

Научная статья

УДК: 342.5

DOI:10.17323/2072-8166.2023.4.81.102

Место прокуратуры в государственном механизме Российской Федерации: теоретический, исторический и нормативный аспекты



Сергей Георгиевич Рокитянский

Университет прокуратуры Российской Федерации, Россия 123022, Москва,
2-я Звенигородская ул., 15, rocky1979@rambler.ru



Аннотация

Несмотря на многовековую историю российского прокурорского надзора, в юридической науке нет единства мнений о государственно-правовом статусе органов прокуратуры и их месте в механизме государства. Законодательство Российской империи, СССР и Российской Федерации не дает прямого ответа на вопрос о принадлежности прокуратуры к органам государственной власти или к государственным органам, что воспринимается многими учеными как повод для дискуссии. Высказываются взаимоисключающие суждения, что прокуратура является органом президентской, законодательной, исполнительной, судебной или контрольно-надзорной власти. Такое разнообразие мнений не может быть оправдано идеологическим плюрализмом и недопустимо с точки зрения правовой науки, поскольку основательной классификации правового явления должно предшествовать корректное определение его специфических и устойчивых характеристик, которые имеются у органов прокуратуры с их многовековой историей и могут быть четко установлены. Правильное решение этого вопроса имеет не только теоретическое, но и практическое значение. Во-первых, от этого зависит включение прокуратуры в отношения внутри системы разделения властей (или исключение из них). Во-вторых, это влияет на конституционно-правовую природу органов прокуратуры, от которой зависят общие векторы и параметры дальнейшего развития надзорного института. Применение к поставленному вопросу базисных положений теории государства, а также исследование исторических трансформаций прокуратуры в системе российского государства показало, что давно устоявший-

ся законодательный подход может рассматриваться вовсе не как молчание законодателя, а как вполне закономерное решение о статусе прокуратуры в качестве системы надзорных органов *sui generis*. При решении данного вопроса были рассмотрены три фактора, определенные в ходе исследования: производный характер государственно-правового статуса органов прокуратуры (определение полномочий по усмотрению законодателя); исторически сложившаяся системная связь прокурорского надзора с институтом верховной власти; надзор за законностью и обоснованностью осуществления властных полномочий другими органами государства как отличительный признак прокуратуры в государственном механизме России.



Ключевые слова

прокуратура; общий надзор; государственный механизм; система надзорных органов; история российского права; разделение властей.

Для цитирования: Рокитянский С.Г. Место прокуратуры в государственном механизме Российской Федерации: теоретический, исторический и нормативный аспекты // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2023. № 4. С. 81–102. DOI:10.17323/2072-8166.2023.4.81.102

Russian Law: Conditions, Perspectives, Commentaries

Research article

Procurator Office in the Russian State Mechanism: Theoretical, Historical and Normative Aspects



Sergey Georgievich Rokityansky

University of the Procurator Office of the Russian Federation, 15 Vtoraya Zvenigorodskaya St., Moscow 123022, Russia, rocky1979@rambler.ru.



Abstract

Although the Russian Procurator Office supervision has the centuries-old history, there is still no consensus in doctrine on its status and place in the state mechanism. The legal enactments of the Russian Empire and the USSR as well as current legislation in force do not certainly refer the Procurator Office to either agencies of state power or to other state agencies, and this fact is estimated by various scholars as a cue to doctrinal discussion. A lot of inconsistent arguments have been expressed about the Procurator Office's disposition within a presidential, legislative, executive, judicial and even 'supervisory-controlling' branches. Such a diversity of opinions cannot be justified by ideological pluralism and is unacceptable from the perspective of legal studies, since the correct classification of a legal phenomenon can be only gained by means of due definition of its specific and stable characteristics Procurator Office, evidently, possesses with respect to its centuries-old history. The accurate consideration of this

issue has not only theoretical, but also practical significance. Firstly, if the Procurator Office was declared to be agency of state power, it would be at once inserted in the relations within separation of powers principle. Secondly, it affects the constitutional stature of the institute having impact on the general patterns and the framework of the further development of Russian supervisory institution. The author has addressed the issue in respect of three dimensions: basic provisions of the legal theory, historical transformations of the Procurator Office within system of the Russian State and the normative (legislative) trends. As a result, the position has been elaborated that the long-established legislative approach may be reckoned not as the silence of the legislator, but as a deliberate decision on the status of the Procurator Office as a supervisory institution *sui generis*. Addressing this issue, three factors have been identified and taken into account: derivative legal status of the Procurator Office (determination of its powers at the discretion of the legislator); historically determined systemic relationship between Procurator Office and the institution of supreme power; supervision over the legality and validity of the authority exercised by other state bodies as a distinctive feature of the Procurator Office in the state mechanism of Russia.



Keywords

procurator office; general supervision; state mechanism; supervisory bodies system; history of Russian law; separation of powers.

For citation: Rokityanky S.G. (2023) Procurator Office in the Russian State Mechanism: Theoretical, Historical and Normative Aspects. *Law. Journal of the Higher School of Economics*, vol. 16, no. 4, pp. 81–102 (in Russ.). DOI:10.17323/2072-8166.2023.4.81.102

Введение

Вопрос о конституционно-правовом статусе прокуратуры Российской Федерации, в особенности в части, касающейся ее места в государственном механизме, долгое время находится в категории дискуссионных. Первостепенный документ, конструирующий механизм современного российского государства — Конституция Российской Федерации 1993 г. вплоть до 2020 г. не давал определения конституционно-правового статуса прокуратуры, оставляя не только ее организацию и порядок деятельности, но и полномочия прокуратуры полностью на усмотрение федерального законодателя. Указывалось лишь, что данные вопросы должны быть урегулированы федеральным законом (ч. 1 ст. 129 Конституции в первоначальной ее редакции).

Поправками к Конституции России от 14.03. 2020 данный вопрос пересмотрен в пользу закрепления на уровне акта, обладающего высшей юридической силой, базисного представления о том, что такое прокуратура. В действующей редакции ч. 1 ст. 129 Конституции России прокуратура — единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих надзор за соблюдением Конституции и исполнением

законов. Ни для кого не секрет, что данная формулировка была неотъемлемой концептуальной частью Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-І «О прокуратуре Российской Федерации»¹ (далее — Закон о прокуратуре). В связи с этим важно отметить, что концепция прокуратуры как федеральной централизованной системы органов, осуществляющих надзор (надзорных органов), не только просуществовала на протяжении 30 лет в почти неизменном виде, но и была вынесена на уровень конституционного регулирования. Следовательно, необходимо признать как минимум ее неугасающую актуальность.

Вместе с тем ни из названных конституционных положений, ни из Закона о прокуратуре не следует, имеет ли прокуратура наряду со статусом системы надзорных органов также статус государственного органа (в узком смысле), органа государственной власти, органа публичной власти или органа какой-либо из ветвей власти. Это привело к многочисленным научным вопросам о том, какова государственно-правовая природа прокуратуры, от ответа на которые напрямую зависит концепция регламентации полномочий надзорных органов и характер отношений между ними и органами государственной власти. Например, если пойти по пути, предлагаемому некоторыми юристами, и признать прокуратуру органом исполнительной власти, то на нее должны автоматически распространяться все общие сдержки и противовесы со стороны органов законодательной и судебной властей, присущие им в силу неоднократно исследованного Конституционным Судом Российской Федерации конституционного принципа разделения властей. Однако такой подход вряд ли может быть признан соответствующим действительности.

В доктрине выдвинуты разнообразные доводы об отнесении (прямом или преимущественном) российской прокуратуры к системе органов государственной власти [Чуглазов Г., 2003: 30], к законодательной ветви власти [Долежан В.В., 1991: 44]; [Ломовский В., 2001]; к исполнительной ветви власти [Бессарабов В., 1999: 43–44]; к судебной власти [Чуглазов Г., 2003: 32]; к президентской власти [Кулагин П., 2001: 29]; к контрольным органам [Глазунова Н.И., 2007: 457]; к контрольно-надзорным органам [Кокотов А.Н., 2007: 56–57]; [Матузов Н.И., Малько А.В., 2013: 92]. Из сказанного следует, что в качестве первичного напрашивается вопрос — является ли прокуратура органом государственной власти (законодательной, исполнительной, судебной, президентской — второстепенный вопрос). Если же она таковым не является, то является ли она государственным органом в узком смысле (по аналогии с Центризбиркомом России, Администрацией Президента и т.п.). Наконец, может

¹ СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

ли прокуратура рассматриваться как часть государственного механизма *sui generis* (государственный орган в широком понимании), и уместны ли в отношении нее применение понятий контрольных или контрольно-надзорных органов?

Поиску теоретически и нормативно обоснованного ответа на данные вопросы посвящено настоящее исследование.

1. Теоретико-правовое соотношение понятий «орган государства», «государственный орган» и «орган государственной власти»

Государственные органы во всем многообразии их видов, форм, структур и наименований являются неотъемлемым элементом системы, которую в теории государства и права принято называть механизмом государства или, более узко, государственным аппаратом. Основопологающим для данной проблематики наблюдением по мере исторического развития стал теоретический вывод, что государства действуют в повседневной деятельности общества — не сами по себе в качестве абстрактной сущности, а через органы государства. Как человек не может совершить ни одного действия без органов чувств или двигательной системы, так государство осталось бы лишь отвлеченным идейным образом, не будь у него органов, которые непосредственно выполняли бы функции государства. Выдающийся российский теоретик права, профессор Санкт-Петербургского императорского университета Н.М. Коркунов еще в начале XX в. отмечал: «Ведь деятельность государства есть деятельность людей, признаваемых органами государственной власти» [Коркунов Н.М., 1909: 65].

Современные теоретики права и конституционалисты сходятся во мнении [Авакьян С.А., 2015: 469], что орган государства — организация, т.е. коллектив граждан, а в определенных случаях — единоличный орган, т.е. один гражданин, единственной задачей которых в данном качестве является осуществление определенной функции самого государства. Связь понятий органа государства и функции государства является здесь определяющей — деятельность с целью осуществления именно этих функций (которые также основательно изучены теорией государства и права), а не каких-либо иных функций — ключевое отличие органов государства от любых других организаций и объединений, создаваемых в обществе. Одной из важнейших функций государства является защита нарушенных прав и свобод граждан, обеспечение законности и правопорядка [Клишас А.А., 2019: 110–117]. С этой точки зрения прокуратура, бесспорно, относится к категории органов государства (государственных органов в широком смысле).

Для достижения вышеуказанных целей каждый орган государства наделяется определенной компетенцией и публичными полномочиями. Именно здесь начинается теоретико-правовой водораздел, ведь в зависимости от характера и природы этих полномочий органы государства зачастую не похожи друг на друга, что обуславливает необходимость их системной дифференциации. Одни наделяются непосредственной государственной властью, в том числе высшей властью, в связи с чем именуются органами государственной власти. Поскольку единая государственная власть является суверенной и не ограничена строго очерченным предметом деятельности, органы государственной власти в публичном интересе вправе рассматривать абсолютно любой значимый вопрос, встающий перед обществом и требующий государственного решения [Лесив Б.В., 2020: 148–150]. Разделение органов государственной власти на ветви — законодательную, исполнительную и судебную — приводит не к сокращению круга вопросов, которые они вправе разрешать, а к специализации компетенции и установлению порядка разрешения этого неограниченного круга вопросов.

Именно такая концепция заложена в одной из основ конституционного строя России — ч. 1 ст. 11 Конституции предусматривает, что государственную власть осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды. С теоретической точки зрения понятно, почему в данном конституционном положении не упоминаются иные, помимо Правительства, федеральные органы исполнительной власти, хотя общие упоминания о них содержат другие положения Конституции (например, ч. 1 ст. 112). Только Правительство Российской Федерации в системе органов исполнительной власти имеет право рассматривать любые возникающие в общественной жизнедеятельности вопросы. Министерства, службы и агентства ограничены узконаправленным предметом компетенции и в любом случае замыкаются либо на Правительстве, либо на Президенте в качестве органа государственной власти, уполномоченного решать наиболее общественно-значимые вопросы в одном ряду с органами законодательной и судебной власти.

Еще одним отличительным признаком органов государственной власти, обуславливающим необходимость базисного урегулирования их деятельности именно на конституционном уровне, является способность принимать окончательные общеобязательные решения по любым вопросам в рамках их компетенции. Иными словами, это прямое следствие самого определения понятия государственной власти как единственного средства легализованного принуждения к определенному поведению, подчинения воли с применением силы при необходимости

[Коркунов Н.М., 1909: 74–75]. Только органы государственной власти могут принять решение об ограничении прав и свобод граждан, тогда как, например, следователи или прокуроры не имеют окончательного слова по данному вопросу. Даже если взять систему действующего законодательства, то следователи обращаются к суду с вопросом об избрании меры пресечения в виде домашнего ареста или заключения под стражу; прокуроры обращаются к суду в случае неисполнения их представлений либо для поддержания государственного обвинения; прокуроры вправе лишь возбудить дело об административном правонарушении, тогда как рассматривать его и наложить штраф вправе лишь органы исполнительной власти или ведомственные организации, которым переданы соответствующие властные полномочия.

С учетом изложенного понятен вывод С.А. Авакьяна, что к органам государственной власти относятся только органы государства, уполномоченные непосредственно осуществлять власть — законодательную, исполнительную, судебную [Авакьян С.А., 2015: 469].

Другая часть органов государства построена на обратном принципе. Они выполняют некоторую публично значимую функцию и одновременно ограничены этой функцией, которая зачастую призвана способствовать органам государственной власти в решении вопросов государственной значимости. Например, Центризбирком России занимается только подготовкой и проведением выборов, это единственная его функция (в обозначенном понимании). В свою очередь Следственный комитет России занимается только расследованием преступлений и способствует в данном плане правосудию, а Счетная палата России сосредоточена на контроле за надлежащим расходованием средств федерального бюджета, в чем является «правой рукой» парламента. Тем более это относится к органам, которые предназначены исключительно для обеспечения деятельности органов государственной власти — таковы аппараты палат Федерального Собрания и т.п. Эти органы с теоретической точки зрения относятся к категории государственных органов в узком смысле, поскольку они не наделены Конституцией непосредственной государственной властью, их решения не являются окончательными в вопросе вмешательства в права и свободы [Ананьева А.А., Бакулина Л.Т., 2020: 356–358]. С.А. Авакьян подтверждает, что когда законодатель зачастую называет такие органы государственными органами, они не вписываются в систему органов государственной власти по вышеописанной модели.

Концептуальная дифференциация органов государства на основе обозначенных критериев не нова для российской государственно-правовой теории и практики. В советское время данный вопрос был проработан фундаментально, и считалось общеизвестным, что все органы

советского государства подразделяются на четыре группы — органы государственной власти, органы государственного управления, органы суда и органы прокурорского надзора. Только первые обладали полной властью, что объяснялось принципом демократического централизма («вся власть Советам»), тогда как не только исполнительные органы («органы управления»), но и судебные органы (судебной власти не существовало) лишь исполняли волю Советов, не имея окончательной юрисдикции ни при каких обстоятельствах — любое их решение могло быть пересмотрено Советом как представительным органом, избираемым населением. Органы государственной власти, т.е. Советы, занимали тогда ведущее место в системе органов государства [Авакьян С.А., 2015: 469], следовательно, другие органы относились к категории государственных органов, но не органов государственной власти. Как будет показано далее, выделение органов прокурорского надзора в совершенно отдельную и самостоятельную категорию имеет существенное теоретическое и историко-правовое основание.

Идейно-концептуальная дихотомия органов государственной власти и государственных органов (при том что и те, и другие признаются органами государства) была хорошо известна отечественной доктрине государственного права и до установления советской власти. Конечно, в то время для обозначения различной природы органов государства использовался характерный терминологический аппарат. Однако идея такой дихотомии, непосредственно влиявшая на построение системы и принципов взаимодействия органов государства между собой, прослеживается под покровом непривычной сегодня терминологии.

Известный дореволюционный правовед, профессор Московского университета Ф.Ф. Кокошкин описал различие между непосредственными органами государства и подчиненными (посредственными) органами государства [Кокошкин Ф.Ф., 1912: 210]. Суть первых он связывал именно с государственной властью, которая непосредственно основывается на общественном признании, т.е. «на общественно-признанных юридических нормах, которые предписывают повиновение государственной власти». Он объяснял, что невозможно повиноваться «государству вообще» (как таковому, т.е. некой метафизической сущности), поэтому «в каждом государстве должны быть такие органы, которые имеют основание непосредственно в общем признании, существование которых неразрывно связано с основной обязанностью публичного права — обязанностью повиновения» [Там же: 210, 211].

Правовед пришел к закономерному выводу, что такие органы существуют в силу самого государственного устройства, без них государство не может существовать в том виде, в котором оно создано учредитель-

ной властью. Иными словами, переводя дискуссию в современную плоскость речь в таких случаях идет о конституционных органах, которые составляют непосредственно сущность конкретного государства и с которыми сама конституция как учредительный акт государства связывает непосредственное осуществление государственной власти в том или ином виде [Лесив Б.В., 2020: 147]. Такие органы связаны непосредственно с понятиями функций государства и механизма государства, как упоминалось выше, и теоретически способны сами обеспечить их выполнение даже в отсутствие «помощников» в лице создаваемых в субсидиарном порядке органов (хотя и не без дополнительных усилий). Другие органы, как отмечал Ф.Ф. Кокошкин, являются созданием самого государства, т.е. «непосредственных» его органов (в современной терминологии — органов государственной власти). Он пишет, что это органы, «существование которых основано уже не на первоначальных юридических нормах, лежащих в основе самого государства, а на воле уже сложившегося, организованного государства», и поэтому именуются «подчиненными» или «посредственными».

Перенося эту идейную линию на современное российское конституционное право, не вызывает сомнений, что сконструированное Конституцией 1993 г. российское государство немислимо без Президента, Федерального Собрания, Правительства и федеральных судов как органов государственной власти. В то же время очевидно, что и Центризбирком, и Счетная палата, и аппараты палат Федерального Собрания являются органами, созданными в том виде, в котором существуют ныне, именно «по воле» конституционных органов (с принятием федеральных законов или других нормативных актов).

По формальным признакам прокуратура России в описанной модели также соответствует понятию государственного органа, а не органа государственной власти. Однако для прояснения вопроса, считать ли прокуратуру ординарным государственным органом (в узком смысле) наряду с Центризбиркомом и другими органами, требуется подробнее изучить исторический аспект ее места в государственном механизме, ведь — в отличие от последних — прокуратура имеет 300-летнюю историю.

2. Нормативно-правовое позиционирование прокуратуры в механизме государства на различных этапах российской истории

Как известно, истоком российской прокуратуры принято считать указы Петра Великого от 27.04.1722 «О должности Генерал-Прокурора» и «О должности Прокурора в Коллегиях, Мануфактур и Статс-Конто-

рах, в Магистратах и в Надворных судах»². Не только через эти указы, но и через ряд других³ проходит заметная нормативно-смысловая линия о непосредственной связи Генерал-прокурора (а через него — и нижестоящих прокуроров) с верховной государственной властью. Это означает, что в механизме государства прокуроры занимали место непосредственно рядом с органом, осуществляющим верховную власть (на тот момент — император, Правительствующий Сенат), а не в рамках сформированной верховной властью взаимосвязанной структуре «подчиненных» органов, действующих отдельно от верховной власти и взаимодействующих друг с другом для наиболее точного выполнения поставленных этой властью задач.

Следует помнить, что создание Петром Великим первых самостоятельных надзорных институтов было связано в том числе с принципиальной реформой всего государственного механизма России и, во многом, с созданием Сената. В отличие от всех ранее существовавших государственных учреждений, включая Думу с простыми совещательными функциями, учрежденный Сенат впервые был наделен всей полнотой законодательной, исполнительной и судебной власти, которая была ему делегирована монархом, — он стал полновластным учреждением верховной власти, а его указы были равны по силе именным указам царя («Петр сразу дал Сенату все, что требуется от высшего государственного учреждения... он дал ему большую самостоятельность в действиях, снабдил обширными полномочиями» [Петровский С.А., 1875: 30], «Повелеваем всем, кому о том ведать надлежит, как духовным, так и мирским, военного и земского управления, высшим и нижним чинам, что мы... определили Управительный Сенат, которому всяк и их указам да будет послушен так, как нам самому под жестоким наказанием или смертию, по вине смотря»⁴).

Сенат сосредоточил в себе не только громадную административную власть по всем отдельным направлениям (отраслям) правительственной деятельности⁵, включая даже назначение всех чиновников и губернато-

² ПСЗ РИ. Т. 6: 1720-1722. № 3480-4136. № 3979, 3981. С. 662–664, 665–666.

³ Указ от 19.03.1725 «О жаловании Прокурорам» / ПСЗ РИ. Т. 7: 1723-1727: [№ 4137-5219]. № 4681. С. 436; Указ от 07.03.1727 о передаче Обер-Прокурору полномочий Генерала-Рекетмейстера / ПСЗ РИ. Т. 7. 1723-1727. № 4137-5219. № 5023. С. 752; Манифест Анны Иоанновны от 2.10. 1730 / ПСЗ РИ. Т. 8: 1728-1732. № 5220-6293. № 5625. С. 326.

⁴ Указ «О власти и ответственности Сената» от 2.03.1711 / ПСЗ РИ Т. 4: 1700-1712. № 1740-2619. № 2328. С. 634.

⁵ Причем Указом от 12.01.1722 из состава Сената были исключены входившие до этого в него в качестве членов президенты профильных коллегий, дабы Сенат мог независимо и беспристрастно надзирать за деятельностью последних и руководить ею при необходимости.

ров⁶, но и власть высшего судебного органа надзорной инстанции⁷, что особенно важно с точки зрения определения места прокуроров в механизме государства. Для этого определения достаточно сказать, что Генерал-прокурор был поставлен надзирать за деятельностью Сената и при необходимости вносить протесты, требовать исполнения закона, а при неповиновении — докладывать напрямую монарху. Если в странах Европы аналоги прокурорской должности стали элементом либо исполнительной власти (Англия), либо власти судебной (Франция), то петровская прокуратура была поставлена над обеими этими ветвями в лице возглавлявшего их Сената. Более того, поскольку Сенат был еще и законодательным органом по вопросам, не разрешенным монархом или в период его отсутствия, то Генерал-прокурор надзирал еще и за законодательной деятельностью. Не в этом ли можно заметить прообраз некоторых сегодняшних полномочий российской прокуратуры, например, надзор за законностью деятельности законодательных органов субъектов федерации или право на обращение Генерального прокурора в Конституционный Суд по вопросу нарушения конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле?

Об особом месте прокуроров в государственном механизме, не свойственном ни одному другому органу власти или государственному органу (в узком смысле), говорит текст учредительного Указа «О должности Генерал-Прокурора»: «Генерал-прокурор повинен сидеть в Сенате и смотреть накрепко, дабы Сенат свою должность хранил, дабы Сенат в своем звании праведно и нелицемерно поступал» (п. I-1, II-1); «Генерал и обер-прокуроры ничьему суду не подлежат, кроме нашего» (п. IX-1); «и понеже сей чин — яко око наше и стряпчий о делах государственных, того ради надлежит верно поступать, ибо перво на нем взыскано будет» (п. XI-1). Другие прокуроры также были отделены от любого влияния со стороны каких-либо элементов государственного механизма за счет прямой и неразрывной связи с должностью Генерал-прокурора: «Сидеть в Коллегии, смотреть, чтоб дела по указам, как надлежит, отправлялись действием», а «ежели увидит что противно делают, в том протестовать и доносить Генерал-прокурору»⁸.

⁶ Например, Указом 1713 г. Сенат назначил губернатором Смоленской губернии князя А.Г. Долгорукого. См: Архив Министерства юстиции Российской Империи. Книга 21. Лист 1785. Цит. по: Петровский С.А. Указ. соч. С. 34.

⁷ «Суд иметь нелицемерный и неправедных судей наказывать отнятием чести и всего имения... смотреть во всем Государстве расходов, и ненужные, и особливо напрасные отставлять...» / ПСЗ РИ. Т. 4: 1700-1712. № 1740-2619. № 2330. С. 635.

⁸ Пункты 1 и 2 Указа «О должности Прокурора в Коллегиях, Мануфактур и Статс-Канцеляриях, в Магистратах и в Надворных судах».

Таким образом, отличительной чертой петровской прокуратуры была непосредственная ее связь с верховной властью — прокуроры были «продолжением» института верховной власти, его «оком» и «стряпчим», т.е. представителем в конкретных делах от имени этой власти (а не отдельным государственным органом с собственными задачами и ограниченным предметным функционалом). Прокуроры стояли не только над всеми органами власти того времени, но и вне системы этих органов. Как с нормативной точки зрения, так и с точки зрения социально-правового контекста, петровских прокуроров можно отнести скорее к надзорному институту *sui generis*, нежели к «одному из» в ряду государственных органов или, тем более, к органам исполнительной или судебной ветвей.

После установления советской власти формат прокурорской деятельности, естественно, претерпел существенные изменения, однако это не повлияло на глубинную суть этой деятельности и связь с верховной властью в государственном механизме.

Положение о прокурорском надзоре 1922 г.⁹ определило, что в составе Народного комиссариата юстиции учреждается Государственная прокуратура, на которую возложены функции осуществления надзора от имени государства за законностью действий всех органов власти, хозяйственных учреждений, общественных, частных организаций и частных лиц путем возбуждения уголовного преследования против виновных и опротестования нарушающих закон постановлений. В аспекте ранее обозначенного отношения между царским Генерал-прокурором и Сенатом (в судебной его части) интересно, что в 1923 г. была образована Прокуратура Верховного Суда СССР, одним из полномочий которой стало право приостанавливать решения и приговоры коллегий Верховного Суда СССР¹⁰.

Прокуратура недолго просуществовала в рамках исполнительного органа (хотя в силу названных полномочий она даже внутри этого органа имела большую самостоятельность). Вскоре к ней вернулась самостоятельность в отношениях со всеми органами власти (кроме высших). Постановлением Центрального исполнительного комитета и Совета Народных Комиссаров (СНК) СССР 17.12.1933¹¹ было утверждено положение о Прокуратуре СССР (далее — Положение 1933 г.). Прокурор СССР назначался ЦИК, был ответственен перед СНК, ЦИК и его президиумом

⁹ Постановление ВЦИК от 28.05.1922. Положение о прокурорском надзоре // Известия ВЦИК. 1922. № 132.

¹⁰ Постановление Президиума ЦИК СССР от 23.11.1923. Положение о Верховном Суде Союза Советских Социалистических Республик // Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР. 1923. № 10. Ст. 311.

¹¹ Положение о прокуратуре Союза ССР // СЗ СССР. 1934. № 1. Ст. 26.

(п. 2 и 3 Положения 1933 г.). Статус прокуратуры СССР в качестве органа государственной власти или государственного органа в данном положении 1933 г. определен не был.

Пунктом 4 положения 1933 г. на прокуратуру Союза ССР возлагались:

а) надзор за соответствием постановлений и распоряжений отдельных ведомств Союза ССР и союзных республик и местных органов власти — Конституции Союза ССР, постановлениям и распоряжениям правительства Союза ССР; б) наблюдение за правильным и единообразным применением законов судебными учреждениями; в) надзор на основе особого положения за законностью и правильностью действий ОГПУ, милиции и исправительно-трудовых учреждений.

Конституция СССР 1936 г. впервые в истории советского законодательства ввела понятие высшего надзора за точным исполнением законов, что также может рассматриваться как сходство с изначальным положением прокуратуры, учрежденной Петром I. Причем эта прерогатива была отнесена к полномочиям только Прокурора Союза ССР (ст. 113), что напоминает «высшее» положение Генерал-прокурора, следящего за «высшим государственным учреждением».

Указ Президиума Верховного Совета СССР от 24.05.1955 утвердил Положение о прокурорском надзоре в СССР¹² (далее — Положение 1955 г.). Напоминая нормативно-идейной конструкцией указы Петра Великого, ст. 1 этого Положения установила, что высший надзор за точным исполнением законов всеми министерствами и подведомственными им учреждениями, равно как отдельными должностными лицами, а также гражданами СССР возлагается на Генерального прокурора СССР. Более того, ст. 4 Положения 1955 г. предусматривала, что Генеральный прокурор и подчиненные ему прокуроры, осуществляя от имени государства надзор за законностью, обязаны своевременно принимать меры к устранению всяких нарушений законов, от кого бы эти нарушения ни исходили. При этом Положение 1955 г. вновь не называет прокуратуру ни органом государственной власти, ни государственным органом, хотя о других государственных органах в нем имеются прямые указания («вправе вносить в государственные органы представления», «государственный орган или общественная организация обязаны...»). Вместо этого ст. 5 Положения 1955 г. говорит об «органах прокуратуры в СССР» (можно сказать, о самостоятельном виде органов), которые «составляют единую централизованную систему».

Важнейшим изменением, которое пришло с Положением 1955 г., стало назначение прокурора не ЦИК СССР (тогда уже упраздненным), а

¹² Ведомости Верховного Совета СССР. 1955. № 9. Ст. 222.

Верховным Советом СССР (ст. 38). Генеральный прокурор нес ответственность только перед Верховным Советом СССР, а в период между его сессиями — перед его Президиумом (ст. 7 Положения 1955 г.).

В 1979 г. был принят Закон СССР «О прокуратуре СССР»¹³, который действовал вплоть до принятия современного законодательства России о прокуратуре. Он не внес принципиальных изменений в государственно-правовую парадигму позиционирования прокуратуры в системе российского государственного механизма и стал продолжением ранее выявленной закономерности. Вместе с тем был расширен перечень поднадзорных организаций, дабы охватить и еще раз подчеркнуть всеобщность прокурорского надзора, его самостоятельность в отношениях с какими бы то ни было субъектами власти (кроме верховной). В соответствии с его ст. 1 на Генерального прокурора СССР и подчиненных ему прокуроров возлагался высший надзор за точным и единообразным исполнением законов всеми министерствами, государственными комитетами и ведомствами, предприятиями, учреждениями и организациями, исполнительными и распорядительными органами местных советов народных депутатов, колхозами, кооперативными и иными общественными организациями, должностными лицами, а также гражданами.

Названный Закон вновь не называет прокуратуру ни органом государственной власти, ни государственным органом, и вновь упоминает последние в контексте права прокурора внести им представление. Зато в ст. 4 Закон содержит интересное положение, напоминающее нормы Указа от 27.04.1722 о нижестоящих прокурорах: так, в соответствии с Конституцией СССР органы прокуратуры осуществляли полномочия независимо от каких бы то ни было местных органов, подчиняясь только Генеральному прокурору СССР. В свою очередь, Генеральный прокурор по-прежнему был ответственен только перед верховной властью, а именно Верховным Советом (и ему подотчетен), а в период между сессиями — Президиуму этого органа (ст. 6).

Из анализа следует четко выраженная закономерность: во-первых, российская прокуратура никогда не позиционировалась законодателем как орган государственной власти или государственный орган в обычной парадигме государственного механизма (наряду с другими такими органами); во-вторых, российская прокуратура в своей уникальной функции была всегда непосредственно и неразрывно связана только с верховной властью, выступая от ее имени и не имея «горизонтальных» отношений с другими органами (во времена СССР вся власть принад-

¹³ Закон СССР от 30.11.1979 № 1162-Х О прокуратуре СССР // Ведомости Верховного Совета СССР. 1979. № 49. Ст.843.

лежала Советам, а ЦИК и Верховный Совет были высшими законодательными органами на соответствующих этапах развития государства). Формальное нахождение прокуратуры в системе органов юстиции в незначительный период 1922–1933 гг. вряд ли можно считать кардинальным отступлением от общей государственно-правовой парадигмы с учетом сохранявшегося прокурорского функционала и особенностей организации власти в то переходное время.

3. Место прокуратуры в современном государственном механизме России

На фоне исследованных закономерностей развития государственно-правового статуса российской прокуратуры становится ясно, что Федеральный закон 1992 г. стал одним из немногих законодательных актов, который не разрывал связь с историческим прошлым (советским, царским), а напротив, сохранял и продолжал ее. В ракурсе ранее сделанных выводов есть множество оснований полагать, что этим Законом прокуратура целенаправленно не относится ни к органам государственной власти, ни к государственным органам — она по-прежнему является единой централизованной системой органов, осуществляющих надзор. Для сравнения: п. 1 ст. 21 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ¹⁴ и ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 28.12.2010 № 403-ФЗ¹⁵ прямо называют Центризбирком и Следственный комитет федеральными государственными органами (соответственно).

До 2020 г. не вызывало также сомнений позиционирование прокуратуры с точки зрения дихотомии органов государственной власти и государственных органов в том смысле, который ранее описывал Ф.Ф. Кокошкин («непосредственные» и «подчиненные» органы). Часть 1 статьи 129 Конституции оставляла как статус, так и полномочия прокуратуры на полное усмотрение федерального законодателя, в связи с чем прокуратура, несомненно, подпадала под критерии «подчиненных» органов и не подпадала под критерии «непосредственных». Однако Законом о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»¹⁶ указанная норма изменена, и теперь Конституция не только упоминает прокуратуру, а закрепляет ее статус в качестве единой федеральной централизованной

¹⁴ СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

¹⁵ СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 15.

¹⁶ СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

системы органов, осуществляющих надзор за соблюдением Конституции и законов. Таким образом, основы статуса и полномочий прокуратуры изъяты из дискреции законодателя, а прокуратура встроена в непосредственную конституционную систему государственного механизма. Делает ли это ее органом государственной власти? Неизменное содержание ст. 10 и 11 Конституции не позволяют дать утвердительного ответа на этот вопрос.

Таким образом, с одной стороны, прокуратуру России не следует рассматривать в качестве государственного органа в узком смысле этого термина, с другой стороны — она не является органом государственной власти, но в то же время встроена в непосредственный (конституционный) механизм современного российского государства. Чтобы основательнее разобраться в поставленном вопросе, требуется не только обратиться к абстрактным формулировкам о статусе прокуратуры, а сопоставить порядок организации ее деятельности и характер полномочий с характеристиками других органов государства.

В соответствии с ч. 3 ст. 129 Конституции Генеральный прокурор, его заместители назначаются на должность Президентом после консультаций с Советом Федерации. До изменений 2020 г. в назначении высших прокурорских должностей участвовали те же органы, хотя и в другом порядке. Прокуроры субъектов федерации и приравненные к ним прокуроры назначаются Президентом (ч. 4 ст. 129 Конституции). До 2020 г. региональные прокуроры также назначались Президентом, но для представления ему кандидатуры Генеральному прокурору требовалось согласие с регионом. До 2014 г. региональные прокуроры назначались самим Генеральным прокурором, что, впрочем, не влияет на рассмотрение вопроса об отношениях прокуратуры с другими органами государства.

В описанном подходе усматривается аналогия с ранее выявленной историко-правовой закономерностью о связи российской прокуратуры с верховной властью, каким бы органом она ни была представлена — единоличным, коллективным либо сразу несколькими. В дореволюционной России высшие должности прокуроров были связаны с монархом, в советской — первоначально с ЦИК СССР, впоследствии — с Верховным Советом СССР. В каждом из случаев это были высшие органы государственной власти. Сегодня Конституция оставляет верховную власть (суверенитет) только народу России (ст. 3), однако Президент и Федеральное Собрание как избираемые народом (прямо или опосредованно) высшие органы государственной власти представляют народ в решении важнейших текущих конституционных вопросов. В рамках принципа разделения властей (ст. 10 Конституции) участие в решении вопроса о

назначении Генерального прокурора сразу нескольких высших органов государственной власти, вероятно, призвано подчеркнуть не только названный новый подход к организации верховной власти, но и независимость прокуратуры и ответственность только перед ней в лице ее конституционных представителей.

Подобно тому как в Российском империи прокуроры следили за «хранением должности» всеми государственными органами, докладывая императору, и как в СССР прокуратура вносила протесты и направляла отчеты в Советы соответствующего уровня, в том числе в Верховный Совет, сегодня органы прокуратуры видят одной из своих важнейших задач информирование органов представительной и исполнительной властей всех уровней о состоянии законности, складывающейся в правоприменительной практике¹⁷. В этом наблюдается одно из проявлений того, что российская прокуратура является не органом государственной власти сама по себе в привычном понимании, а «оком» государственной власти.

С точки зрения этих позиций допустимо согласиться с теми учеными, которые утверждают, что современная прокуратура больше тяготеет к президентской власти. Это связано с тем, что именно Президент России является главой государства, гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина (надзор за соблюдением которых осуществляет прокуратура). Президент осуществляет эти конституционные полномочия вне привязки к какой-либо ветви государственной власти, выступая в данном качестве конституционным авторитетом для любого органа государственной власти. Более того, ст. 91 Конституции наделяет Президента неприкосновенностью без конкретизации ее содержания и объема. В этом смысле организационная и юрисдикционная независимость прокуратуры и неуместность действия в отношении нее классических противовесов со стороны отдельных ветвей власти, безусловно, коррелируют с природой современной президентской власти, стоящей вне классической триады ветвей власти.

Однако если Президент, несомненно, является органом государственной власти (ст. 11 Конституции), то прокуратура таковым не является. Поэтому нельзя сказать, что прокуратура — это орган президентской власти. Нельзя забывать, что полномочия прокуратуры устанавливаются не Президентом, а федеральным законом. Поэтому если и придерживаться указанной точки зрения, то точнее сказать, что прокуратура является самостоятельной системой надзорных органов, содействующих обеспечению соблюдения Конституции, прав и свобод человека и граж-

¹⁷ Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Available at: URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/about-the-proc/history> (дата обращения: 01.09.2023)

данина и, как следствие, содействующих Президенту России в данном направлении.

Что касается тезисов об отнесении прокуратуры к законодательной власти, то очевидно, что те из них, которые действительно имеют логику, подразумевают не законодательную функцию органов прокуратуры, а ее связь с законодательными органами и вопросом исполнения законов. Вероятно, эти тезисы являются своеобразным продолжением советской традиции, когда вся власть официально принадлежала Советам, т.е. законодательным органам, которые создавали прокуратуру, и которым она была подотчетна. Однако сегодня законодательная власть является не высшей, а равной в системе разделения государственной власти (ст. 10 Конституции). С учетом исследованных выше конституционных норм и принципиально нового подхода к организации верховной власти основания ассоциирования прокуратуры исключительно с законодательной властью отпали.

Некоторые юристы предлагают видеть в прокуратуре орган исполнительной власти. Относительно обоснованной такая позиция является лишь в отношении единственного полномочия российских прокуроров — руководить расследованием преступлений и поддерживать обвинение в суде (действительно, данное полномочие во многих странах издавна осуществляется исполнительной властью). Однако российская прокуратура отличается на базисном уровне своими широкими полномочиями по общему надзору за осуществлением государственных полномочий как таковых, а вовсе не своими уголовно-процессуальными функциями. Поэтому если признать прокуратуру органом исполнительной власти, то на нее неизбежно должны были бы распространиться все сдержки и противовесы, которыми располагают органы законодательной и судебной власти в силу неоднократно исследованного Конституционным Судом России принципа разделения властей. Речь идет о юридических гарантиях невмешательства в деятельность законодательных и судебных органов, либо, напротив, о гарантиях вмешательства последних в деятельность прокуратуры. Последнее прямо противоречит независимости прокурорского надзора от каких бы то ни было государственных органов, а первое не соответствует, к примеру, полномочиям прокуроров надзирать за деятельностью законодательных органов субъектов федерации или обжаловать вступившие в законную силу судебные акты любых судов вне зависимости от того, принимали ли прокуроры участие в рассмотрении дела. Эти возможности, очевидно, не характерны для исполнительной власти. Более того, одной из ключевых задач органов прокуратуры является надзор именно за органами исполнительной власти (п. 2 ст. 1, п. 1 ст. 21, п. 1 ст. 26 Закона о прокуратуре),

в связи с чем встраивание прокуроров в систему исполнительной власти выглядит более чем сомнительно.

Устойчивость современного законодательного понятия контрольно-надзорной деятельности, государственного контроля (надзора) и органов, осуществляющих данный контроль (надзор), не позволяет отнести прокуратуру России и к системе указанных органов. Более того, в ч. 3 ст. 1 Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»¹⁸ прямо предусмотрено, что деятельность органов прокуратуры по осуществлению прокурорского надзора не подпадает под общую законодательную дефиницию государственного контроля (надзора). Аналогичный подход заложен и в Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»¹⁹. В соответствии с данным Законом контрольно-надзорную деятельность осуществляют, как правило, органы исполнительной власти и уполномоченные муниципальные органы, а прокуратура осуществляет собственную независимую от контрольно-надзорных органов функцию, в том числе по согласованию плана проверок и внеплановых контрольных мероприятий. Таким образом, прокуратура и здесь выступает гарантом соблюдения прав и законных интересов субъектов подконтрольной деятельности, а не только органом, координирующим контрольно-надзорную работу исполнительной власти. В любом случае объявление прокуратуры контрольно-надзорным органом теоретически нежелательно хотя бы потому, что оно внесет неоправданную путаницу в контексте прочтения и толкование названных федеральных законов.

Для отнесения прокуратуры к органам судебной власти также недостает оснований ни в нормативном регулировании, ни в конституционной доктрине. Как известно, такая концепция давно действует во Франции, где прокуроры вместе с судьями являются магистратами, т.е. замещают судебные должности. Однако и функции, и организация французской прокуратуры далеки от российской модели, но самое важное заключается в неизвестности понятия общего надзора во Франции. Более того, встраивание органов прокуратуры с собственными полномочиями, далеко не все из которых напрямую связаны с осуществлением правосудия, вызывало бы вопросы с точки зрения особого отношения действующей Конституции России к принципу независимости судебной

¹⁸ СЗ РФ. 2020. № 31. Ст. 5007.

¹⁹ СЗ РФ. 2008. № 52. Ст. 6249.

власти, который приобрел совершенно новые смыслы [Лесив Б.В., 2019: 32–40], не известные ни советскому, ни монархическому правлению. Конечно, невозможно отрицать близость прокуратуры к суду с той точки зрения, что ежедневной задачей прокуроров является обращение в суд за защитой прав граждан и публичного интереса, за поддержанием государственного обвинения, за оспариванием нормативных актов. Однако в этом заключаются сугубо процессуальные отношения между прокурором и судом, а не государственно-правовые отношения между ними в качестве органов государства.

О том, что прокуратуру трудно отнести к органам какой-либо из классических ветвей власти, свидетельствуют не только приведенные выше рассуждения, но и понятие государственной власти, сформулированное в доктрине [Авакьян С.А., 2015: 194–195], в соответствии с которым только четко определенные органы могут быть отнесены именно к органам государственной власти, а остальные не отвечают этим критериям.

Заключение

Во-первых, прокуратура Российской Федерации, бесспорно, является государственным органом (органом государства) в широком смысле, как и любой орган, через который государство выполняет собственные функции;

во-вторых, для отнесения прокуратуры к органам государственной власти не имеется должных нормативных и теоретических оснований, равно как и для отнесения ее органов к одной из классических ветвей власти;

в-третьих, нормативные основания для отнесения российской прокуратуры к государственным органам (в узком смысле) в одном ряду с Центризбиркомом, Следственным комитетом и другими государственными органами не очевидны;

в-четвертых, прокуратура России не является контрольно-надзорным органом в понимании профильного законодательства, а весомых оснований для формирования новой исключительно теоретической категории в противовес законодательным формулировкам не имеется;

в-пятых, в России заметна устойчивая государственно-правовая преемственность тесной связи прокуратуры с верховной властью в качестве ее непосредственного помощника в поддержании общей законности. В современных условиях эта связь проявляется в организации прокуратуры федеральным законом и поддерживается за счет назначения Генерального прокурора и его заместителей Президентом России после консультаций с Советом Федерации;

наконец, уникальность функции общего надзора за деятельностью практически всех органов публичной власти в части соблюдения Конституции, исполнения законов, соблюдения прав и свобод человека и гражданина, а также самостоятельность (независимость) прокуроров от этих органов ставит вопрос о непопадании прокуратуры России ни в стандартные рамки какой-либо ветви власти, ни под понятие государственного органа в узком смысле и, следовательно, о возможности позиционировать органы прокуратуры как надзорный институт *sui generis*.

Исследованные выше конституционная и законодательная дефиниции прямо указывают на то, что прокуратура является не надзорным органом, а системой надзорных органов, т.е. отдельно взятыми органами, приведенными в единую централизованную систему. Этот подход заметно отличается от структурной концепции других федеральных государственных органов. К примеру, федеральный орган исполнительной власти, как и прокуратура, может иметь свои органы на местах, но во всех нормативных актах они рассматриваются именно как структурные подразделения одного государственного органа. Тот же принцип наблюдается и в Следственном комитете России, который является федеральным государственным органом и имеет систему следственных управлений на уровне регионов и муниципалитетов, которые являются управлениями этого государственного органа.

По-другому дело обстоит, например, в системе избирательных комиссий: Центризбирком России — федеральный государственный орган, но одновременно имеется система избирательных комиссий на уровне регионов и территорий. Однако они не образуют единой централизованной системы в том же смысле, который имеет место в случае с прокуратурой, — данные органы не являются подчиненными друг другу и зачастую обладают собственной сферой деятельности на местах, в которую центральный государственный орган не вправе вмешиваться.

Но в случае с прокуратурой имеется третий, собственный вариант: поэтому есть, скажем, прокуратура Московской области, Пушкинская городская прокуратура, а не управления Генеральной прокуратуры по Московской области и Пушкинскому городскому округу. Таким образом, можно с долей уверенности проследить законодательную концепцию отношения к прокуратуре в качестве системы надзорных органов *sui generis*. С одной стороны, это отдельные органы, возглавляемые соответствующими прокурорами и ответственные за состояние законности на вверенной территории, с другой — это органы, приведенные в единую организованную систему федерального масштаба. Это подразумевает тесные организационно-правовые связи внутри этой системы и налаженный порядок организационно-правовой субординации прокурорских работников.



Список источников

1. Ананьева А.А., Бакулина Л.Т. и др. Юридическая наука в современном мире: Россия и Болгария. М.: Проспект, 2020. 584 с.
2. Авакьян С.А. Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь. М.: Юстицинформ, 2015. 640 с.
3. Бессарабов В. Место прокуратуры в государственном механизме современной России // Законность. 1999. № 10. С. 40–45.
4. Глазунова Н.И. Государственное и муниципальное (административное) управление. М.: Проспект, 2007. 560 с.
5. Долежан В.В. Проблемы компетенции прокуратуры: автореф. дис.... д. ю. н. М., 1991. 50 с.
6. Кокотов А.Н. Конституционное право России: курс лекций. М.: Проспект, 2007. 296 с.
7. Кокошкин Ф.Ф. Лекции по общему государственному праву. М.: Кушнерев, 1912. 306 с.
8. Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. СПб.: Белокопытов, 1909. 354 с.
9. Кулагин П. Прокуратура должна стать органом президентской власти // Законность. 2001. № 1. С. 29–30.
10. Клишас А.А. и др. Теория государства и права. М.: Статут, 2019. 512 с.
11. Лесив Б.В. Реалии и потенциал конституционного контроля над действиями и решениями властей: сравнительное исследование // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 6. С. 141–170.
12. Лесив Б.В. Уважение к суду как конституционная ценность: формирование доктрины // Судья. 2019. № 9. С. 32–40.
13. Ломовский В. Какой власти принадлежит прокуратура // Российская юстиция. 2001. № 9 // СПС Гарант.
14. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права. М.: Дело, 2013. 528 с.
15. Петровский С.А. О Сенате в царствование Петра Великого. Историко-юридическое исследование. М.: Университетская типография, 1875. 375 с.
16. Чиркин В.Е. Конституционное право Российской Федерации. М.: Норма, 2003. 474 с.
17. Чуглазов Г. Прокуратура в системе органов государственной власти // Законность. 2003. № 2. С. 30–32.



References

1. Anan'eva A.A., Bakulina L.T. et al. (2022) Legal science in the modern world: Russia and Bulgaria. Moscow: Prospekt, 584 p. (in Russ.)
2. Avakyan S.A. (2015) Constitutional lexicon: terminology and vocabulary. Moscow: Yustitsinform, 640 p. (in Russ.)
3. Bessarabov, V. (1999) Procurator office place in state mechanism of Russia. *Zakonnost'*=Legality, no. 10, pp. 40–45 (in Russ.)
4. Chirkin V.E. (2003) *Constitutional law of Russia*. Moscow: Norma, 474 p. (in Russ.)
5. Chuglazov G. (2003) Procurator Office withiin the system of state power bodies. *Zakonnost'*=Legality, no. 2, pp. 30–32 (in Russ.)

6. Dolezhan V.V. (1991) Issues of Procurator Office competence. Doctor of Juridical Sciences Summary. Moscow, 50 p. (in Russ.)
7. Glazunova N.I. (2007) State and municipal management. Textbook. Moscow: Prospekt, 560 p. (in Russ.)
8. Klishas A.A. et al. (2019) Theory of state and law. Moscow: Statut, 512 p. (in Russ.)
9. Kokotov A.N. (2007) Constitutional law of Russia: course of lectures. Moscow: Prospekt, 296 p. (in Russ.)
10. Kokoshkin F.F. (1912) *Lectures on general state law*. Moscow: Kushnerev, 306 p. (in Russ.)
11. Korkunov N.M. (1909) *Lectures on general legal theory*. Moscow: Belokopytov, 354 p. (in Russ.)
12. Kulagin P. (2001) Procuratorate should become the organ of presidential power. *Zakonnost'=Legality*, no. 1, pp. 29–30 (in Russ.)
13. Lesiv B. (2020) Reality and potential of behavioral constitutional review: a comparative study. *Sravnitel'noe konstitucionnoe obozrenie=Comparative Constitutional Review*, no. 6, pp. 141–170 (in Russ.)
14. Lesiv B. (2019) Respect for the court as a constitutional value: shaping the doctrine. *Sud'ya=Judge*, no. 9, pp. 32–40 (in Russ.)
15. Lomovskiy V. (2001) What branch does Procurator Office belong to. *Rossiiskaia yustitsiia=Russian justice*, no. 9 (in Russ.) Available at: URL: <https://base.garant.ru/3917029/> (дата обращения: 01.09.2023)
16. Matuzov N.I., Mal'ko A.V. (2013) Theory of state and law. Textbook. Moscow: Delo, 528 p. (in Russ.)
17. Petrovskiy S.A. (1875) *Senate during the reign of Peter the Great. Historical and legal study*. Moscow: University, 375 p. (in Russ.)

Информация об авторе:

С.Г. Рокитянский — аспирант.

Information about the author:

S.G. Rokityansky — Postgraduate Student.

Статья поступила в редакцию 15.10.2023; одобрена после рецензирования 01.11.2023 ; принята к публикации 01.11.2023.

The article was submitted to editorial office 15.10.2023; approved after reviewing 01.11.2023; accepted for publication 01.11.2023.