of the constitutional status of the Prosecutor's office in the Russian Federation and the PMR is given.

Keywords: constitution, prosecutor's office, rule of law, unrecognized state, authorities, the system of separation of powers

DOI 10.21777/2587-9472-2021-1-17-21

Практически во всех государствах, которые мы привычно относим к правовым (например,ци-тадель демократии – США, скандинавские страны, Сингапур с его минимальным уровнем коррупции и т.д.), функционируют органы прокуратуры, являющиеся важнейшим государственным правозащитным механизмом. Для них в правовых государствах характерно организационное и функциональное многообразие. Идеальных моделей в мире просто не существует. Но для прокуратур всех государств именно правозащитная функция выступает в качестве основной. Не являются в этом отношении исключением как прокуратура Российской Федерации, так и прокуратура ПМР.

Основы конституционно-правового статуса прокуратуры Российской Федерации закреплены в ст. 129 Конституции Российской Федерации, подвергшейся определённым изменениям в связи с принятием Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» и Федеральным законом от 9 ноября 2020 года № 367-ФЗ. При этом определённый перечень полномочий в гл. 7 Конституции Российской Федерации закреплён лишь в отношении судебных органов – Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации. Судья Верховного Суда РФ Кондратов П.Е. в комментарии к ст. 129 Конституции Российской Федерации отмечает, что нахождение статьи о прокуратуре в гл. 7 «Судебная власть» скорее результат не осуществившейся при подготовке проекта Конституции РФ попытки свести роль прокуратуры к осуществлению уголовного преследования, нежели свидетельство ее включения в систему судебной власти. Между тем, отсутствие в Конституции Российской Федерации закрепления вопросов функционального назначения прокуратуры может привести к появлению правовых норм, альтернативных или противоречащих закреплённым в Федеральном законе от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации». С сожалением можно констатировать, что эти вопросы не нашли отражения и в ст. 92 Конституции ПМР. Не нашли в ней, в отличие от ст. 129 Конституции РФ, своего закрепления и вопросы назначения и освобождения от должности прокуроров всех уровней. При этом считаю, что вопросы места прокуратуры в Конституции ПМР разрешены более корректно, нежели в Конституции РФ. Ст. 92 вынесена в отдельную главу 6 «Надзор за точным и единообразным исполнением Конституции и законов Приднестровской Молдавской Республики». Она в этой главе единственная.

На статус, на практическое решение функциональных задач, стоящих перед любым государственным органом, не может не влиять участие (и форма участия) в законотворческом процессе, начальной стадией которого является законодательная инициатива – от разработки законопроекта до его внесения в парламент. П.В. Крашенинников, председатель Комитета Государственной Думы по государственному строительству и законодательству, в статье, посвящённой 25-летию Государственной Думы Федерального Собрания РФ отметил, имея в виду ч. 1 ст. 104 Конституции РФ, что «если произвести простое арифметическое действие в виде сложения всех указанных в данной норме субъектов, то получается, что в нашем государстве 727 субъектов права законодательной инициативы. Представляется, что это достаточно много. По количеству субъектов данного права Россия находится в ряду мировых лидеров». Но среди этой «могучей кучки» не нашлось место Генеральному прокурору РФ. При этом органы прокуратуры, осуществляющие всеобъемлющий, системный и постоянный надзор за исполнением законов, обладающие реальной, аргументированной информацией, лишены возможности непосредственного инициирования насущных изменений в законодательство. Прокурор имеет право вносить в представительный орган и в тот орган, который наделён правом законодательной инициативы, предложения о принятии законов, их изменении, отмене, дополнении. Но для субъекта законодательной инициативы, к которому он обратился, эти предложения не имеют особого правового режима рассмотрения.

В отличие от ст. 104 Конституции РФ, Конституция ПМР (ч. 1 ст. 72) изначально право законодательной инициативы предоставило прокурору ПМР, наряду с президентом, правительством и т.п.

Отсутствие такого права у Генерального прокурора РФ можно рассматривать как существенный недостаток, в определенной мере препятствующий полноценной реализации прокуратурой задачи единства и укрепления законности, а также ее возможности максимально эффективно и оперативно влиять на устранение пробелов и недостатков в законодательстве.

Для определения статуса прокуратуры важно ее положение по отношению к высшим органам государственной власти.

До принятия изменений в Конституцию РФ, внесенных на общероссийском голосовании 2020 года, можно было говорить об определенной подотчетности и подведомственности ее Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Ч. 2 ст. 129 Конституции РФ гласила: «Генеральный прокурор Российской Федерации назначается на должность и освобождается от должности Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации». Аналогично решался вопрос о назначении на должность и освобождении от должности заместителей Генерального прокурора РФ. Ст. 7 Конституции РФ устанавливала, что Генеральный прокурор Российской Федерации ежегодно представляет палатам Федерального Собрания Российской Федерации и Президенту Российской Федерации доклад о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению.

При этом Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации указанный доклад Генеральный прокурор Российской Федерации представляет лично на заседании палаты.

Этим полномочия главы государства в отношении прокуратуры и были ограничены. Да, ему принадлежало право представлять Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации кандидатуру для назначения на должность Генерального прокурора Российской Федерации и его заместителей, он также обладал правом входить в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации с предложением об освобождении от должности генерального прокурора и его заместителей (п. «е» ст. 83 Конституции РФ), но принятие решений по этим кадровым вопросам в обоих случаях оставалось за Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Такая юридическая конструкция позволяла участвовать в формировании руководства Генеральной прокуратуры РФ как Президенту РФ, так и Федеральному Собранию – парламенту Российской Федерации в лице одной из его палат – Совета Федерации. Эта позиция в полной мере соответствовала принципу разделения властей и формально обозначала определенную равноудаленность органов прокуратуры от президента и от парламента. Но, видимо, проблема 1999–2000 гг. с отстранением, а затем освобождением от должности Генерального прокурора Ю.И. Скуратова была прочно усвоена Администрацией Президента РФ.

В новой редакции ст. 129 Конституции РФ изменён порядок назначения Генерального прокурора РФ, его заместителей и иных руководителей органов прокуратуры. Генеральный прокурор, заместители Генерального прокурора, прокуроры субъектов Федерации и приравненные к ним прокуроры назначаются на должность после консультаций с Советом Федерации ФС РФ и освобождаются от должности Президентом РФ. Итоги консультаций с Советом Федерации ФС РФ при таких условиях не будут иметь обязательной юридической силы: сенаторы не смогут заблокировать какое-либо назначение. Поэтому в данном вопросе прерогатива палаты имеет сугубо формальный характер.

Иные прокуроры могут назначаться на должность и освобождаться от должности Президентом РФ, если такой порядок установлен федеральным законом, или генеральным прокурором (ч. 3–6 ст. 129 Конституции РФ).

Если назначение Президентом РФ прокуроров субъектов РФ без согласования с органами власти этих субъектов можно рассматривать как явление позитивное, укрепляющее независимость от влияния региональных элит, то Генеральный прокурор РФ и его заместители зависят от Президента РФ полностью как при назначении на должность, так и при увольнении с нее, и это отдаляет прокуратуру от того уровня независимости, который декларируется и который хочет видеть общество. Кстати, стиль выступлений Президента РФ на коллегии генпрокуратуры подчеркивает эту зависимость. (Дача поручений, указания по рассмотрению дел по экономическим преступлениям, избрание меры пресечения и т.п.)

В ПМР ст. 70 п. «и» Конституции ПМР закреплён порядок назначения на должность и освобождения от должности Прокурора ПМР Верховным Советом ПМР по представлению Президента ПМР, что само по себе уже дает прокурору определенную гарантию независимости.

Прокурор представляет Верховному Совету не позднее чем через полтора месяца после начала нового года ежегодный доклад (информацию) о состоянии законности и правопорядка в Приднестровской Молдавской Республике, а также о проделанной работе по их укреплению.

Обсуждение правового статуса прокуратуры, которая являлась независимым органом и подчинялась только главе государства, на государственном уровне началось в Приднестровской Молдавской Республике в 2003 году. Тогда, в ответ на запрос Президента ПМР, Конституционный суд ПМР дал толкование статьи 6 Основного закона Приднестровья, провозглашающей принцип разделения властей, и

вынес решение о том, что прокуратура не относится ни к одной из трех ветвей и не может осуществлять их властные функции.

Затем к этому вопросу вновь вернулись уже в 2005 г. В Постановлении от 27 апреля 2005 года Конституционный суд пришел к выводу: поскольку Прокуратура ПМР не входит в систему органов государственной власти ПМР, она не может осуществлять функции органов законодательной, исполнительной либо судебной власти. При этом суд установил, что, поддерживая государственное обвинение в судах и проводя предварительное следствие, прокуратура, не причисленная ни к одной из ветвей власти, выполняет тем самым функции исполнительных органов власти. Суд признал, что недопустимо наделение Прокуратуры ПМР какими-либо властными полномочиями. Более половины статей Конституционного закона «О Прокуратуре ПМР» были признаны не соответствующими Конституции ПМР.

Исходя из этого акта, в 2005 году Президент ПМР своим указом отнес прокуратуру к системе исполнительных органов власти. Свою ранее обозначенную позицию Конституционный суд подтвердил и в решении от 6 сентября 2012 года. «Поскольку в соответствии с действующей редакцией Конституции Приднестровской Молдавской Республики (глава 6) прокуратура не отнесена ни к одной из ветвей государственной власти, правовая позиция Конституционного суда остается неизменной и сохраняет свою силу», – сказано в Определении Конституционного суда ПМР.

При определении места прокуратуры в системе органов государственной власти мы часто абсолютизируем точку зрения Монтескье на разделение властей без учета конкретной исторической обстановки, в которой она формировалась. Вряд ли во Франции XVIII века даже гений Монтескье мог предположить появление новых государственных институтов типа Уполномоченного по правам человека, Президента и т.п. Разделение властей, безусловно, важнейший принцип демократии, но количественные параметры ветвей власти, магическая цифра «3» сегодня явно неприемлемы.

В 2018 году в Конституцию ПМР была внесена статья 51-1 следующего содержания:

«1. Государственную власть в Приднестровской Молдавской Республике осуществляют Президент Приднестровской Молдавской Республики, Верховный Совет Приднестровской Молдавской Республики, Правительство Приднестровской Молдавской Республики, суды Приднестровской Молдавской Республики.

2. Прокуратура Приднестровской Молдавской Республики, Центральная избирательная комиссия Приднестровской Молдавской Республики, Счетная палата Приднестровской Молдавской Республики, Уполномоченный по правам человека в Приднестровской Молдавской Республике осуществляют государственно-властные полномочия, предоставленные им настоящей Конституцией и законом». В условиях, когда внесение изменений в ст. 6 Конституции ПМР (ст. 10 Конституции РФ) возможно только через референдум, что крайне сложно, а потому – маловероятно, эта статья усиливает легитимность надзорных полномочий прокуратуры и ее независимость от ветвей государственной власти, обозначенных в данной статье.

Незадолго до этого Конституционный суд ПМР отменил свое определение, вынесенное в 2003 году, по толкованию ст. 6 Конституции ПМР.

Статус Прокуратуры ПМР изначально был закреплен на уровне Конституционного закона ПМР «О прокуратуре Приднестровской Молдавской Республики», в то время как деятельность Прокуратуры РФ определяется Федеральным законом от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации». Такое решение вопроса статуса представляется логичным и обоснованным. Осуществляя закрепленные за ней Конституцией РФ полномочия практически всеобъемлющего надзора, Прокуратура РФ должна иметь статус, закрепленный законодательно в этом основном законе государства.

Для правильного понимания сходства и различия конституционно-правового статуса Прокуратуры РФ и Прокуратуры ПМР, следует учитывать сложившиеся исторические и политические реалии. 17.02.07 г. на всенародном референдуме 97 % принявших в нем участие граждан ПМР сделали свой выбор: независимость и последующее свободное присоединение к Российской Федерации. После референдума официально объявлен курс на гармонизацию законодательства Приднестровья с Россией. За последние 15 лет, прошедших после референдума, были приняты десятки законодательных актов, затрагивающих различные сферы правовых отношений, которые в своей основе максимально схожи с аналогичными законодательными актами Российской Федерации, в том числе, и Конституционный

закон «О прокуратуре Приднестровской Молдавской Республики». Основные положения этого закона практически полностью восприняты из российского закона. Но при этом приднестровский закон сохранил более высокий статус прокуратуры, как органа, обеспечивающего соблюдение прав и свобод человека и гражданина, законность в государстве и обществе, что особенно важно в государстве, не имеющем международно-признанной правосубъектности.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации 1993 г. // [Электронный ресурс]. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/(дата обращения 15.08.2021 г.).
2. Конституция Приднестровской Молдавской Республики // [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.vspmr.org/legislation/laws/zakonodateljnie-akti-pridnestrovskoy-moldavskoy-respubliki-v-sfere-konstitutsionnogo-stroya-osnov-pravoporyadka-a-takje-deyatelnosti-organov-gosudar> (дата обращения 15.08.2021 г.).
3. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под общей редакцией Л.В. Лазарева. – Москва: Новая правовая культура, 2009 // [Электронный ресурс]. – URL: <https://news.myseldon.com/ru/news/index/200271700://constitution.garant.ru/science-work/comment/5366634> (дата обращения: 15.08.2021 г.).
4. Взаимоотношения прокуратуры и президентской власти в системе разделения властей России // Байкин И.М., помощник прокурора г. Кушвы Свердловской области [Электронный ресурс]. – URL: <https://wiselawyer.ru/poleznoe/36471-vzaimootnosheniya-prokuratury-prezidentskoj-vlasti-sisteme-razdeleniya-vlastej> (дата обращения: 15.08.2021 г.).
5. Крашенинников, П.В. Право законодательной инициативы 10 декабря 2018 г. // [Электронный ресурс]. – URL: <https://news.myseldon.com/ru/news/index/200271700> (дата обращения 15.08.2021 г.).

References

1. Konstituciya Rossijskoj Federacii 1993 g. // [Elektronnyj resurs]. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/(data obrashcheniya 15.08.2021 g.).
2. Konstituciya Pridnestrovskoj Moldavskoj Respubliki // [Elektronnyj resurs]. – URL: <http://www.vspmr.org/legislation/laws/zakonodateljnie-akti-pridnestrovskoy-moldavskoy-respubliki-v-sfere-konstitutsionnogo-stroya-osnov-pravoporyadka-a-takje-deyatelnosti-organov-gosudar> (data obrashcheniya 15.08.2021 g.).
3. Kommentarij k Konstitucii Rossijskoj Federacii / pod obshchej redakciej L.V. Lazareva. – Moskva: Novaya pravovaya kul'tura, 2009 // [Elektronnyj resurs]. – URL: <https://news.myseldon.com/ru/news/index/200271700://constitution.garant.ru/science-work/comment/5366634> (data obrashcheniya: 15.08.2021 g.).
4. Vzaimootnosheniya prokuratury i prezidentskoj vlasti v sisteme razdeleniya vlastej Rossii // Bajkin I.M., pomoshchnik prokurora g. Kushvy Sverdlovskoj oblasti [Elektronnyj resurs]. – URL: <https://wiselawyer.ru/poleznoe/36471-vzaimootnosheniya-prokuratury-prezidentskoj-vlasti-sisteme-razdeleniya-vlastej> (data obrashcheniya: 15.08.2021 g.).
5. Krashennnikov, P.V. Pravo zakonodatel'noj iniciativy 10 dekabrya 2018 g. // [Elektronnyj resurs]. – URL: <https://news.myseldon.com/ru/news/index/200271700> (data obrashcheniya 15.08.2021 g.).