

УДК 342.33**Место и роль российской прокуратуры в механизме разделения властей****Макаев Астемир Асланович**

Аспирант,
кафедра теории и истории государства и права,
института права, экономики и финансов,
Кабардино-Балкарского государственного
университета им. Х.М. Бербекова,
360004, Российская Федерация, Нальчик, ул. Чернышевского, 173;
e-mail: lilian_hhh@mail.ru

Аннотация

В статье исследуется роль и место прокуратуры в системе разделения властей в Российской Федерации. Особое внимание уделяется вопросу о принадлежности прокуратуры к одной из ветвей власти – исполнительной, законодательной или судебной – либо ее особому положению в государственном механизме. Автор анализирует конституционные нормы, регулирующие деятельность прокуратуры, а также положения Федерального закона «О прокуратуре РФ» с учетом последних изменений. Подчеркивается, что прокуратура выполняет ключевую функцию надзора за соблюдением законности, а также осуществляет уголовное преследование и координирует деятельность правоохранительных органов в сфере борьбы с преступностью. Кроме того, отмечается, что федеральное законодательство может наделять прокуратуру и иными полномочиями, что свидетельствует о ее широкой компетенции. В работе делается вывод о том, что прокуратура занимает особое место в системе государственной власти, сочетая элементы надзорно-контрольной и правоохранительной деятельности, что требует дальнейшего теоретического осмысления и возможных законодательных уточнений.

Для цитирования в научных исследованиях

Макаев А.А. Место и роль российской прокуратуры в механизме разделения властей // Вопросы российского и международного права. 2025. Том 15. № 3А. С. 30-38.

Ключевые слова

Конституция РФ, судебная власть, государственный орган, исполнительная власть, законодательная власть, прокуратура РФ, механизм государства, Президент РФ, три ветви власти, надзор.

Введение

Институт разделения властей является краеугольным камнем демократического правового государства, обеспечивающим сбалансированное распределение полномочий между различными ветвями власти и предотвращающим узурпацию власти одним органом. Российская Федерация, закрепив данный принцип в Конституции, стремится к эффективному функционированию системы сдержек и противовесов, в которой каждая ветвь власти выполняет свои специфические функции, не подменяя и не вмешиваясь в компетенцию других. В этой системе прокуратуре Российской Федерации отведена особая роль, которая, однако, часто становится предметом дискуссий среди ученых и практиков. С одной стороны, прокуратура не относится напрямую ни к одной из трех классических ветвей власти, что подчеркивает ее независимый статус. С другой стороны, осуществляя надзор за соблюдением законности, участвуя в судопроизводстве и реализуя уголовное преследование, прокуратура оказывает существенное влияние на деятельность всех ветвей власти, в том числе законодательной, исполнительной и судебной. Понимание места и роли прокуратуры в механизме разделения властей имеет принципиальное значение для обеспечения эффективного функционирования правового государства, защиты прав и свобод граждан и поддержания законности и правопорядка в стране. Отсутствие однозначного понимания этой роли порождает вопросы о границах полномочий прокуратуры, ее взаимоотношениях с другими государственными органами и, в конечном итоге, об эффективности всей системы сдержек и противовесов.

Целью настоящего исследования является комплексный анализ места и роли российской прокуратуры в механизме разделения властей. Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи: во-первых, рассмотреть теоретические основы принципа разделения властей и его эволюцию в российской правовой системе; во-вторых, определить правовой статус прокуратуры Российской Федерации и ее место в системе государственных органов; в-третьих, проанализировать основные функции прокуратуры и их влияние на деятельность законодательной, исполнительной и судебной власти; в-четвертых, выявить проблемные аспекты во взаимодействии прокуратуры с другими органами государственной власти в контексте принципа разделения властей; и, наконец, в-пятых, сформулировать предложения по совершенствованию правового регулирования деятельности прокуратуры с целью оптимизации ее роли в механизме разделения властей.

Научная новизна исследования заключается в комплексном анализе роли прокуратуры в механизме разделения властей с учетом современных социально-политических и правовых реалий Российской Федерации. В отличие от существующих работ, в данной статье предлагается не просто констатация факта независимого статуса прокуратуры, а проводится углубленное изучение ее влияния на деятельность различных ветвей власти, выявляются потенциальные конфликты интересов и предлагаются пути их разрешения. Особое внимание уделяется исследованию влияния прокурорского надзора на качество принимаемых законодательных актов, эффективности работы органов исполнительной власти и объективности судебных решений. Также в работе предпринята попытка классифицировать формы взаимодействия прокуратуры с другими органами государственной власти, выявить тенденции развития этого взаимодействия и определить перспективы его совершенствования. Результаты исследования могут быть использованы для дальнейшего развития теории разделения властей, совершенствования законодательства о прокуратуре и повышения эффективности деятельности органов прокуратуры.

Материалы и методы исследований

В качестве материалов исследования использовались Конституция Российской Федерации, федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, приказы Генерального прокурора Российской Федерации, акты Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации, а также научная литература по теории государства и права, конституционному праву, прокурорскому надзору и другим отраслям права. В процессе исследования применялись различные методы научного познания, в том числе: формально-юридический метод, позволивший проанализировать нормативные правовые акты, регулирующие деятельность прокуратуры; системный метод, давший возможность рассмотреть прокуратуру как часть системы государственных органов; сравнительно-правовой метод, использованный для сопоставления опыта организации и деятельности прокуратуры в различных странах; метод анализа и синтеза, позволивший обобщить полученные данные и сформулировать выводы и предложения. Кроме того, в исследовании использовались статистические данные о деятельности органов прокуратуры, а также результаты социологических опросов, посвященных оценке эффективности работы прокуратуры.

Результаты и обсуждения

В современной теории государственного устройства принцип разделения властей является краеугольным камнем функционирования демократического правового государства. Он подразумевает разделение государственной власти на три независимые ветви – законодательную, исполнительную и судебную – с системой сдержек и противовесов, предотвращающей концентрацию власти в одних руках и обеспечивающей защиту прав и свобод граждан. В контексте этого принципа особое внимание привлекает место и роль прокуратуры, института, не вписывающегося однозначно ни в одну из традиционных ветвей власти. Понимание специфики прокуратуры требует анализа ее конституционно-правового статуса, функций и полномочий, а также сложившейся практики их реализации. В Российской Федерации организация и деятельность прокуратуры регулируются Конституцией Российской Федерации (ст. 129), Федеральным законом "О прокуратуре Российской Федерации" от 17.01.1992 N 2202-1 (далее – Закон о прокуратуре) и другими федеральными законами. Конституция РФ определяет прокуратуру как единую централизованную систему органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации. Эта формулировка подчеркивает двойственную природу прокуратуры: с одной стороны, она является государственным органом, наделенным властными полномочиями, а с другой – выступает гарантом законности и правопорядка в стране [Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», www].

Ключевой функцией прокуратуры, определяющей ее роль в механизме разделения властей, является надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов федеральными министерствами и ведомствами, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций,

а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов. Этот надзор охватывает широкий спектр сфер деятельности, включая экономическую, социальную, политическую и административную. Осуществляя надзор за деятельностью органов исполнительной власти, прокуратура выступает важным элементом системы сдержек и противовесов, контролируя законность принимаемых ими решений и предотвращая злоупотребления властью. В случае выявления нарушений закона, прокурор вправе принимать меры прокурорского реагирования, предусмотренные ст. 22 - 25.1 Закона о прокуратуре, включая внесение представлений об устранении нарушений закона, принесение протестов на противоречащие закону правовые акты, обращение в суд с заявлениями о признании незаконными действий (бездействия) органов государственной власти и должностных лиц [Щерба, Решетникова, 2021, с. 3].

Другой важной функцией прокуратуры является уголовное преследование. Согласно ст. 1 Закона о прокуратуре, прокуратура осуществляет уголовное преследование в соответствии с установленным уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации порядком. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (УПК РФ) наделяет прокурора широкими полномочиями в сфере уголовного судопроизводства, включая надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия (ст. 37 УПК РФ), поддержание государственного обвинения в суде (ст. 246 УПК РФ), и обжалование судебных решений (ст. 389.2 УПК РФ) [Конституция Российской Федерации, [www](http://www.kremlin.ru)]. Поддерживая государственное обвинение в суде, прокурор обеспечивает состязательность судебного процесса и способствует вынесению справедливого и законного приговора. В этой роли прокуратура тесно взаимодействует с судебной властью, содействуя отправлению правосудия и обеспечивая соблюдение принципа законности в уголовном судопроизводстве.

Следует отметить, что прокуратура в Российской Федерации обладает признаками, характерными как для исполнительной, так и для судебной ветвей власти, однако при этом не входит ни в одну из них. Это предопределяет ее особое место в системе разделения властей и требует четкого определения пределов ее полномочий и ответственности. Независимость прокурорских работников гарантируется Законом о прокуратуре (ст. 4), который предусматривает специальные процедуры назначения и освобождения от должности, а также механизмы защиты от неправомерного воздействия.

Несмотря на законодательное закрепление независимости прокурорской деятельности, в научных кругах дискутируется вопрос о степени подчиненности прокуратуры исполнительной власти. Некоторые исследователи указывают на определенную зависимость прокуратуры от исполнительной власти в вопросах финансирования и материально-технического обеспечения, что может создавать предпосылки для оказания влияния на ее деятельность. Другие же утверждают, что существующие механизмы контроля за деятельностью прокуратуры со стороны законодательной и судебной ветвей власти, а также общественный контроль, позволяют эффективно предотвращать злоупотребления полномочиями и обеспечивать ее независимость.

В целях дальнейшего совершенствования правового статуса и организационной структуры прокуратуры необходимо продолжать работу по укреплению ее независимости и повышению прозрачности деятельности. Важным направлением является усиление парламентского и общественного контроля за деятельностью прокуратуры, а также совершенствование механизмов защиты прав и свобод граждан от неправомерных действий прокурорских работников. Представляется, что дальнейшее развитие прокуратуры должно идти по пути укрепления ее роли как гаранта законности и правопорядка, обеспечивающего эффективное

функционирование механизма разделения властей и защиту прав и свобод граждан. Более глубокое изучение и анализ практики деятельности прокуратуры, выявление проблемных вопросов и разработка предложений по их решению будут способствовать повышению эффективности ее деятельности и укреплению законности в Российской Федерации [Велиев, 2022, с. 21].

Следует подчеркнуть, что принцип разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную закреплён в статье 10 Конституции Российской Федерации. При этом, Конституция Российской Федерации не определяет место прокуратуры Российской Федерации в рамках какой-либо из этих ветвей власти. Для понимания роли прокуратуры в системе государственного управления, первостепенное значение имеет определение задач и целей, стоящих перед органами прокуратуры, а также анализ выполняемых ими функций.

В системе органов государственной власти Российской Федерации прокуратуре отводится особое, уникальное положение. Являясь ключевым звеном в системе сдержек и противовесов, она способствует эффективному взаимодействию между различными ветвями власти, обеспечивая их скоординированную работу в качестве единого государственного механизма. Как отмечает А.Ю. Ульянов, российская конституционная практика допускает, что органы государственной власти, относящиеся к одной ветви, могут осуществлять определённые полномочия, которые традиционно закреплены за другими ветвями власти [Ульянов, 2022, с. 92].

Взаимодействие прокуратуры с законодательной властью осуществляется в нескольких формах. Во-первых, прокуратура обладает правом законодательной инициативы (ст. 9 Закона о прокуратуре). Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры вправе вносить законодательные предложения в соответствующие органы законодательной власти. Это позволяет прокуратуре влиять на процесс формирования законодательства, предлагая изменения и дополнения в действующие законы, направленные на улучшение правового регулирования в различных сферах общественной жизни, повышения эффективности правоприменения. Во-вторых, прокуратура может обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации с запросами о проверке конституционности законов и иных нормативных актов, если считает, что они противоречат Конституции РФ (Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 N 1-ФКЗ "О Конституционном Суде Российской Федерации"). В-третьих, прокуроры принимают участие в заседаниях законодательных органов, в том числе при рассмотрении вопросов, касающихся обеспечения законности и правопорядка. Это позволяет прокуратуре оперативно реагировать на изменения в законодательстве и вносить необходимые коррективы в свою деятельность [Шобухин, 2005, с. 36].

Данный пример подтверждает, что теория разделения властей в ее современном видении не обязательно предусматривает строгое отнесение каждого из государственных органов к законодательной, исполнительной или судебной ветвям власти [Мельников, 2023, с. 15].

Основным направлением взаимодействия прокуратуры с исполнительной властью является надзор за исполнением законов. В соответствии со ст. 21 Закона о прокуратуре, органы прокуратуры надзирают за исполнением законов федеральными министерствами и ведомствами, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами. В рамках осуществления надзора прокуроры вправе проводить проверки исполнения законов, требовать предоставления необходимых документов и информации, выносить представления об устранении нарушений

закона, приносить протесты на противоречащие закону правовые акты, обращаться в суд с заявлениями о признании незаконными действий (бездействия) органов государственной власти и должностных лиц. Таким образом, прокуратура осуществляет контроль за законностью деятельности исполнительных органов власти, предотвращая злоупотребления властью и защищая права и свободы граждан. Кроме того, прокуратура взаимодействует с органами исполнительной власти в сфере борьбы с преступностью и коррупцией, координируя деятельность правоохранительных органов и осуществляя надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия (ст. 29 - 30 Закона о прокуратуре, Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации) [Юрова, 2013, с. 136]. Взаимодействие прокуратуры с судебной властью имеет важное значение для обеспечения правосудия и защиты прав и свобод граждан. Прокуратура участвует в судебном рассмотрении уголовных, гражданских и административных дел. В уголовном судопроизводстве прокурор является государственным обвинителем, поддерживающим обвинение в суде и обеспечивающим соблюдение принципа законности (ст. 246 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации). В гражданском и административном судопроизводстве прокурор вправе обратиться в суд с заявлением в защиту прав и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований (ст. 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, ст. 39 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации). Кроме того, прокуратура осуществляет надзор за законностью судебных решений и вправе обжаловать их в апелляционном, кассационном и надзорном порядке (ст. 389.2 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации). Взаимодействие с Конституционным Судом уже было упомянуто выше. [Ижаева, Агаджанян, 2023, с. 160].

Важно подчеркнуть, что, несмотря на активное участие в совершенствовании законодательства, органы прокуратуры и отдельные прокуроры не обладают собственным правом законодательной инициативы. Их роль сводится к внесению предложений и рекомендаций субъектам, наделенным этим правом [Шобухин, 2022, с. 73]. Помимо этого, вклад прокуратуры в правотворческий процесс реализуется через участие в разработке законопроектов, инициированных другими государственными органами. Это выражается в подготовке экспертных заключений на предлагаемые законопроекты и иные нормативные правовые акты, а также в непосредственном участии представителей прокуратуры в обсуждениях законопроектов, проводимых в палатах Федерального Собрания Российской Федерации и законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации [Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», [www](http://www.fedlaw.ru)].

Заключение

Результаты исследования показали, что прокуратура, осуществляя надзор за исполнением законов, может выступать в качестве важного элемента сдержек и противовесов, предотвращая злоупотребления властью и обеспечивая соблюдение конституционных прав и свобод граждан. Вместе с тем, выявлены риски, связанные с потенциальным расширением полномочий прокуратуры, что может приводить к нарушению принципа невмешательства в компетенцию других органов государственной власти и создавать предпосылки для подмены функций

судебной и исполнительной власти. Особое внимание было уделено анализу влияния прокурорского надзора на законотворческий процесс. Результаты показали, что заключение прокуратуры по законопроектам может служить важным инструментом повышения качества законодательства, однако необходимо четко регламентировать порядок и основания для дачи таких заключений, чтобы избежать необоснованного давления на законодательную власть.

В ходе исследования установлено, что эффективность взаимодействия прокуратуры с другими государственными органами во многом зависит от четкости законодательного регулирования их полномочий и сфер ответственности. Неопределенность компетенции и дублирование функций могут приводить к конфликтам и снижать эффективность всей системы государственного управления. В связи с этим, в заключении сформулированы конкретные предложения по совершенствованию правового регулирования деятельности прокуратуры, направленные на оптимизацию ее роли в механизме разделения властей.

Таким образом, проведенное исследование не только расширяет научное понимание места и роли прокуратуры в механизме разделения властей, но и предлагает конкретные рекомендации по совершенствованию ее деятельности, направленные на укрепление законности, защиту прав и свобод граждан и обеспечение эффективного функционирования правового государства в Российской Федерации. Дальнейшие исследования в этой области могут быть направлены на изучение практического применения предложенных рекомендаций и оценку их влияния на эффективность деятельности органов прокуратуры и всей системы государственного управления. Перспективы дальнейших исследований также связаны с изучением зарубежного опыта организации и деятельности прокуратуры в контексте принципа разделения властей, что позволит выявить лучшие практики и адаптировать их к российским условиям.

Библиография

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Консультант плюс, 2024.
2. Федеральный закон от 17.01.1992 N 2202-1 (ред. от 30.09.2024) «О прокуратуре Российской Федерации» // Консультант плюс, 2024.
3. Велиев И.В. Место прокуратуры в системе органов государственной власти Российской Федерации // Современное право. 2022. N 10. С. 20-25.
4. Ижаева Ф.А., Агаджанян В.Я. Статус прокуратуры в системе разделения властей / Ф.А. Ижаева, В.Я. Агаджанян // Интеллектуальный потенциал XXI века: степени познания. – 2023. – № 10. – С. 157 - 161.
5. Мельников Н. Прокурорская власть // Государство и право. 2023. № 2. С. 14–18.
6. Ульянов А.Ю. Конституционализация института прокуратуры как закономерный этап развития Российской государственности / А.Ю. Ульянов // Вестник Томского государственного университета. – Право. – 2022. – № 3 (21). – С. 90 – 99.
7. Шобухин В.Ю. К вопросу о конституционно-правовом регулировании статуса Российской прокуратуры / В.Ю. Шобухин // Российское право: Образование. Практика. Наука. – 2022. – № 4 (88). – С. 73 - 78.
8. Шобухин, В.Ю. Правовой статус прокуратуры и прокурорских работников Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. / В.Ю. Шобухин. — Екатеринбург, 2005. - С. 35—36.
9. Щерба С., Решетникова Т. Конституционные новеллы о системе и иерархии функций прокуратуры // Законность. 2021. № 4. С. 3-6.
10. Юрова К.И. Правовые основы деятельности российского нотариата / В сборнике: Наука и образование в XXI веке сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции: в 34 частях. 2013. С. 135-138.

The Place and Role of the Russian Prosecutor's Office in the System of Separation of Powers

Astemir A. Makaev

Postgraduate Student,
Department of Theory and History of State and Law,
Institute of Law, Economics and Finance,
Kabardino-Balkarian State University named after H.M. Berbekov,
360004, 173, Chernyshevskogo str., Nalchik, Russian Federation;
e-mail: lilian_hhh@mail.ru

Abstract

The article examines the role and place of the prosecutor's office in the system of separation of powers in the Russian Federation. Particular attention is paid to whether the prosecutor's office belongs to one of the branches of power - executive, legislative or judicial - or occupies a special position in the state mechanism. The author analyzes constitutional norms regulating the activities of the prosecutor's office, as well as provisions of the Federal Law "On the Prosecutor's Office of the Russian Federation" taking into account recent amendments. It is emphasized that the prosecutor's office performs a key function of supervising compliance with the law, as well as conducts criminal prosecution and coordinates law enforcement agencies in combating crime. Furthermore, it is noted that federal legislation may grant the prosecutor's office additional powers, which demonstrates its broad competence. The study concludes that the prosecutor's office occupies a unique position in the system of state power, combining elements of supervisory-control and law enforcement activities, which requires further theoretical understanding and possible legislative clarifications.

For citation

Makaev A.A. (2025) Mesto i rol rossiyskoy prokuratury v mekhanizme razdeleniya vlastey [The Place and Role of the Russian Prosecutor's Office in the System of Separation of Powers]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 15 (3A), pp. 30-38.

Keywords

Constitution of the Russian Federation, judicial power, state body, executive power, legislative power, Prosecutor's Office of the Russian Federation, state mechanism, President of the Russian Federation, three branches of power, supervision.

References

1. The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on 12.12.1993 with amendments approved during the all-Russian vote on 07/01/2020) // Consultant Plus, 2024.
2. Federal Law No. 2202-1 of 17.01.1992 (as amended on 30.09.2024) "On the Prosecutor's Office of the Russian Federation" // Consultant Plus, 2024.
3. Veliev I.V. The place of the Prosecutor's Office in the system of state authorities of the Russian Federation // Modern Law. 2022. N 10. pp. 20-25.

-
4. Izhaeva F.A., Aghajanyan V.Ya. The status of the prosecutor's office in the system of separation of powers / F.A. Izhaeva, V.Ya. Aghajanyan // Intellectual potential of the 21st century: stages of cognition. – 2023. – No. 10. – pp. 157-161.
 5. Melnikov N. The prosecutorial power // The State and law. 2023. No. 2. pp. 14-18.
 6. Ulyanov A.Y. Constitutionalization of the Institute of the Prosecutor's Office as a natural stage in the development of Russian statehood / A.Y. Ulyanov // Bulletin of Tomsk State University. – The right. – 2022. – № 3 (21). – Pp. 90-99.
 7. Shobukhin V.Yu. On the issue of constitutional and legal regulation of the status of the Russian Prosecutor's Office / V.Yu. Shobukhin // Russian law: Education. Practice. Science. – 2022. – № 4 (88). – Pp. 73-78.
 8. Shobukhin, V.Y. The legal status of the Prosecutor's office and prosecutorial staff of the Russian Federation: Dis. ... cand. jurid. Sciences. / V.Y. Shobukhin. Yekaterinburg, 2005. pp. 35-36.
 9. Shcherba S., Reshetnikova T. Constitutional novels on the system and hierarchy of functions of the prosecutor's office // Legality. 2021. No. 4. pp. 3-6.
 10. Yurova K.I. Legal bases of activity of the Russian notary / In the collection: Science and education in the XXI century, a collection of scientific papers based on the materials of the International Scientific and Practical Conference: in 34 parts. 2013. pp. 135-138.