

Научная статья

УДК 34

DOI 10.33184/vest-law-bsu-2024.22.8

**Папышева Елена Сергеевна**

Уфимский университет науки и технологий, Уфа, Россия,

papyshev-01@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0001-8157-8805>

## **СТАТУС ПРОКУРОРА: ПРОЦЕСС ЭВОЛЮЦИИ ИЛИ ИНВОЛЮЦИИ?**

**Аннотация.** В статье рассматриваются ключевые этапы развития прокуратуры Российской Федерации начиная с Концепции судебной реформы в РСФСР 1991 г. и принятия Конституции РФ и заканчивая изменениями конституционного статуса прокуратуры в свете поправок, внесенных в Основной закон в 2014 и 2020 гг. Также анализируется роль прокуратуры в правовой системе государства. Рассмотрены основные тенденции и выявлены некоторые проблемы в формулировании законодательного статуса прокуратуры. Особое внимание уделяется анализу действующей редакции ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», из которой исключено указание на полномочие прокурора выступать от имени Российской Федерации. Рассматриваются вероятные причины и возможные последствия данного законодательного решения, его несогласованность с нормами процессуального законодательства, в частности с регламентирующими статус и полномочия прокурора в уголовном и гражданском судопроизводствах.

**Ключевые слова:** государственный обвинитель, от имени Российской Федерации, проводник политической воли, прокурор в гражданском процессе, реформирование прокуратуры

**Для цитирования:** Папышева Е.С. Статус прокурора: процесс эволюции или инволюции? / Е.С. Папышева. – DOI 10.33184/vest-law-bsu-2024.22.8 // Вестник Института права Башкирского государственного университета. – 2024. – № 2. – С. 75–83.

Original article

**Papysheva Elena Sergeevna**

Ufa University of Science and Technologies, Ufa, Russia,  
papyshev-01@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0001-8157-8805>

## THE STATUS OF THE PROSECUTOR: A PROCESS OF EVOLUTION OR INVOLUTION?

**Abstract.** The article considers the key stages of the Prosecutor's Office of the Russian Federation development, beginning with the concept of judicial reform in the RSFSR in 1991 and the adoption of the Constitution of the Russian Federation and ending with the changes in the constitutional status of the Prosecutor's Office in the light of the amendments to the Basic Law in 2014 and 2020. The role of the prosecutor's office in the legal system of the state is also analysed. The main trends are considered and some problems in the formulation of the procurator's office legal status are identified. Special attention is paid to the analysis of the current wording of Article 1 of the Federal Law «On the Prosecutor's Office of the Russian Federation», that excludes the indication of the prosecutor's authority to act on behalf of the Russian Federation. The probable reasons and possible consequences of this legislative decision, its inconsistency with the norms of procedural legislation, in particular those regulating the status and powers of the prosecutor in criminal and civil proceedings, are considered.

**Keywords:** state prosecutor, on behalf of the Russian Federation, conductor of political will, prosecutor in civil proceedings, reform of the prosecutor's office

**For citation:** Papysheva E.S. The Status of the Prosecutor: a Process of Evolution or Involution? *Vestnik Instituta prava Bashkirskogo gosudarstvennogo universiteta = Bulletin of the Institute of Law of the Bashkir State University*, 2024, no. 2, pp. 75–83. (In Russian). DOI 10.33184/vest-law-bsu-2024.22.8.

**Введение.** Основой российского конституционализма является принцип разделения властей (ст. 10 Конституции РФ). Законодательная, исполнительная и судебная ветви власти независимы и должны обеспечивать систему сдержек и противовесов, гарантирующую стабильность и эффективность государственного управления. Вопрос о месте среди них прокуратуры остается открытым, дискуссионным и, по сути, не решенным в течение всего периода существования Российской Федерации.

Прокуратура, будучи важнейшим правоохранительным органом, призвана обеспечивать законность, защищать права и свободы граждан, интересы общества и государства. Тем не менее точное положение прокуратуры

в структуре разделения властей и объем ее полномочий неоднократно пересматривались и реформировались. Более того, в период преобразования России остро стоял вопрос о целесообразности существования прокуратуры.

Авторы небезызвестной Концепции судебной реформы в РСФСР, утвержденной Верховным Советом РСФСР в 1991 г., хотели видеть прокуратуру «объективным органом обвинительной власти на стадии предварительного расследования» как с правом возбуждения уголовного дела, так и поддержания от имени государства обвинения в суде. Общий надзор прокуратуры признан Концепцией «державным орудием принуждения», также был сделан вывод о «постепенном отмирании общенадзорной функции прокуратуры»<sup>1</sup>. Таким образом, Концепция судебной реформы стала отправной точкой планировавшегося преобразования системы органов прокуратуры, изменения ее статуса и роли в правовой системе России.

Изменения, внесенные в Конституцию РФ и законодательство о прокуратуре, отражают сложный процесс поиска оптимальной модели функционирования этого института. Анализ законодательной эволюции статуса прокурора в Российской Федерации позволяет лучше понять сущность и значение этого государственного органа, оценить эффективность проводимых реформ.

В данной статье будут рассмотрены ключевые этапы развития прокуратуры в России, проанализированы изменения ее конституционного и, частично, законодательного статуса, выявлены основные тенденции и проблемы в этой сфере.

**Положение прокуратуры по Конституции РФ 1993 г.** Конституция РФ, принятая в 1993 г., стала основополагающим документом, определяющим структуру и принципы функционирования государственной власти в стране. Влияние Концепции судебной реформы на содержание Конституции РФ неоспоримо. В результате «давления» названной Концепции норма о прокуратуре была включена в главу Конституции «Судебная власть»<sup>2</sup>, что свидетельствует о стремлении ограничить ее надзорные полномочия. Однако такое расположение статьи не означало, что прокуратура фактически относится к судебной ветви власти, а скорее отражало компромиссный характер принятых решений.

---

<sup>1</sup> О Концепции судебной реформы в РСФСР : постановление Верховного Совета РСФСР от 24.10.1991 № 1801-1 // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 44, ст. 1435.

<sup>2</sup> Более подробно о причинах появления нормы о прокуратуре в столь краткой форме и об обстановке, в которой это происходило, неоднократно рассказывал А.И. Казанник, занимавший в тот период должность Генерального прокурора РФ (см., например: Петров А. Алексей Казанник: отдал свой мандат Ельцину из чувства справедливости и не жалею об этом [Электронный ресурс]. URL: <https://tass.ru/interviews/3347868?ysclid=lvf365w9gx823034912> (дата обращения: 17.03.2024).

Лаконичная формулировка статьи о прокуратуре в Основном законе оставила значительное пространство для маневра в определении ее полномочий и статуса через федеральное законодательство. Это давало возможность в будущем наделить прокуратуру дополнительными функциями, сохранить существующие или, напротив, ограничить ее роль, без внесения каких-либо изменений в Конституцию. Такая «гибкость» нормы, с одной стороны, позволяла адаптировать институт прокуратуры к меняющимся потребностям общества и государства, с другой – создавала некоторую неопределенность и нестабильность положения прокуратуры.

После принятия Конституции РФ продолжались дискуссии о реформировании прокуратуры, ее месте в системе государственных органов и объеме полномочий. Критики сложившейся модели указывали на чрезмерную централизацию прокурорской системы, сохранение элементов общего надзора, характерных для советского периода. Так, по мнению И.Л. Петрухина, прокуратура «в цивилизованных странах ... является органом исполнительной власти и, по общему правилу, входит в Министерство юстиции» [1, с. 149].

Сторонники существующего положения прокуратуры подчеркивали важность ее как гаранта законности и единства правового пространства страны, необходимость сохранения ее широких полномочий в сфере уголовного преследования и надзора за соблюдением прав граждан [см. об этом подробнее: 2].

**Изменения Конституции 2014 и 2020 г., затрагивающие статус прокуратуры.** В 2014 г. был сделан важный шаг в сторону признания особого статуса прокуратуры: название главы Конституции, в которой находилась статья о прокуратуре, было изменено на «Судебная власть и прокуратура»<sup>1</sup>. Это изменение подчеркнуло, что прокуратура не относится напрямую к судебной власти, а является автономным, самостоятельным государственным институтом с особым конституционно-правовым статусом. Однако реальные полномочия и функции прокуратуры по-прежнему определялись в федеральном законодательстве, которое могло быть изменено без внесения поправок в Конституцию.

Значительные изменения произошли в 2020 г., когда была принята новая редакция ст. 129 Конституции РФ, посвященной прокуратуре<sup>2</sup>. В обновленной норме были закреплены основные функции прокуратуры, включая

---

<sup>1</sup> Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 05.02.2014 № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 6, ст. 548.

<sup>2</sup> Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 11, ст. 1416.

надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, уголовное преследование в соответствии со своими полномочиями.

Признание надзорных полномочий прокуратуры на конституционном уровне стало, без преувеличения, важной вехой в развитии этого института и, казалось бы, ознаменовало победу над идеями ограничения роли прокуратуры, заложенными в Концепции судебной реформы 1991 г. Расширение и конкретизация функций прокуратуры в Основном законе отражали стремление укрепить ее положение как централизованной системы органов, обеспечивающих верховенство закона и единство правового пространства страны.

Таким образом, конституционные поправки 2020 г. стали важным этапом эволюции конституционного статуса прокуратуры в России, закрепили ее ключевые функции и подчеркнули особое место в системе государственных органов как «подсистемы государственной власти Российской Федерации» [3, с. 101]. Однако законодательная реализация этих изменений вызывает настороженность.

**Противоречия в законодательстве о прокуратуре.** Казалось бы, через почти тридцать лет прокуратура все-таки конституционно укрепила свой уникальный статус надзорного органа. Однако, несмотря на поправки, внесенные в Конституцию в 2020 г., в федеральном законодательстве о прокуратуре возникли некоторые если не противоречия, то неясности. Так, при приведении Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в соответствие с обновленной ст. 129 Конституции РФ из его ст. 1 было неожиданно исключено упоминание о том, что прокуратура осуществляет свои функции от имени Российской Федерации.

Это изменение вызывает вопросы, поскольку не ясно, от чьего имени теперь действует прокуратура и каковы правовые последствия такого исключения. Функции прокуратуры по надзору за соблюдением Конституции и исполнением законов, а также по уголовному преследованию традиционно рассматривались как осуществляемые от имени государства, что подчеркивало их публично-правовой характер.

Прокурор был и остается проводником политической воли руководства страны. «Особая легитимность прокурора необходима ему ... для независимой и процессуализированной реализации в конкретных ситуациях обличенных в правовую ... форму решений политической власти, прежде всего законодательной власти и в значительной мере Президента РФ» [4, с. 214–215]. Прокурор реализует решения государственной власти посредством осуществления надзора за исполнением законов в различных отраслях, в том числе в сфере уголовного судопроизводства. Надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, наделяющий прокурора правом проведения проверок органов исполнительной власти, особый процессу-

альный статус во всех видах судопроизводства с правом обжалования судебных актов поднимает его на более высокий политический уровень. Прокурор, поддерживающий государственное обвинение в суде или осуществляющий надзор за исполнением законов, действует не от своего имени, не от имени федерального ведомства, а от имени государства как представитель государственной власти.

Исключение из текста Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» указания на право действовать от имени Российской Федерации не повлекло каких-либо радикальных изменений статуса и полномочий прокурора в уголовном, гражданском и других видах судопроизводства. Не подверглись редактированию ст. 5 и 37 УПК РФ – прокурор по-прежнему является должностным лицом, уполномоченным осуществлять от имени государства уголовное преследование в ходе уголовного судопроизводства, а также надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия.

Исходя из структуры нормы, полномочия «от имени государства» распространяются как на сферу уголовного преследования, так и надзора. В силу предоставленных ст. 37 ГПК РФ полномочий прокурор вправе обратиться в суд с заявлением в защиту интересов Российской Федерации и других публично-правовых образований. Более того, Федеральным законом от 7 октября 2022 г.<sup>1</sup> прокурор наделен правом по своей инициативе (или инициативе суда) вступать в дело, рассматриваемое судом, на любой стадии процесса для дачи заключения, если предмет спора связан с недружественными действиями иностранных государств. Эти дополнения нормы ст. 37 (аналогичным образом и ст. 52 АПК РФ) подтверждают, что прокурор остается проводником политической воли государственной власти.

Сохранение у прокуратуры полномочий по надзору за исполнением законов, участию в судопроизводстве (и даже их расширение) и координации деятельности правоохранительных органов де-факто подтверждает ее особый статус и роль в защите интересов государства и общества.

С другой стороны, исключение указания в законе на то, что прокуратура осуществляет свои функции от имени Российской Федерации, может толковаться как попытка снизить ее правовой статус и приравнять к государственным органам исполнительной власти (в частности, к органам государственного надзора (контроля), не имеющим особого конституционно-правового положения).

---

<sup>1</sup> О внесении изменений в статью 52 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации и статью 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации : Федеральный закон от 07.10.2022 № 387-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2022. № 41, ст. 6949.

Возникает и другой вопрос правоприменения: не потребуется ли теперь получать специальные полномочия или согласие государства на реализацию прокурором своих функций от имени государства, например, при обращении в суд с исками и заявлениями в интересах Российской Федерации?

Необходимость получения таких полномочий может существенно усложнить и замедлить работу прокуратуры, снизить ее эффективность и оперативность реагирования на нарушения закона. В связи с этим исключение из Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» указания на осуществление ею функций от имени Российской Федерации представляется спорным решением, которое может иметь негативные последствия для реализации конституционных полномочий прокуратуры и требует дополнительного анализа и толкования.

**Заключение.** Анализ эволюции статуса прокурора в Российской Федерации показывает, что этот процесс носит сложный, иногда противоречивый характер, отражающий борьбу сторонников исторически сложившейся в России концепции наделения прокурора полномочиями по надзору за органами исполнительной власти (общего надзора) и их противников – приверженцев отнесения прокуратуры к органам судебной или исполнительной власти, сужения функций прокуратуры до поддержания государственного обвинения в суде.

Концепция судебной реформы в РСФСР 1991 г. заложила основу для ограничения полномочий прокуратуры и ее поглощения судебной или исполнительной властью. Однако последующее развитие федерального законодательства и конституционные поправки демонстрируют тенденцию к укреплению статуса прокуратуры как самостоятельного государственного института с широким кругом надзорных полномочий. Исторически сложившаяся концепция наделения прокурора надзорными полномочиями закономерно одержала победу.

Изменения, внесенные в Конституцию РФ в 2014 и 2020 гг., подчеркнули особое положение прокуратуры и закрепили ее ключевые полномочия, что можно рассматривать как важный шаг в развитии российской правовой системы.

В то же время некоторые противоречия<sup>1</sup> и неясности в федеральном законодательстве о прокуратуре, в частности исключение указания на осуществление ею функций от имени Российской Федерации, вызывают вопросы. Названные противоречия могут быть истолкованы как очередная попытка приравнять прокуратуру к государственным органам исполнительной

---

<sup>1</sup> Например, лишение прокурора права возбуждать уголовное дело. Однако данная проблема не является предметом рассмотрения в рамках настоящей статьи.

власти<sup>1</sup> и уменьшить ее независимость, что идет вразрез с тенденцией конституционного усиления ее статуса.

Возможно, законодатель исходил из того, что указание в Конституции РФ основных функций органов прокуратуры уже предполагает наличие у прокурора полномочий выступать от имени государства и дублирования их в законе теперь не требуется. Но тогда почему это нововведение не коснулось процессуальных кодексов?

Может быть, при формулировании ч. 1 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в новой редакции была допущена технико-юридическая ошибка и полномочия «от имени Российской Федерации» опущены случайно? Возможны ли такие издержки законотворчества или причины кроются в другом? Эти вопросы остаются открытыми. Время покажет, в каком направлении будет развиваться законодательство о прокуратуре. Наверное, когда-нибудь мы узнаем об истинных причинах рассмотренных изменений закона.

Дальнейшее развитие законодательства о прокуратуре должно быть направлено на устранение существующих противоречий, обеспечение независимости и эффективности работы прокуроров, единства и централизации прокуратуры, отстаивающей публичный интерес, а также на поиск баланса между различными ветвями власти. Опыт развития прокуратуры в России показывает, что ее статус и полномочия не могут рассматриваться как раз и навсегда установленные, они эволюционируют вместе с развитием общества и государства, отвечая на новые вызовы и потребности. К сожалению, иногда этот процесс больше напоминает инволюцию. В этом контексте дальнейшие дискуссии о месте прокуратуры в системе разделения властей, ее функциях и полномочиях представляются актуальными и необходимыми для совершенствования российской правовой системы, поиска оптимальной модели функционирования прокуратуры в системе разделения властей.

### Список источников

1. Судебная власть / под ред. И.Л. Петрухина. – Москва, 2002. – 720 с.
2. Бойков А.Д. Третья власть в России / А.Д. Бойков. – Москва, 1997. – 264 с.
3. Карпов Н.Н. К вопросу о правовом статусе прокуратуры Российской Федерации / Н.Н. Карпов // Вестник Московского университета МВД России. – 2022. – № 2. – С. 101–106.

---

<sup>1</sup> К таковым автор относит установление Федеральным законом от 07.03.2017 № 27-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации"» порядка проведения прокурорских проверок.



4. Головки Л.В. Государство и его уголовное судопроизводство : монография / Л.В. Головки. – Москва : Городец, 2022. – 464 с.

### References

1. Petrukhin I.L. (ed.). Judicial Power. Moscow, 2002. 720 p.
2. Boykov A.D. The Third Power in Russia. Moscow, 1997. 264 p.
3. Karpov N.N. To the Question of the Legal Status of the Prosecutors Office the Russian Federation. *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii = Vestnik of Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia*, 2022, no. 2, pp. 101–106. (In Russian).
4. Golovko L.V. The State and Its Criminal Procedure. Moscow, Gorodets Publ., 2022. 464 p.

### Информация об авторе

**Папышева Елена Сергеевна** –  
кандидат юридических наук, до-  
цент кафедры уголовного права и  
процесса Институт права

### Information about the Author

**Papysheva Elena Sergeevna** –  
*Candidate of Sciences (Law), Associate  
Professor of the Chair of Criminal Law  
and Procedure, Institute of Law*

Статья поступила в редакцию 01.04.2024; одобрена после рецензирования 10.05.2024; принята к публикации 10.05.2024.

The article was submitted 01.04.2024; approved after reviewing 10.05.2024; accepted for publication 10.05.2024.