

На правах рукописи

Ульянов Александр Юрьевич

**КОНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ ПРОКУРАТУРЫ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ
ВЛАСТИ**

Специальность 12.00.02 – Конституционное право, конституционный
судебный процесс, муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Екатеринбург 2020

Работа выполнена в Федеральном государственном автономном образовательном учреждении высшего образования «Национальный исследовательский Томский государственный университет»

Научный руководитель: **Барнашов Александр Матвеевич**
кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и международного права Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Национальный исследовательский Томский государственный университет»

Официальные оппоненты: **Евдокимов Вячеслав Борисович**
доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, главный научный сотрудник Федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»

Авдеев Дмитрий Александрович
кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и муниципального права Института государства и права Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Тюменский государственный университет»

Ведущая организация: Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Новосибирский национальный исследовательский государственный университет»

Защита диссертации состоится «18» декабря 2020 г. в 10-00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.282.02 на базе Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Уральский государственный юридический университет» по адресу: г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, д. 21.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Уральский государственный юридический университет»: <http://www.usla.ru>.

Автореферат разослан «___» октября 2020 г.

Ученый секретарь диссертационного совета
доктор юридических наук, профессор



С.Ю. Головина

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Конституция Российской Федерации¹, закрепив принципы построения российской государственности, провозгласила ценности и ориентиры, которые спустя четверть века не только не утратили своей важности, но ещё более актуализировались.

На современном этапе государственного строительства достижение основных конституционных целей во многом зависит от того, насколько эффективно положения Конституции реализуются органами государственной власти, в особенности теми из них, которые при любых обстоятельствах призваны обеспечивать верховенство права и закона, единство и укрепление законности, защиту прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

В условиях становления правового демократического государства в России особое место занимает прокуратура, которая играет важную роль в достижении юридической согласованности в системе власти и управления, активно участвует в нормотворческой деятельности, осуществляет мониторинг правоприменения и антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов, координирует деятельность правоохранительных органов по борьбе с преступностью, защищает права граждан и интересы публичных образований.

Закономерно, что Президент России В.В. Путин, выступая на расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации 14 марта 2017 года, подчеркнул, что «прокуратура в России занимает совершенно особое, уникальное место... Наверное, нет ни в одной

¹ Конституция Российской Федерации : [принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года, с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). — 2020. — 4 июля.

стране мира ситуации, при которой прокуратура занимала бы столь важное место»².

Вместе с тем, последние два с половиной десятилетия российская прокуратура находится в состоянии, которое можно назвать нестабильным. Закрепление статуса прокуратуры в тексте Конституции 1993 г. не позволило обеспечить долгосрочного стабильного развития данного института. Это обстоятельство с учетом возложенных на прокуратуру масштабных задач по обеспечению верховенства закона, прав и свобод личности, укреплению законности и правопорядка, эффективного надзора за органами исполнительной власти, в целом негативно сказывается на достижении общих целей становления правового государства и реализации принципов конституционализма.

Постановка вопроса о конституционализации прокуратуры вполне закономерна, поскольку прокуратура в силу своего конституционно-правового статуса не может быть вне действия Конституции. Кроме того, именно прокуратура обеспечивает выполнение комплекса задач, от эффективного решения которых зависит не только фактическое состояние законности и правопорядка, но и признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, гарантированных Конституцией.

Таким образом, проблемные аспекты исследования связаны с особенностями конституционализации прокуратуры, которые задаются историческим развитием данного института, конституционным положением и предназначением прокуратуры, многофункциональностью деятельности и разнонаправленностью возложенных на прокуратуру целей и задач. Научное исследование этих и других аспектов конституционализации может служить важной основой для самоидентификации прокуратуры в системе публичной власти на современном этапе, что и определяет актуальность данной диссертационной работы.

² 14.03.2017 Заседание коллегии Генеральной прокуратуры России. Официальный сайт Президента Российской Федерации [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/54035>.

Состояние научной разработанности темы исследования. В современной юридической науке различные аспекты конституционализации исследованы такими учеными, как Н.С. Бондарь, Н.В. Витрук, Г.А. Гаджиев, И.А. Кравец, В.И. Крусс, Т.Я. Хабриева и др. В настоящее время вопросы конституционализации все чаще становятся объектом научных исследований в отдельных сферах, в их числе: «Конституционализация взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: сущность, развитие, конституционно-судебное влияние» (К.В. Чепрасов, 2014); «Конституционализация правопорядка органами публичной власти в России» (А.В. Безруков, 2016); «Конституционализация правосудия и арбитражная судебная практика в Российской Федерации» (А.Г. Кузьмин, 2016).

Изучение особенностей правового статуса прокуратуры также имеет серьезную научную основу. В последнее время защищены кандидатские диссертации А.Н. Антоновым, И.С. Бойцовой, И.П. Виноградовым, Н.Н. Дегтяревой, С.Ю. Зайковым, В.Р. Маркаровым, Т.Ю. Сафоновой, В.Ю. Шевченко, которые исследовали различные аспекты конституционно-правового статуса российской и зарубежной прокуратуры.

Признавая существенный вклад названных авторов в отечественную юридическую науку, необходимо отметить, что вопросы конституционализации прокуратуры, несмотря на очевидность их поставки, ещё не становились предметом комплексного научного исследования.

Целью настоящей работы является выявление и изучение особенностей конституционализации прокуратуры Российской Федерации как самостоятельного государственного института с многовековой историей, наделенного особым правовым статусом в системе публичной власти.

Достижение поставленной цели предопределило следующие исследовательские задачи:

- 1) определить понятие конституционализации и его взаимосвязь с другими категориями науки конституционного права;

2) исследовать периоды исторического развития и определить этапы конституционализации отечественной прокуратуры;

3) дать характеристику конституционно-правового статуса и функций прокуратуры Российской Федерации;

4) установить характер взаимосвязей конституционных и отраслевых норм, регламентирующих деятельность прокуратуры, оценить их влияние на развитие конституционно-правового статуса прокуратуры;

5) провести сравнительно-правовой анализ конституционно-правового статуса прокуратуры Российской Федерации с зарубежными аналогами государств, объединенных общностью исторического развития;

6) исследовать основные формы и особенности конституционализации прокуратуры Российской Федерации;

7) выявить проблемы конституционно-правового регулирования и законодательного обеспечения деятельности прокуратуры;

8) разработать предложения по совершенствованию законодательства.

Объектом исследования являются общественные отношения, связанные с конституционализацией прокуратуры в системе публичной власти, влиянием конституционно-правовых норм на формирование и развитие статусных, функциональных и институциональных характеристик органов прокуратуры.

Предмет исследования составляют:

- конституционные правовые нормы учредительного и иного характера, закрепляющие статус прокуратуры в системе публичной власти, определяющие принципы организации и деятельности прокуратуры Российской Федерации;

- законодательные и иные нормативные правовые акты, политико-правовые акты и документы стратегического планирования, определяющие особенности и направления конституционализации прокуратуры Российской Федерации;

- функциональная деятельность органов прокуратуры по надзору за соблюдением Конституции и исполнением федерального законодательства, соблюдением прав и свобод человека и гражданина;

- научные взгляды, концепции, теории и доктрины российских и зарубежных ученых, развивающие идеи конституционализма и правового государства.

Методологической основой исследования выступают общенаучные методы познания (диалектический, логический, аксиологический, метод системного анализа и другие); некоторые частнонаучные методы (статистические и социологические исследования); а также специально-юридические методы: формально-юридический или юридико-технический, догматический метод, использованные для познания внешней и внутренней формы правовых явлений; методы толкования права применены для уяснения истинной воли законодателя, выраженной в тексте закона; историко-правовой и сравнительно-правовой методы использованы для изучения института прокуратуры в контексте исторического развития и в сопоставлении с аналогичными институтами зарубежных стран; метод государственно-правового моделирования использован для поиска оптимальной модели прокуратуры, совершенствования законодательства.

Теоретической основой исследования явились философско-правовые труды М. Вебера, В.М. Гессена, А.Д. Градовского, И.А. Ильина, Н.Н. Коркунова, Дж. Локка, Ш.Л. Монтескьё, в которых нашли отражение общие вопросы учения о сущности и функциях государства, теории о разделении и единстве власти. В развитие идей российского конституционализма значительный вклад внесли: С.А. Авакьян, А.С. Автономов, С.С. Алексеев, М.В. Баглай, А.М. Барнашов, А.В. Безруков, Н.С. Бондарь, Г.А. Гаджиев, Е.Н. Гриценко, В.Б. Евдокимов, В.Д. Зорькин, А.Т. Карасев, Ю.В. Ким, О.А. Кожевников, Е.Л. Козлова, А.Н. Кокотов, И.А. Кравец, В.И. Крусс, О.Е. Кутафин, С.Э. Либанова, М.А. Митюков, В.В. Невинский, С.Э. Несмеянова, И.Ю. Остапович, В.Н. Руденко,

М.С. Саликов, Ю.А. Тихомиров, Б.Н. Топорнин, Т.Я. Хабриева, В.Е. Чиркин, Б.С. Эбзеев, Э.С. Юсубов и другие.

Проблемы правового статуса, определения места и роли прокуратуры в системе публичной власти исследованы в работах: А.И. Алексеева, К.И. Амирбекова, Т.А. Ашурбекова, В.Г. Бессарабова, А.Ю. Винокурова, А.И. Казанника, О.С. Капинус, Н.Н. Карпова, Ф.М. Кобзарева, В.П. Рябцева, Ю.И. Скуратова, А.Ф. Смирнова, А.Я. Сухарева, А.Г. Халиулина и других.

Нормативную базу исследования составили Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры, федеральные конституционные законы, федеральные законы и подзаконные акты, решения Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов Федерации по предмету исследования, а также организационно-распорядительные документы Прокуратуры СССР, Генеральной прокуратуры Российской Федерации, политико-правовые акты государственных органов и должностных лиц, являющихся субъектами конституционно-правовых отношений.

Помимо этого изучены нормативные положения, закрепляющие правовой статус прокуратуры, содержащиеся в Конституциях СССР и РСФСР, Постановлениях ЦИК и СНК СССР, Постановлениях Верховного Совета СССР, иных законодательных актах бывшего Союза ССР.

Эмпирическая база исследования. В процессе работы использовались стенограммы, материалы и документы Конституционного совещания и Конституционной комиссии, официальные данные, публичные доклады и материалы органов государственной власти, выборочно изучены докладные записки прокуроров субъектов Российской Федерации по укреплению законности, правопорядка и усилению прокурорского надзора.

Проанализированы статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры за 2010-2019 гг., практика планирования работы прокуратур, решения коллегий органов прокуратуры, постановления

координационных совещаний руководителей правоохранительных органов, исходя из целей и задач, которые прямо указывались в ежегодных посланиях и указах Президента Российской Федерации, предопределялись конституционными нормами и закреплялись в федеральных законах.

Использован личный практический опыт работы в органах прокуратуры Томской области. В период прохождения диссертантом профессиональной переподготовки в Университете прокуратуры Российской Федерации по специально разработанным анкетам по актуальным вопросам конституционно-правового регулирования статуса прокуратуры опрошено 145 прокурорских работников, имеющих высшее юридическое образование, что обеспечило высокий уровень репрезентативности исследования.

Научная новизна исследования. Исследование представляет собой первую работу в отечественной юридической науке, посвященную комплексному изучению конституционализации прокуратуры. Автором впервые выделены, основные этапы и формы конституционализации прокуратуры Российской Федерации. Проведен глубокий анализ материалов, относящихся к подготовке проекта Конституции 1993 г., представляющих особую историческую ценность. В результате исследования сформулировано авторское определение понятия «конституционализация прокуратуры» как новой категории науки конституционного права.

На защиту выносятся основные положения и выводы, в которых нашла отражение научная новизна исследования:

1. В результате проведенного исследования автором установлено, что конституционализация прокуратуры как конституционной системы органов публичной власти в условиях становления и развития российского правового демократического государства вполне закономерна. Прокуратура Российской Федерации непосредственно ориентирована на обеспечение основных принципов конституционализма и построения правового государства, что позволяет ей использовать свой потенциал для укрепления состояния законности и правопорядка на территории Российской Федерации, а также

для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, в том числе посредством участия в реализации правовой политики государства.

2. В диссертации сделан вывод, что понятие «конституционализация прокуратуры» имеет широкое и узкое значение. В узком смысле – это закрепление нормативных положений о прокуратуре в тексте конституции, придание им конституционной силы. В широком понимании конституционализация прокуратуры как часть процесса совершенствования деятельности органов публичной власти представляет собой процесс ориентирующего системного воздействия конституционных правовых норм на формирование и развитие статусных, институциональных и функциональных характеристик прокуратуры.

3. В ходе проведенного исследования раскрыто значение конституционализации прокуратуры как государственно-правового и конституционно-правового явления, интегрирующего три основные формы конституционализации прокуратуры: нормативно-законодательную, судебно-интерпретационную и политико-правовую.

Нормативно-законодательная конституционализация характеризуется реализацией в федеральном законодательстве посредством соответствующих законодательных процедур конституционных положений, касающихся правового регулирования организации и деятельности прокуратуры.

Судебно-интерпретационная форма представляет собой процесс конституционализации, происходящий под действием решений и правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, непосредственно затрагивающих вопросы организации и деятельности прокуратуры.

Политико-правовая форма конституционализации связана с реализацией конституционных полномочий Президентом и Федеральным Собранием Российской Федерации путем определения национальных целей и задач, издания политико-правовых актов, документов и поручений, адресованных непосредственно Генеральной прокуратуре Российской Федерации или всему

обществу, которые имеют важное стратегическое, социально-экономическое или политическое значение.

4. В результате проведенного диссертационного исследования выделены основные этапы конституционализации прокуратуры Российской Федерации:

Первый этап (с начала 1990-х гг. до 2000 г.) связан с поиском оптимальной модели прокуратуры в ходе подготовки и обсуждения проекта новой российской Конституции, осмыслением места и роли прокуратуры в системе государственных и правозащитных институтов в переходный период и закреплением статуса прокуратуры на конституционном уровне в качестве единой федеральной централизованной системы, не относящейся к законодательной, исполнительной и судебной власти.

В 1995 году по инициативе Президента Российской Федерации принимается новая редакция Закона «О прокуратуре Российской Федерации», в которой в качестве самостоятельного направления выделяется надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. В 1999 году в результате продолжающейся конституционализации прокуратура наделяется полномочиями по надзору за соблюдением Конституции Российской Федерации.

Второй этап (с 2000 г. до 2014 г.) связан с проведением в стране масштабной административной реформы, в ходе которой были созданы управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации в федеральных округах, учреждены должности заместителей Генерального прокурора Российской Федерации с дислокацией в федеральных округах. Данный этап характеризуется значительным изменением юридического статуса и полномочий прокуроров в уголовно-правовой сфере, отделением Следственного комитета Российской Федерации и окончательным упразднением «прокурорского» следствия.

Третий этап (с 2014 г. – по настоящее время) связан 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 Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти».

На данном этапе в Конституции меняется название главы седьмой («Судебная власть и прокуратура»), на конституционном уровне закрепляются статус прокуратуры как единой федеральной централизованной системы и цели деятельности прокуратуры, вводится новый порядок назначения на должность заместителей Генерального прокурора Российской Федерации, прокуроров субъектов и приравненных к ним прокуроров, которые стали назначаться Президентом Российской Федерации после консультации с Советом Федерации. В результате судебной-интерпретационной конституционализации под действием Конституционного Суда Российской Федерации происходят существенные изменения в законодательстве, касающиеся статуса и полномочий прокуроров, а также осуществления возложенных на органы прокуратуры функций.

5. На основе проведенного анализа исторического развития института прокуратуры, материалов Конституционного совещания 1993 г. и этапов конституционализации прокуратуры, сделан вывод о незавершенном характере изменений, внесенных Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации». Внесенной конституционной поправкой не были закреплены статус и функции прокуратуры как единой федеральной централизованной системы, а также не устранено противоречие о необходимости согласования с органами государственной власти субъектов Российской Федерации кандидатур соответствующих прокуроров, назначаемых на должность Президентом Российской Федерации.

Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» данные задачи в целом решены. Вместе с тем в целях обеспечения стабильности правового статуса прокуратуры необходимо указать в статье 129 Конституции, что полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации определяются федеральным конституционным законом.

6. В целях соблюдения конституционной законности, согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти, укрепления системы «сдержек и противовесов», предлагается закрепить статус Генерального прокурора Российской Федерации в качестве постоянного члена Совета Безопасности Российской Федерации. Текущий статус Генерального прокурора Российской Федерации не в полной мере соответствует конституционному положению прокуратуры в системе публичной власти, поскольку он не принимает участия в оперативных совещаниях Совета Безопасности Российской Федерации и не обладает правом решающего голоса, что может отрицательно сказаться на обеспечении конституционной законности и правопорядка при принятии решений данным совещательным органом.

7. Результаты анализа практики взаимодействия прокуратуры с органами государственной (публичной) власти в сфере нормотворческой деятельности позволяют сделать вывод о том, что наделение Генерального прокурора Российской Федерации правом законодательной инициативы и правом на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации по вопросам абстрактного нормоконтроля будет активно способствовать приведению федерального законодательства в соответствие с положениями Конституции, повышению эффективности исполнения решений органа конституционного контроля, согласованному функционированию и взаимодействию властей, укреплению конституционной законности и

обеспечению единого правового пространства на всей территории Российской Федерации.

С наделением Генерального прокурора Российской Федерации правом законотворческой инициативы исчезнет существующая в настоящее время «опосредованность» в решении вопросов, отнесенных к компетенции федерального законодателя, требующих вмешательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Это позволит максимально быстро и эффективно использовать имеющиеся в распоряжении прокуратуры материалы для совершенствования федерального законодательства, предупреждения нарушения прав граждан путем подготовки и непосредственного представления законопроектов на рассмотрение Государственной Думы.

Теоретическая значимость исследования определяется тем, что методологические подходы, предложения и выводы автора могут быть использованы в ходе дальнейшего осмысления феномена конституционализации, исследования и разработки научных положений, касающихся развития теории конституционализма и конституционализации; дальнейшего изучения в качестве источников конституционного права представляющих историческую ценность материалов Конституционной комиссии и Конституционного совещания 1993 г.

Практическая значимость исследования заключается в том, что его результаты могут быть использованы в правотворческой деятельности по совершенствованию конституционно-правового статуса прокуратуры и действующего законодательства; в процессе разработки методик обучения и специальных курсов по конституционному праву, подготовки и повышении квалификации кадров органов прокуратуры и преподавании юридических дисциплин в системе высшего образования.

Степень достоверности результатов проведённого исследования. Работа выполнена на современном методическом уровне с использованием разнообразных общенаучных, специальных и юридических методов.

Достоверность результатов исследования обеспечена анализом широкого круга правовых актов Российской Федерации и зарубежных государств, использованием научных трудов ведущих ученых-юристов по проблемам конституционного права, согласованностью полученных теоретических и эмпирических данных с результатами исследования.

Апробация результатов научного исследования прошла в ходе обсуждения на кафедре конституционного и международного права Национального исследовательского Томского государственного университета. Основные положения и выводы изложены в докладах и сообщениях на международных и всероссийских научно-практических конференциях, форумах, круглых столах: Всероссийская научно-практическая конференция «Проблемы укрепления российской государственности» (Томский государственный университет, г. Томск, 31 января – 2 февраля 2019 г.); IX Всероссийская научно-практическая конференция «Актуальные проблемы юридической науки и практики: взгляд молодых ученых» (Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, г. Москва, 26 мая 2017 г.); X Международная школа-практикум молодых ученых-юристов «Правотворчество и юридическая наука: современные проблемы» (Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, г. Москва, 3-4 июня 2015 г.); Всероссийская научно-практическая конференция «Взаимосвязь конституционного и уголовного судопроизводства» (Северо-Западный филиал Российской академии правосудия, г. Санкт-Петербург, 22 марта 2013 г.).

Результаты исследования изложены в 15 печатных работах, 7 из них опубликованы в ведущих рецензируемых научных изданиях, включенных в Перечень ВАК при Минобрнауки России.

Структура и объем диссертации predetermined целями, задачами исследования и необходимостью изложения научных положений и выводов, полученных в ходе исследования.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность и анализируется степень разработанности темы исследования, определяются его объект и предмет, ставятся цель и задачи, раскрывается научная новизна работы, формулируются основные положения, выносимые на защиту, показывается теоретическая и практическая значимость диссертации, а также приводятся сведения об апробации результатов и структуре работы.

В первой главе **«Теоретические аспекты конституционализации прокуратуры Российской Федерации»** рассмотрены основы теории конституционализации и дана базовая характеристика этому феномену, подчеркнута роль конституционных ценностей и норм в деятельности органов публичной власти. Изучены основные периоды развития института прокуратуры в России и исследованы этапы её конституционализации.

В первом параграфе **«Понятие конституционализации в системе науки российского конституционного права»** изучены различные теоретические подходы к определению понятия «конституционализация», значение конституционных норм как фундаментальной основы правового регулирования системы публичной власти, раскрывается сущность понятия «конституционализация», его соотношение с такими категориями конституционного права как «конституционализм», «конституционно-правовая политика», «конституционная законность» и другими.

Конституционализация в условиях построения правового государства, прежде всего, должна быть направлена на совершенствование деятельности органов публичной власти, которые способны использовать свой потенциал для конституционализации иных сфер общественных отношений в целях наиболее эффективного решения задач в интересах всего общества.

В силу своего особого статуса конституционализации в первую очередь подвержена деятельность конституционных органов, составляющих основу управления государством.

По мнению автора, конституционализация представляет собой динамичный процесс ориентирующего системного воздействия конституционно-правовых норм на общественные отношения. Основной целью конституционализации является воплощение принципов конституционализма, основанных на современных представлениях о правовом государстве и демократических началах правления, наиболее эффективное решение задач в интересах населения. Диссертант приходит к выводу, что объектами конституционализации могут выступать не только право (правопорядок), но и общественные отношения в целом, что позволяет выделить более широкие направления конституционализации.

Во втором параграфе **«Становление и развитие института прокуратуры в России»** дана характеристика основным периодам исторического развития отечественной прокуратуры, показана роль прокуратуры на разных этапах становления российской государственности.

В исследовании подчеркивается, что российская прокуратура, в отличие от европейских аналогов, была изначально ориентирована на надзорную деятельность, охватывающую различные сферы государственного управления, начиная с петровских времен, приближалась к верховной власти и наделялась особыми государственными полномочиями.

Важным этапом в развитии прокурорской системы стала губернская реформа 1775 г. Задачи и полномочия местных прокуроров получили нормативное закрепление в Манифесте императрицы Екатерины II об «Учреждении для управления губерний Всероссийской империи» от 7 ноября 1775 г. Этим документом было предусмотрено создание прокурорских должностей при судах, сформулированы задачи и полномочия губернских прокуроров. По Императорскому манифесту Александра I «Об учреждении Министерств» от 8 сентября 1802 г. прокуратура формально была включена в состав Министерства юстиции, сохранив при этом надзорные функции.

29 сентября 1862 г. император Александр II утвердил «Основные положения преобразования судебной части в России», которые

предусматривали учреждение при каждом суде прокуроров и их товарищей (помощников). Судебная реформа 1864 г. во многом ограничила прокурорский надзор за счёт возложения на прокуроров функций поддержания обвинения в суде и осуществления уголовного преследования.

Советская власть первоначально упразднила судебно-следственный и прокурорский аппарат, однако вскоре пришла к выводу о необходимости восстановления прокурорского надзора. В мае 1922 г. постановлением ВЦИК было принято первое Положение о прокурорском надзоре, а уже в ноябре 1923 г. была образована Прокуратура Верховного Суда Союза ССР. В дальнейшем во всех конституциях советского периода прокуратура была неразрывно связана с судебной системой. В первой союзной Конституции 1924 г. в главе седьмой «О Верховном Суде СССР» упоминалось о Прокуроре Верховного Суда СССР, а в Конституции СССР 1936 г. отдельно оформилась глава «Суд и прокуратура».

В Конституции СССР 1977 г. глава 21 «Прокуратура» вошла в раздел «Правосудие, арбитраж и прокурорский надзор» и содержала пять статей (статьи 164-168). Основная функция прокуратуры, закреплённая на конституционном уровне в советский период, – это высший надзор за точным и единообразным исполнением законов. В соответствии с принятым в ноябре 1979 г. законом устанавливалось право законодательной инициативы Генерального прокурора СССР, а также закреплялось, что органы прокуратуры составляют единую и централизованную систему.

После распада СССР начался новый этап, который характеризуется формированием представлений о возможной модели прокуратуры в переходный период, включая развернувшиеся дискуссии о прокуратуре в процессе работы над проектом новой российской Конституции, в особенности на этапах Конституционного совещания 1993 г.

Во третьем параграфе **«Этапы конституционализации прокуратуры Российской Федерации»** на основе историко-правового анализа выделены

этапы конституционализации современной прокуратуры в контексте конституционных реформ и государственных преобразований.

Первый этап конституционализации российской прокуратуры приходится на непростой переходный период, который переживала российская государственность в начале 1990-х годов, когда место и роль прокуратуры получили неоднозначную оценку. Подготовленная в этот период Концепция судебной реформы в Российской Федерации в качестве ориентира обозначила «постепенное отмирание общенадзорной функции».

Автором исследованы материалы Конституционного совещания 1993 г., в которых нашла отражение широкая научная дискуссия о статусе прокуратуры в системе власти и правозащитных институтов. Их анализ показал, насколько сложным было на данном этапе сохранить конституционный статус и надзорные функции прокуратуры.

В принятой в декабре 1993 г. Конституции Российской Федерации в статье 129 был закреплён правовой статус прокуратуры как единой централизованной системы с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящему и Генеральному прокурору Российской Федерации. В 1995 г. прокуратура была наделена полномочиями по надзору за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, а в 1999 г. получила полномочия по надзору за соблюдением Конституции. В результате прокуратура окончательно оформилась структурно и функционально в самостоятельную государственную систему органов, не входящую ни в одну из ветвей власти.

Второй этап конституционализации прокуратуры связан с проведением в стране с начала 2000-х гг. масштабной административной реформы во всех сферах государственного управления, и характеризуется значительными изменениями полномочий прокуроров в уголовно-правовой сфере, включая окончательное отделение надзора от следствия в 2011 году. Данный этап характеризуется, с одной стороны характеризуется, усилением принципа централизации (созданы управления Генеральной прокуратуры в федеральных округах, учреждены соответствующие должности заместителей

Генерального прокурора), а с другой – ослаблением полномочий прокуратуры в связи с упразднением «прокурорского» следствия. В итоге прокуратура лишилась полномочий по возбуждению и расследованию уголовных дел, из её структуры был образован самостоятельный государственный орган – Следственный комитет Российской Федерации.

Третий этап конституционализации российской прокуратуры связан 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», а также последующим изменением законодательства о прокуратуре, главным образом направленного на конституционализацию прокурорского надзора

После внесения поправок Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» статья 129 Конституции претерпела значительные изменения и была изложена в новой редакции.

Вторая глава **«Прокуратура в системе публичной власти»** посвящена исследованию места прокуратуры как государственного института с особым правовым статусом, рассмотрены особенности реформирования института прокуратуры в некоторых постсоциалистических государствах, объединенных общностью исторического развития.

В первом параграфе **«Прокуратура в механизме разделения властей»** автором исследованы основы теории разделения властей в современном понимании, показано своеобразие конституционного положения прокуратуры, включая роль прокуратуры в сбалансированности системы «сдержек и противовесов», согласованном функционировании и взаимодействии органов публичной власти.

Современное понимание концепции разделения властей не предполагает обязательное отнесение органов государства к исполнительной, законодательной или судебной власти, как это предполагалось в момент её

формулирования авторами данной теории. На первый план скорее выходит их эффективное и сбалансированное взаимодействие между собой в целях реализации функций государства.

Часть третья статьи 132 Конституции говорит о том, что органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

Достижением данной конституционной нормы является закрепление принципов единства публичной власти и взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти, а также эффективности их деятельности в интересах населения.

По мнению автора, одним из аспектов конституционализации прокуратуры является не только особое конституционное положение данного института в системе разделения властей, но и разнонаправленность её деятельности, а также многообразие форм взаимодействия с другими органами государства и публичными институтами.

В Российской Федерации прокуратура органично вписывается в общую систему публичной власти, представляя собой самостоятельную систему органов, осуществляющих активное взаимодействие с органами государственной власти и органами местного самоуправления для достижения национальных целей и решения задач в интересах общества.

Таким образом, конституционализация прокуратуры как процесс ориентирующего системного воздействия конституционных правовых норм на формирование и развитие статусных, институциональных и функциональных характеристик прокуратуры представляет собой также часть процесса совершенствования деятельности государства в рамках конституционализации системы публичной власти.

Во втором параграфе **«Конституционно-правовой статус и функции прокуратуры»** через призму конституционализации подчеркивается

особенное конституционное положение прокуратуры в иерархии государственных органов с особым правовым статусом.

Современная деятельность прокуратуры охватывает различные сферы правовых отношений и в значительной степени концентрируется на обеспечении конституционных ценностей (принципов), поскольку её основными целями является обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

Обеспечивая прямое действие Конституции, органы прокуратуры в соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» осуществляют от имени государства надзор за исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу, которые на законодательном уровне выделены в качестве самостоятельных направлений функциональной деятельности прокуратуры.

Широкий функционал прокуратуры в настоящее время включает в себя основные и вспомогательные функции: правозащитная, надзорная, правотворческая, координационная, процессуальные, международно-правовые, информационно-просветительские, научные и образовательные.

С институциональной точки зрения обосновывается правомерность определения конституционного статуса прокуратуры как самостоятельного государственного института, функционирующего на всех уровнях организации публичной власти.

Автором сделан вывод, что прокуратура – это конституционная система органов, статус которой закреплен в учредительном и основополагающем законодательном акте страны – в Конституции Российской Федерации,

наряду с высшими органами государственной власти, определяющими курс развития общества и государства. Конституционное предназначение прокуратуры состоит в обеспечении конституционной законности и правопорядка, защите прав и свобод человека и гражданина

В третьем параграфе «Институт прокуратуры в постсоциалистических государствах: сравнительно-правовая характеристика» проведен анализ статусных и функциональных характеристик российской прокуратуры в сопоставлении с аналогичными институтами зарубежных стран Восточной Европы, Балтии и вошедших в состав Содружества Независимых Государств.

Автором установлено, что до недавнего времени модели прокуратуры в странах Восточной Европы во многом были аналогом российской прокуратуры. Однако с изменением социально-политической и экономической ситуации после распада социалистических стран стали проводиться радикальные преобразования в области правового регулирования деятельности прокуратуры. Существенные изменения институт прокуратуры претерпел и в других государствах Центральной и Восточной Европы, а также на постсоветском пространстве. Более интенсивно этот процесс протекал в Болгарии, Венгрии, Польше, Словении, Словакии, Чехии, где прокуратура в новом своем качестве восприняла ряд черт, присущих прокуратурам западных европейских стран.

На постсоветском пространстве прокуратура сохранена как надзорный орган и (или) орган, осуществляющий уголовное преследование и поддержание государственного обвинения в суде. Европейские страны (Армения, Украина, Молдова, Латвия, Литва), где прокуратура отнесена к судебной власти, в основном отказались от осуществления прокуратурой функции «общего надзора». В этих странах прокуратура не обладает надзорными полномочиями и не способна оказывать реальное влияние на состояние законности. Многие государства, входившие в состав СССР, напротив, сохранили полномочия прокуратуры по надзору за соблюдением

законов и законности правовых актов (Азербайджан, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Россия, Таджикистан, Узбекистана).

По результатам исследования состояния конституционно-правового регулирования статуса прокуратуры в постсоциалистических государствах выделены три конституционные модели построения системы органов прокуратуры:

1) «советская» модель – страны, где прокуратура сохранена в качестве самостоятельного органа по надзору за соблюдением законности и наделена широкими полномочиями по осуществлению уголовного преследования, в том числе проведению предварительного следствия (Азербайджан, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Польша, Таджикистан, Узбекистан);

2) «европейская» модель – государства, в которых прокуратура формально отнесена к системе органов юстиции или судебной власти, и выполняет только функции уголовного преследования и (или) поддерживает обвинение в суде (Армения, Болгария, Латвия, Литва, Молдова, Украина, Чехия, Эстония);

3) «российская» модель, где прокуратура сохранена в качестве самостоятельного государственного института с широкими надзорными полномочиями, однако полномочия по осуществлению уголовного преследования на досудебной стадии существенно ограничены.

Третья глава «Основные формы конституционализации прокуратуры», структурно состоящая из трех параграфов, посвящена изучению основных форм конституционализации прокуратуры.

В первом параграфе данной главы **«Нормативно-законодательная конституционализация»** речь идет о внесении изменений в действующую систему правового регулирования организации и деятельности прокуратуры, в целях создания необходимых условий и предпосылок для реализации конституционных принципов построения правового демократического государства, обеспечения прав и свобод личности, укрепления единства системы публичной власти.

Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» 1992 г. по состоянию на 1 января 2019 г. был скорректирован более чем 50 законами, при этом за последние пять лет (2014-2019 гг.) Закон о прокуратуре подвергся изменениям более 30 раз. Наибольшее число изменений касалось порядка прохождения прокурорской службы. На втором месте по числу изменений вопросы системы и организации прокуратуры Российской Федерации. В третьей группе по количеству изменений оказались вопросы осуществления прокурорского надзора и иных направлений функциональной деятельности прокуратуры.

Автором высказывается мнение, что с наделением Генерального прокурора Российской Федерации правом законотворческой инициативы исчезнет существующая в настоящее время «опосредованность» в решении вопросов, отнесенных к компетенции федерального законодателя, требующих вмешательства Генеральной прокуратуры. Это позволит максимально быстро и эффективно использовать имеющиеся юридический арсенал и материалы правоприменительной практики органов прокуратуры для совершенствования федерального законодательства, предупреждения нарушения прав граждан путем подготовки и непосредственного представления законопроектов на рассмотрение Государственной Думы.

Во втором параграфе данной главы **«Судебно-интерпретационная конституционализация»** отмечается, что Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» неоднократно подвергался модификации в связи с постановлениями Конституционного Суда Российской Федерации от 18.02.2000 № 3-П, от 11.04.2000 № 6-П, от 17.07.2002 № 13-П, от 18.07.2003 № 13-П, от 17.02.2015 № 2-П и др.

Решения высшего органа конституционного контроля касались различных аспектов реализации полномочий прокуроров и статуса прокуратуры. В частности: реализации надзорных полномочий прокуратуры; участия прокурора в уголовном и гражданском судопроизводстве, в производстве по делам об административных правонарушениях; особенности

участия прокуратуры в процессе нормоконтроля; прохождения службы в органах прокуратуры. Несколько постановлений Конституционного Суда определили пределы прокурорского надзора за соответствием Конституции законодательных актов субъектов Российской Федерации.

Конституционализация прокуратуры проявила себя на примере регламентации порядка проведения прокурорских проверок в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и порядка предоставления по требованию прокурора информации, документов и других материалов в целях осуществления возложенных на органы прокуратуры функций. Соответствующие изменения были внесены в статьи 6 и 21 Закона о прокуратуре в 2017 году во исполнение Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 17 февраля 2015 г. № 2-П.

В параграфе третьем **«Политико-правовая конституционализация»** показана роль Президента Российской Федерации и парламента в формировании конституционно-правовой политики государства и конституционализации правопорядка.

В соответствии с Конституцией и федеральными законами основные направления внутренней и внешней политики определяет Президент Российской Федерации, который обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти (здесь безусловными ориентирами выступают указы и прямые поручения главы государства как гаранта Конституции, прав и свобод человека и гражданина, ежегодные президентские послания, решения консультативных и совещательных органов, созданных при главе государства).

Ежегодные послания и указы Президента Российской Федерации как гаранта Конституции являются одним из основных инструментов политико-правовой конституционализации всех государственных органов, включая прокуратуру, которая адаптирует их к условиям своей деятельности.

Важное юридическое и политическое значение имеет участие Генерального прокурора в заседаниях Совета Безопасности Российской

Федерации, расширенных заседаниях Государственного совета Российской Федерации, а также включение представителей Генпрокуратуры России в состав комиссий и советов при Президенте Российской Федерации.

Существенное влияние на прокуратуру оказывает деятельность парламента (включая парламентские слушания, процедуры парламентского контроля, постановления Совета Федерации по результатам заслушивания докладов Генерального прокурора Российской Федерации о состоянии законности и правопорядка и др.).

Одним из основных ориентиров деятельности прокуратуры являются ежегодные доклады Генерального прокурора о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и проделанной работе по их укреплению, а также постановления Совета Федерации по результатам заслушивания этих докладов.

В диссертационном исследовании сформулированы предложения, направленные на устранение имеющихся противоречий и способствующие совершенствованию конституционно-правового регулирования статуса прокуратуры Российской Федерации как самостоятельного института.

В качестве одного из возможных направлений развития прокуратуры на основе отечественного опыта (органы судейского сообщества в России) и зарубежной практики может рассматриваться идея о создании органов прокурорского сообщества, которые в первую очередь могли обеспечивать консолидацию и профессиональную мобильность прокурорских кадров.

В **заключении** излагаются основные положения, выводы и предложения диссертанта по результатам исследования.

В приложениях приведены: проект Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации», таблицы и результаты анкетирования по вопросам диссертационного исследования.

Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях автора:

Статьи в журналах, включённых в Перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание учёной степени кандидата наук, на соискание учёной степени доктора наук:

1. *Ульянов А. Ю.* Конституционно-правовое положение и перспективы развития российской прокуратуры / А. Ю. Ульянов // Вестник Томского государственного университета. Право. – 2013. – № 4 (10). – С. 115–119. – 0,34 а. л.

2. *Ульянов А. Ю.* Конституционализация института прокуратуры как закономерный этап развития российской государственности / А. Ю. Ульянов // Вестник Томского государственного университета. Право. – 2016. – № 3 (21). – С. 90–99. – 0,77 а. л.

3. *Ульянов А. Ю.* Роль органов прокуратуры в исполнении решений Конституционного Суда России / А. Ю. Ульянов // Законность. – 2017. – № 4 (990). – С. 21–24. – 0,32 а. л.

4. *Ульянов А. Ю.* Конституционное назначение и функции прокуратуры / А. Ю. Ульянов // Российская юстиция. – 2018. – № 3. – С. 5–7. – 0,34 а. л.

5. *Ульянов А. Ю.* Дискуссии о прокуратуре на этапах Конституционного совещания 1993 г. / А. Ю. Ульянов // Государственная власть и местное самоуправление. – 2018. – № 9. – С. 43–48. – 0,32 а. л.

6. *Ульянов А. Ю.* Роль ежегодных докладов Генерального прокурора РФ в осуществлении парламентского контроля / А. Ю. Ульянов // Законность. – 2018. – № 8 (1006). – С. 37–40. – 0,4 а. л.

7. *Ульянов А. Ю.* Историко-правовые предпосылки и основные этапы конституционализация прокуратуры РФ / А. Ю. Ульянов // Вестник Томского государственного университета. Право. – 2018. – № 30. – С. 124–136. – 1,05 а. л.

Публикации в прочих научных изданиях:

8. *Ульянов А. Ю.* Конституционно-правовые вопросы статуса прокуратуры в системе разделения властей / А. Ю. Ульянов // Правовые

проблемы укрепления российской государственности : сборник статей. – Томск, 2010. – Ч. 46. – С. 85–87. – 0,12 а. л.

9. *Ульянов А. Ю.* Конституционно-правовые основы правозащитной деятельности прокуратуры в свете модернизации правоохранительной системы Российской Федерации / А. Ю. Ульянов // Правовые проблемы укрепления российской государственности : сборник статей – Томск, 2011. – Ч. 49. – С. 114-116. – 0,11 а. л.

10. *Ульянов А. Ю.* Принцип разделения властей и его реализация в Российской Конституции / А. Ю. Ульянов // Правовые проблемы укрепления российской государственности : сборник статей. – Томск, 2012. – Ч. 53. – С. 95–96. – 0,1 а. л.

11. *Ульянов А. Ю.* О перспективах развития российской прокуратуры / А. Ю. Ульянов // Юридические записки. – 2013. – № 2. – С. 150–154. – 0,46 а. л.

12. *Ульянов А. Ю.* Реализация конституционно-правового статуса прокуратуры России в постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации / А. Ю. Ульянов // Взаимосвязь конституционного и уголовного судопроизводства : сборник статей по материалам всероссийской научно-практической конференции. Санкт-Петербург, 22 марта 2013 г. – Санкт-Петербург, 2013. – С. 173–176. – 0,33 а. л.

13. *Ульянов А. Ю.* Теоретические основы конституционализации деятельности прокуратуры / А. Ю. Ульянов // Власть. Народное представительство. Федерализм : материалы межрегиональной научно-практической конференции, посвященной 100-летию со дня рождения доктора юридических наук, профессора Андрея Ивановича Кима. Томск, 18 декабря 2015 г. – Томск, 2016. – С. 94–99. – 0,31 а. л.

14. *Ульянов А. Ю.* Конституционализация законодательства о прокуратуре и поиск новых форм организации прокурорской деятельности / А. Ю. Ульянов // Актуальные проблемы юридической науки и практики: взгляд молодых ученых : сборник материалов IX научно-практической

конференции молодых ученых. Москва, 26 мая 2017 г. – Москва, 2017. – С. 406–411. – 0,27 а. л.

15. *Ульянов А. Ю.* Системообразующая роль Конституции РФ в правовом обеспечении деятельности прокуратуры / А. Ю. Ульянов // Отечественная юриспруденция. – 2019. – № 1 (33). – С. 8–12. – 0,40 а. л.

Общий объем публикаций составляет 5,64 а. л.