

На правах рукописи

САФОНОВА Татьяна Юрьевна

**Конституционно-правовое регулирование
деятельности прокуратуры России как
государственного органа с особым
правовым статусом**

Специальность

12.00.02 – конституционное право; муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание учёной степени

кандидата юридических наук

Москва - 2011

Работа выполнена на кафедре конституционного и муниципального права ГОУ ВПО «Елецкий государственный университет им. А.И. Бунина»

Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор
Ермаков Владимир Гаврилович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Астафичев Павел Александрович

кандидат юридических наук
Еременко Екатерина Валерьевна

Ведущая организация – ГОУ ВПО «Воронежский государственный университет»

Защита диссертации состоится 22 сентября 2011 г. в 16.00 часов на заседании диссертационного совета Д 521.004.06 при ННОУ ВПО «Московский гуманитарный университет» по адресу: 111395, г. Москва, ул. Юности, д. 5/1, учебный корпус № 3, ауд. 511.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ННОУ ВПО «Московский гуманитарный университет».

Автореферат разослан «___» _____ 2011 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук, доцент

Е.В. Белоусова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Конституция Российской Федерации, принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., в статье 129 главы 7 «Судебная власть» закрепила особый правовой статус прокуратуры. Тем не менее, конституционная норма не определила ни функции, ни полномочия этого государственного органа и отнесла большинство вопросов организации и деятельности прокуратуры к предмету регулирования специального закона. Место прокуратуры в системе государственно-правовых институтов, которое имеет ключевое значение для определения сущности прокурорской системы, ее конституционно-правового статуса, организационного построения, форм и методов деятельности, также недостаточно четко фиксируется Конституцией РФ.

Неоднозначность содержания конституционной нормы и местонахождения статьи 129 в тексте основного закона породила многочисленные научные споры, не утихающие до настоящего времени. Затянувшиеся правовая и административная реформы, а также сопровождающие их изменения законодательства стимулируют научные дискуссии специалистов по вопросу о конституционно-правовом статусе прокуратуры и регулировании ее деятельности. По-прежнему отсутствует единодушие ученых, исследующих место прокуратуры в системе государственных органов Российской Федерации. Иными словами большинство проблем науки конституционного права, затрагивающие данные вопросы, остается открытым для исследования.

В связи с реформированием государственного аппарата и правоохранительных органов, реализацией национальных проектов в настоящее время предъявляются новые требования к прокурорам и ставятся перед ними все более сложные профессиональные задачи.

Значимость научного исследования приоритетных направлений деятельности прокуратуры определяется ее вкладом в развитие демократического правового государства в России и в борьбу с преступностью и коррупцией, обеспечение единства правового пространства страны путем надзора за соблюдением законодательства Российской Федерации. Во многом именно от

эффективной деятельности прокуратуры зависит благосостояние и правовая защищенность граждан, безопасность и интересы государства.

Формирование оценки правового регулирования деятельности и состояния правового статуса прокуратуры России с точки зрения науки конституционного права в настоящий момент представляется необходимым, так как позволяет заново переосмыслить важнейшие проблемы реализации конституционного принципа законности.

Актуальность самостоятельного рассмотрения конституционно-правового регулирования деятельности прокуратуры как государственного органа с особым статусом в диссертационном исследовании не вызывает сомнений в связи с необходимостью всестороннего исследования сущности и специфики комплекса общественных отношений, возникающих в процессе государственного строительства системы правоохранительных органов, конституционного оформления их статуса и функционирования в современных условиях.

На своевременность исследования указывает тот факт, что за последнее время законодательство и правоприменительная практика в данной сфере существенным образом изменились. Это обстоятельство позволяет на ранней стадии выявить важнейшие проблемы, связанные с механизмом реализации конституционного принципа законности в Российской Федерации и предложить пути их решения для повышения эффективности процесса реформирования государственных органов в целом и системы органов прокуратуры в частности.

Степень разработанности темы исследования. Проблемы конституционно-правового регулирования деятельности прокуратуры России были рассмотрены ведущими отечественными исследователями в целом ряде работ. Однако изучение научной литературы по теме диссертации свидетельствует о том, что вопросы, связанные с конституционно-правовым регулированием деятельности прокуратуры Российской Федерации являются по-прежнему малоизученными, поэтому узкоспециальные научные юридические исследования по данной проблематике практически отсутствуют.

В докторских (Бессарабов В.Г. Прокуратура в системе государственного контроля Российской Федерации – М., 2001; Осипян С.А. Российский федерализм и конституционно-правовой статус прокуратуры: концептуальные проблемы – М.,

2006) и кандидатских (Дегтярева Н.Н. Конституционно-правовой статус прокуратуры в Российской Федерации: институциональный и сравнительный анализ – М., 2000; Зайков С.Ю. Конституционно-правовой статус прокуратуры в Российской Федерации – М., 2002) диссертациях последнего десятилетия были проанализированы отдельные проблемы избранной темы, однако проблемы конституционно-правового регулирования деятельности прокуратуры на современном этапе все еще остаются неразрешенными и недостаточно исследованными.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие по поводу конституционного закрепления правового статуса прокуратуры Российской Федерации и регулирования ее деятельности как государственного органа с особым статусом.

Предметом диссертационного исследования выступает доктрина науки конституционного права; конституционные нормы, а также комплекс правовых норм в составе российского законодательства конкретизирующих конституционно-правовое регулирование деятельности прокуратуры Российской Федерации как государственного органа с особым статусом.

Цель диссертации состоит в выработке основных направлений конституционно-правового регулирования деятельности прокуратуры Российской Федерации на современном этапе; формировании и научном обосновании предложений и рекомендаций, направленных на повышение эффективности функционирования прокуратуры как государственного органа с особым статусом в сфере контроля над соблюдением законности.

В соответствии с поставленной целью формулируются и решаются следующие **задачи**:

- провести ретроспективный (исторический) и сравнительный анализ возникновения и развития прокуратуры в России и зарубежных государствах;
- исследовать основные тенденции развития правового положения прокуратуры в зарубежных государствах;
- раскрыть понятие и сущность конституционно-правового регулирования общественных отношений в сфере деятельности прокуратуры России;

- охарактеризовать принципы, цели, задачи и основные направления деятельности прокуратуры в условиях реформирования органов государственной власти;

- провести системный анализ правового статуса прокуратуры России как государственного органа с особым статусом;

- выявить проблемы эффективности законодательства и основные направления его развития в области конституционно-правового регулирования деятельности прокуратуры и предложить пути их решения.

Методологическую основу исследования составил диалектический метод научного познания, а также совокупность общенаучных и частнонаучных методов, в числе которых: аналитический, проблемно-теоретический, системный, синтетический, исторический, системно-структурный, структурно-функциональный, формально-юридический, структурно-юридический, сравнительно-правовой и др. Сочетание указанных методов позволило наиболее качественно решить поставленные задачи.

Теоретической основой диссертационного исследования являются, прежде всего, труды таких видных дореволюционных ученых, как: В.И. Веретенников, С.И. Викторский, А.Д. Градовский, Н.М. Коркунов, Н.В. Муравьев, С.А. Петровский и др.; труды ученых советского периода, а именно: С.С. Алексеева, С.Г. Березовской, Г.И. Боровина, М.И. Брагинского, Б.Н. Габричидзе, В.Г. Даева, В.Д. Ломовского, М.Н. Калинина, М.Н. Маршунова, Б.И. Пугинского и др.

Среди современных работ следует отметить теоретическую значимость исследований С.А. Авакьяна, И.М. Байкина, В.Г. Бессарабова, С.Г. Буянского, В.Н. Григорьева, С.Н. Казанцева, В.В. Клочкова, В.Ф. Крюкова, Н.В. Мельникова, В.С. Нерсисянца, И.П. Петрухина, А.Я. Сухарева, А.В. Победкина, А.Г. Чувилева, В.Н. Яшина и др.

Нормативная база исследования включает в себя Конституцию Российской Федерации; федеральные законы, действующие в сфере конституционного и государственного строительства Российской Федерации, государственной службы и прокурорского надзора; указы Президента Российской Федерации; акты Генеральной прокуратуры России.

Материалом для ретроспективного (исторического) анализа послужили советские конституции и иные исторические акты, устанавливавшие конституционно-правовой статус и основные направления конституционно-правового регулирования деятельности прокуратуры в различные периоды истории России.

Самостоятельными источниками использованными для сравнительно-правового анализа конституционно-правового регулирования деятельности прокуратуры в различных странах мира, выступили:

конституции и иные законодательные акты зарубежных государств, таких как: Азербайджан, Армения, Беларусь, Болгария, Великобритания, Вьетнам, Германия, Израиль, Испания, Казахстан, КНДР, КНР, Колумбия, Кыргызстан, Лаос, Латвия, Молдова, США, Туркменистан, Украина, Франция, Чехия и др.;

конституции и уставы субъектов Российской Федерации, а именно: Алтайского, Ставропольского краев; Воронежской, Курганской Липецкой, Оренбургской областей; города Москвы и др.

Эмпирическая база исследования состоит из Постановлений Конституционного Суда Российской Федерации и материалов неопубликованной судебной практики Федеральных арбитражных судов Российской Федерации.

В работе также использованы статистические и публицистические материалы, характеризующие деятельность прокуратуры в Российской Федерации, результаты социологических исследований.

Научная новизна диссертации обусловлена созданием оригинального авторского видения процесса возникновения, развития, современного состояния конституционно-правового статуса, важнейших проблем и ближайших перспектив конституционно-правового регулирования деятельности прокуратуры России.

В частности, новизна исследования определяется тем, что автором впервые на монографическом уровне проведен системный анализ конституционно-правового регулирования деятельности прокуратуры Российской Федерации как государственного органа с особым статусом. В процессе исследования автором получены следующие результаты, отличающиеся научной новизной:

– предложено законодательное определение прокуратуры России как системы органов государства с особым статусом, проанализированы и определены

признаки и предпосылки формирования особого статуса прокуратуры с использованием исторических данных и современного зарубежного законодательства;

– на основе данных законодательства и концепций отечественных ученых определены вопросы о месте и роли Прокуратуры России в системе органов государства, ее принадлежность к системе органов государственной власти, при этом автором использован оригинальный подход к решению поставленной проблемы о формировании особого статуса органов прокуратуры, соотношения конституционно-правового регулирования ее деятельности и прокурорского надзора, взаимодействия органов прокуратуры с судебными органами;

– предложены пути решения проблемы конституционно-правового регулирования деятельности прокуратуры и установлены основные направления корректировки норм Конституции РФ, а именно: выведение органов прокуратуры за пределы основных ветвей власти; наделение Генерального прокурора России правом законодательной инициативы и самостоятельного обращения в Конституционный Суд Российской Федерации;

– ввиду особого статуса прокуратуры России автором обоснована целесообразность принятия нового Федерального Конституционного закона «О прокуратуре Российской Федерации», в котором должно быть закреплено особое место прокуратуры в системе органов власти и ее особый правовой статус;

– выявлены наиболее сложные вопросы текущего конституционно-правового регулирования деятельности прокуратуры на современном этапе и предложен ряд изменений действующего Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

На защиту выносятся **следующие положения**, имеющие элементы научной новизны:

1. На основе анализа научной дискуссии по вопросу о разграничении понятий «государственный орган» и «орган государственной власти» применительно к определению статуса прокуратуры и признания его особым было выявлено, что прокуратура Российской Федерации – это единственный государственный орган, который непосредственно реализует волю государства по надзору за исполнением Конституции и законодательства Российской Федерации.

С целью законодательного уточнения особого конституционно-правового статуса Прокуратуры России как органа государства было предложено внести изменения в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», а именно п. 1 ст. 1 изложить в следующей редакции:

«Статья 1. Прокуратура Российской Федерации

1. Прокуратура Российской Федерации – единая федеральная централизованная система государственных органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации».

На основе ретроспективного и сравнительно-правового анализа выделены признаки особого статуса прокуратуры и предпосылки его формирования:

– прокуратура и ее аналоги в России и зарубежных государствах возникли в качестве единственного государственного органа, непосредственно реализующего общеправовой принцип законности под влиянием идей о правовом государстве и «легисломании», что обусловило особый статус прокуратуры с ее надзорной функцией;

– в процессе исторического развития России сформировались характерные признаки особого статуса прокуратуры, а именно: обязательное закрепление статуса конституционной нормой; принятие специального, но при этом межотраслевого закона, непосредственно регламентирующего деятельность прокуратуры; прямое отнесение или явная близость прокуратуры к системе судебных органов при уникальности ее надзорных функций.

2. При рассмотрении проблемы определения места прокуратуры в системе государственных органов Российской Федерации было установлено, что данный орган следует считать существующим вне закрепленных Конституцией РФ ветвей власти. На этом основании автором предложено внести поправку в виде корректировки названия главы 7 Конституции РФ: «Судебная власть», изменив его на следующее: «Судебная власть. Прокуратура».

С целью подтверждения особого характера статуса прокуратуры автором обоснована целесообразность принятия нового Федерального Конституционного закона «О прокуратуре Российской Федерации», где следует закрепить особое

место прокуратуры в системе органов государства как единственного органа, независимо осуществляющего конституционный надзор за соблюдением законности в государстве. Концепция нового закона предполагает закрепление легального определения системы органов прокуратуры как органа государства, обладающего особым статусом, вне существующих ветвей власти; усовершенствованного порядка назначения на должность прокуроров субъектов Российской Федерации; предоставление Генеральному прокурору России права законодательной инициативы и самостоятельного обращения с запросом в Конституционный Суд Российской Федерации.

3. С целью решения проблемы отсутствия в законодательстве положения о возможности обращения главы органа государства, осуществляющего надзор за соблюдением конституционной законности – Генерального прокурора Российской Федерации, с официальным запросом в Конституционный Суд было признано целесообразным внести изменения в Конституцию РФ, изложив ч. 2 ст. 125 в следующей редакции:

«2. Конституционный Суд Российской Федерации по запросам Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, Генерального прокурора Российской Федерации, органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации разрешает дела о соответствии Конституции Российской Федерации: ...».

4. На основе системного анализа законодательства и рассмотрения научной дискуссии по проблеме отсутствия у Генерального прокурора России права законодательной инициативы, с целью усиления гарантий конституционной законности по основным направлениям деятельности было признано целесообразным внести следующие изменения в законодательство:

– п. 1 ст. 104 Конституции РФ изложить в следующей редакции:

«1. Право законодательной инициативы принадлежит Президенту Российской Федерации, Совету Федерации, членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству Российской Федерации, законодательным

(представительным) органам субъектов Российской Федерации. Право законодательной инициативы принадлежит также Конституционному Суду Российской Федерации, Верховному Суду Российской Федерации, Высшему Арбитражному Суду Российской Федерации и Генеральному прокурору Российской Федерации по вопросам их ведения»;

– п. 4 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» изложить в следующей редакции:

«4. Прокуратура Российской Федерации принимает участие в правотворческой деятельности. Генеральному прокурору Российской Федерации принадлежит право законодательной инициативы по вопросам его ведения».

– ст. 9 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» изложить в следующей редакции:

«1. Генеральный прокурор Российской Федерации в ходе осуществления своих полномочий вправе вносить в Государственную Думу Российской Федерации законопроекты по вопросам своего ведения.

2. Прокурор субъекта Российской Федерации при установлении в ходе осуществления своих полномочий при необходимости совершенствования действующих нормативных правовых актов вправе вносить в законодательные органы соответствующего уровня законопроекты по вопросам их ведения».

5. С учетом отсутствия в федеральном законодательстве единого порядка назначения прокурора субъекта Российской Федерации на должность, автором была предложена поправка в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» (п. 1 ст. 13) в следующей редакции:

«1. Прокуроры субъектов Российской Федерации назначаются на должность Генеральным прокурором Российской Федерации по согласованию с представительными (законодательными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации...».

Научно-практическое значение исследования. Теоретическое значение диссертации заключается в том, что осмысление комплекса проблем, связанных с конституционно-правовым регулированием деятельности прокуратуры Российской Федерации, существенным образом развивает и конкретизирует отдельные положения науки конституционного права. Содержащиеся в диссертации

обобщения, выводы и предложения призваны способствовать дальнейшему совершенствованию Конституции РФ и законодательства о прокуратуре.

Практическая значимость исследования состоит в том, что результаты исследования и предложения могут быть использованы в следующих направлениях:

в законотворческой деятельности в процессе дальнейшего совершенствования законодательства в сфере конституционно-правового регулирования деятельности прокуратуры как государственного органа с особым статусом;

в правоприменительной деятельности в процессе непосредственного осуществления своих должностных обязанностей сотрудниками прокуратуры по надзору за соблюдением законности.

Апробация результатов исследования получила выражение в опубликованных научных работах и выступлениях на научно-практических конференциях различных уровней, а именно: международной «Социально-экономические проблемы России и перспективы их решения» (Воронеж, 2007 г.); всероссийской «Актуальные проблемы защиты прав и свобод личности: теория, история, практика» (Воронеж, 2009 г.); межвузовских «Актуальные проблемы гуманитарных наук в исследованиях молодых ученых и аспирантов» (Воронеж, 2007 г.), «Актуальные проблемы защиты прав и свобод личности: теория, история, практика» (Воронеж, 2010 г.) и др.

Результаты исследования были внедрены в учебный процесс для преподавания учебных дисциплин: «Конституционное право» и «Прокурорский надзор» на гуманитарно-правовом факультете ФГОУ ВПО «Воронежский аграрный университет имени К.Д. Глинки» и международно-правовом факультете Воронежского филиала ГОУ ВПО «Российская академия государственной службы при Президенте РФ», а также в практическую деятельность органов судебной власти.

Структура диссертации соответствует цели и задачам исследования и состоит из введения, двух глав, разделенных на восемь параграфов, заключения, списка использованных источников и литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **Введении** обосновывается актуальность темы исследования, показывается степень изученности проблемы в науке конституционного права, определяются предмет, объект, цель и задачи исследования, раскрывается степень научной новизны, теоретическая и практическая значимость работы и формулируются основные положения выносимые на защиту, приводятся сведения об апробации результатов исследования.

Первая глава «Возникновение и развитие прокуратуры в России и зарубежных государствах: ретроспективный (исторический) и сравнительно-правовой анализ» состоит из трех параграфов.

Первый параграф «Возникновение и развитие прокуратуры в России досоветского периода: правовые основы формирования и эволюции» посвящен историко-теоретическому анализу развития прокуратуры в досоветский период, как государственного органа с особым правовым статусом.

Прокуратура, как подавляющее большинство современных публично- и частноправовых институтов, имеет латинское происхождение и, вследствие этого получила широкое распространение во всем мире в качестве особого многопрофильного государственного органа, имеющего карательные, обвинительные и правоохранительные функции.

Древнейшей функцией прокуратуры являлось обеспечение законности, что выражалось в надзоре над соответствующими государственными органами и должностными лицами по вопросу надлежащего соблюдения действующего законодательства.

Появление и развитие инквизиционного процесса в Западной Европе изменило первоначальное предназначение прокуратуры в большинстве стран романо-германской правовой семьи, то есть, несмотря на сохранение первоначального направления деятельности, функциональные приоритеты были смещены в сторону широкой реализации прокуратурой карательных и обвинительных обязанностей.

На формирование российской концептуальной модели прокуратуры оказали существенное влияние законодательство и передовой опыт Англии, Германии и

Франции, однако наиболее предпочтительной для России оказалась французская модель прокуратуры, функции которой предполагали ее участие в уголовном преследовании, но обеспечение законности во всех ее проявлениях считалась приоритетным.

Процесс возникновения прокуратуры в России XVIII в. можно считать закономерным, так как в условиях становления абсолютной монархии и централизации государственного аппарата при Петре I государственный орган, в компетенцию которого входил бы надзор над соблюдением законов был крайне необходим. Не стоит забывать, что Петр I получил престол в условиях глубокого политического кризиса, разгула бюрократической волокиты, казнокрадства и взяточничества. Следовательно, учреждение прокуратуры объяснялось не только общей целью реформы по повышению эффективности деятельности государственного аппарата в условиях усиления монархии, но и стремлением к созданию «полицейского государства», а также «легисломанией». Под нею понимали страсть к законам, которая реализовывалась в ориентации на принятие «правильных законов», что могли бы регламентировать все сферы общественной жизни, буквально – регулировать естественные процессы природы и одновременно социума. Данная тенденция была общеевропейской, именно поэтому Петр I, ориентируясь на передовую практику зарубежных государств, реализовал данный опыт на российской почве.

Оценивая досоветский период развития прокуратуры в целом, отмечается нестабильность этого процесса, напрямую зависевшего от политической линии правившего монарха и его реформаторских наклонностей, то есть прокуратура развивалась и эффективно функционировала только при царях-реформаторах, которые вели активную законотворческую деятельность и, как следствие, стремились к установлению гарантий по обеспечению законности.

Во втором параграфе «Конституционно-правовой статус прокуратуры в советский период истории России: особенности становления конституционно-правового регулирования» исследуются характерные черты правового положения, организации и деятельности прокуратуры советского периода развития России.

Представляется, что советский период заложил основы конституционно-правового регулирования деятельности современной прокуратуры России, что связано, прежде всего, с ее конституционным признанием в виде упоминания о ней как об одном из важнейших государственных органах в структуре судебной власти.

Содержательная «скудность» конституционных норм, закрепляющих статус прокуратуры, также является традицией советского законодательства, сохранившейся в настоящее время, так как именно в этот период сформировались важнейшие черты конституционно-правового регулирования деятельности прокуратуры, которые можно определить следующим образом:

- прокуратура СССР являлась важным звеном в репрессивном аппарате полицейского государства советской России, ее функция по соблюдению законности являлась формально основной, но фактически номинальной, так как прокуратура оправдывала деятельность государственных органов и должностных лиц, создавших свое понятие законности, далекое от его объективного содержания и ориентированное на коммунистические идеалы;

- органы прокуратуры России осуществляли свою деятельность, опираясь на нормы действовавшей Конституции, закрепленные в самом общем виде, и принятого в соответствии с ней специального закона, который являлся межотраслевым, конкретизировал и актуализировал все направления деятельности прокуратуры;

- несмотря на явную или не вполне явную принадлежность прокуратуры к системе судебных органов, она так и не стала ее полноценной частью, так как функционально и структурно являлась принципиально иным правоохранительным органом – одним из гарантов конституционного принципа законности.

Указанные черты оказали определяющее влияние на формирование конституционно-правового статуса прокуратуры в современной России.

В третьем параграфе «Конституционно-правовое регулирование деятельности прокуратуры в зарубежных государствах: сравнительно-правовая характеристика» рассмотрены вопросы конституционно-правового статуса прокуратуры в зарубежных странах и странах СНГ и проведен анализ места прокуратуры в системе государственно-правовых институтов. Исследованы четыре мировые модели организации и деятельности прокуратуры в системе

государственной власти, выделяемые в зависимости от выполняемых ею задач и функций.

В результате проведения сравнительно-правового анализа моделей прокуратуры зарубежных государств, автор приходит к выводу о том, что единая модель конституционно-правового регулирования деятельности прокуратуры отсутствует, что может объясняться следующим:

- прокуратура или ее аналоги, неизменно относящиеся к публично-правовым институтам, в процессе развития испытали на себе мощное влияние исторических, политических и конституционных традиций отдельно взятого народа и государства, что, безусловно, сказалось на конечном результате (например, КНР и государства СНГ длительное время находились под влиянием СССР, а Великобритания и США, относясь к англо-саксонской правовой семье, изначально применяли принципиально иной подход к формированию данного института);

- большинство моделей прокуратуры, несмотря на конституционное прикрепление прокуратуры или ее аналогов к определенной ветви власти или выведение за структуру традиционных систем, имеют настолько специфические функции, которые исключают возможность однозначного определения места прокуратуры в системе органов государственной власти;

- общее сходство функций рассмотренных органов свидетельствует об обоснованной необходимости включения органов прокуратуры или ее аналогов в структуру механизма конституционно-правового регулирования подавляющего большинства государств в мире.

Определяется, что чем выше развитие правовой системы страны, тем более четко закреплено в законодательстве правовое положение органов прокуратуры, которые наделены достаточно обширным кругом полномочий и функций и при этом играют весьма заметную политическую роль.

Подходы к поиску собственной модели построения, организации и деятельности органов прокуратуры в странах СНГ сопровождается в большей степени ориентацией на западноевропейские правовые теории и конструкции. Но в тоже время отправным моментом в построении своей модели прокуратуры в странах-участниках СНГ (кроме Грузии) является, то обстоятельство, что в

конституциях этих стран данному институту отведено в обязательном порядке специальное место.

Практически во всех государствах стран-участников СНГ прокуратура сохранена как единая, централизованная, независимая система при осуществлении своих задач и функций, установленных законом.

Таким образом, являясь одним из элементов государственно-правовой деятельности, прокуратура занимает свое особое место в системе государственно-правовых органов и призвана осуществлять важнейшие задачи государственно-правового регулирования. От ее организационно-правового строительства зависит единообразное понимание законности и соблюдения ее требований всеми гражданами, государственными органами и должностными лицами. Тот круг правовых взаимоотношений, регулирование которых находится в компетенции прокуратуры, достаточно широк и имеет большое значение для выполнения государством своих функций.

Вторая глава «Концептуальные основы конституционно-правового регулирования деятельности прокуратуры как государственного органа с особым правовым статусом в современной России: законодательный и правоприменительный опыт» включает в себя пять параграфов.

Параграф первый главы второй – «Сущность и содержание конституционно-правового регулирования деятельности прокуратуры Российской Федерации: общая характеристика» посвящен исследованию вопросов конституционно-правового регулирования деятельности прокуратуры и прокурорского надзора, места органов прокуратуры в системе государственных органов Российской Федерации.

В ходе проведенного анализа, было выявлено, что конституционно-правовое регулирование деятельности прокуратуры и прокурорский надзор соотносится как общее с частным, так как их объединяют следующие черты:

- общая нормативная база, включающая в себя Конституцию Российской Федерации, Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», нормы иных федеральных законов, указы Президента РФ, акты Генерального прокурора РФ;

- важнейшим направлением деятельности является – надзор за соблюдением важнейшего конституционного принципа законности в целом, Конституции РФ, федеральных законов РФ и иных нормативных актов в частности.

Представляется, что основными чертами, отграничивающими конституционно-правовое регулирование деятельности прокуратуры и прокурорский надзор, являются:

- высокая степень конкретизации правовых механизмов прокурорского надзора и придания ему дополнительных функций в сфере уголовного преследования, обвинения, участия в гражданском процессе;

- соподчинение, которое выражается в том, что функции, цели и задачи конституционно-правового регулирования деятельности прокуратуры являются главенствующими для прокурорского надзора и могут конкретизироваться только по необходимости.

В отечественной юридической литературе споры о роли и месте прокуратуры России в системе российской государственности не прекращаются и не теряют своей актуальности. Среди теоретических и практически значимых проблем выделяют в частности, вопросы о необходимости прокуратуры России, ее качественных характеристиках, о возможности выделения ее в отдельную ветвь (контролирующую) власти в государстве или отнесения к исполнительной власти и др. По данному вопросу в настоящее время имеется несколько точек зрения. Одна группа ученых предлагают выделить прокуратуру в отдельную ветвь власти, другая группа ученых размышляет о статусе прокуратуры не как об органе власти, а представляют ее как систему «сдержек и противовесов» в механизме разделения властей, третья группа ученых предлагает выделить прокуратуру в подсистему правоохранительной власти в системе государственной власти России, а четвертая группа ученых говорит об отнесении прокуратуры к законодательной ветви власти и т.д.

В результате анализа множества точек зрения по рассматриваемому вопросу, было установлено, что законодателю следует определить правовой статус и место прокуратуры России как государственного органа. Прокуратура – это уникальная структура от эффективности функционирования которой во многом зависит утверждение правовых начал в жизни российского государства.

В Конституции Российской Федерации закреплены наиболее общие вопросы организации и деятельности прокуратуры Российской Федерации, а именно, то, что прокуратура Российской Федерации представляет собой единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации. Генеральный прокурор Российской Федерации в свою очередь назначается на должность и освобождается от должности Советом Федерации Федерального Собрания РФ по представлению Президента Российской Федерации. А прокуроры субъектов Российской Федерации назначаются Генеральным прокурором Российской Федерации по согласованию с ее субъектами. Иные прокуроры назначаются Генеральным прокурором Российской Федерации. Полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации определяются федеральным законом.

Если детально рассмотреть статью 129 Конституции Российской Федерации, то в п. 3 делается исключение из правила, которое закреплено в пункте «о» ст. 71 Конституции Российской Федерации, где говорится, что прокуратура относится к исключительному ведению Российской Федерации. Таким образом, законодательством субъектов Российской Федерации должно быть определено с какими органами власти субъектов Российской Федерации и в каком порядке производится такое согласование. То есть, законодательство (конституции и уставы) субъектов Федерации в части, касающейся вопросов согласования с Генеральным прокурором Российской Федерации кандидатуры на должность прокурора субъекта Российской Федерации, относится к правовым основам деятельности прокуратуры Российской Федерации.

На практике, конституциями и уставами различных субъектов Российской Федерации данный вопрос регламентируется не единообразно. Решение вопроса о том, с каким именно органом государственной власти субъекта Российской Федерации должно осуществляться согласование назначения на должность прокурора субъекта Российской Федерации, производится самим субъектом Федерации. В некоторых субъектах Российской Федерации согласование может производиться и законодательным, и исполнительным органом государственной власти субъекта Федерации.

Отмечается, что закрепление в самих конституциях и уставах субъектов Российской Федерации указанных выше положений не является однозначным.

Наиболее оптимальным автор представляет согласование назначения прокурора субъекта Российской Федерации на должность с представительным (законодательным) органом субъекта Федерации, для чего следует:

- кандидатуру на должность прокурора субъекта Российской Федерации обсуждать коллегиально, в открытом и гласном порядке;

- представительный (законодательный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации – это орган государственной власти, состоящий из депутатов, избираемых в ходе проведения выборов. То есть, передавая функцию согласования в представительный (законодательный) орган субъекта Федерации – это шаг в сторону подтверждения независимости прокуратуры от какого-либо «частного» давления;

- чтобы выполнять функции, отведенные Конституцией Российской Федерации, конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации, именно законодательные (представительные) органы должны обладать полномочиями давать согласие на назначение руководителей федеральных органов власти, в конкретном случае назначение на должность прокурора субъекта Российской Федерации, действующих на территории соответствующего субъекта Российской Федерации.

Для этого предлагается внести соответствующую поправку в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации».

Конституция Российской Федерации согласно ст. 104 не наделяет Генерального прокурора Российской Федерации правом законодательной инициативы. На данный момент складывается ситуация, когда некоторые субъекты Российской Федерации в своих конституциях (уставах) закрепляют право законодательной инициативы прокурора субъекта Федерации.

Но в тоже время, недалеко наступление момента, когда практически все прокуроры субъектов Российской Федерации будут иметь право законодательной инициативы, закрепленное в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации, а Генеральный прокурор Российской Федерации, в свою очередь, исходя из положений Конституции Российской Федерации (ст. 104), Федерального

закона «О прокуратуре Российской Федерации» (ст. 9) этим правом по-прежнему не будет обладать. Функция участия в правотворческой деятельности прокуратуры, закрепленная в ст. 9 Закона о прокуратуре, была призвана компенсировать отсутствие права законодательной инициативы. Но право прокурора на участие в правотворческой деятельности существенно отличается от права законодательной инициативы.

На основании проведенного исследования проблемы о наделении правом законодательной инициативы Генерального прокурора Российской Федерации, обосновывается целесообразность внесения соответствующих изменений в законодательство Российской Федерации:

- в п.1 ст. 104 Конституции Российской Федерации указать на право законодательной инициативы Генерального прокурора Российской Федерации по вопросам его ведения;

- в п. 4 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» закрепить право законодательной инициативы Генерального прокурора Российской Федерации по вопросам его ведения;

- в ст. 9 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» Генеральному прокурору предоставить право в ходе осуществления своих полномочий вносить в Государственную Думу Российской Федерации законопроекты по вопросам своего ведения, а прокурору субъекта Российской Федерации при установлении в ходе осуществления своих полномочий при необходимости совершенствования действующих нормативных правовых актов - право вносить в законодательные органы соответствующего уровня законопроекты по вопросам их ведения».

Во втором параграфе второй главы – «Конституционно-правовой статус прокуратуры в Российской Федерации как государственного органа с особым статусом: дискуссионные вопросы науки конституционного права» анализируется конституционно-правовое положение прокуратуры России как государственного органа с особым статусом в системе государственно-правовых институтов.

В юридической науке в настоящее время развернулась дискуссия относительно понятий «государственный орган» и «орган государственной

власти», а также полемика о том, является ли она вообще органом государственной власти. Проанализировав сложившиеся мнения по данному вопросу, автор пришел к выводу о том, что для проведения четких различий между рассматриваемыми понятиями, вначале необходимо привести все органы государства в соответствие с их правовым статусом определяемом законодательством Российской Федерации, их полномочий, функций, задач и балансом между ними.

В диссертации обосновывается мнение, что прокуратура России – это орган государства. И для того, чтобы в правоприменительной практике, не возникало казусов и решений судов Российской Федерации, которые в последующем будут обжалованы, предлагается внести изменения в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» в п. 1 ст. 1, указав, что прокуратура Российской Федерации – это единая федеральная централизованная система государственных органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации.

Проанализировав место прокуратуры России, отведенное ей в Конституции Российской Федерации, автор заключает, что законодатель в определении места Прокуратуры Российской Федерации в Конституции 1993 г. руководствовался особым статусом данного органа. Отметим, что говорить об отдельной главе в Конституции Российской Федерации, которая называлась бы «Прокуратура» или «Прокурорский надзор» прежде временно.

На сегодняшний день законодателю следует сделать первые шаги в указанном направлении и определить правовой статус прокуратуры России путем внесения следующей поправки в Конституцию Российской Федерации, а именно изменить название главы 7 «Судебная власть» на «Судебная власть. Прокуратура» в связи с тем, что:

- во-первых, Совет Федерации уже выходил с законодательной инициативой о внесении изменения в Конституцию Российской Федерации, где было предложено именно указанное название главы 7 Конституции Российской Федерации «Судебная власть. Прокуратура»;

- во-вторых, при названии главы 7 Конституции Российской Федерации «Судебная власть. Прокуратура», законодатели просто не смогут обойтись только

одной статьей 129, а возникнет необходимость в разработке других статей, которые позволят более четко определить правовой статус данного органа государства;

- в-третьих, такое название выступит определенным шагом на пути создания отдельной главы Конституции Российской Федерации, посвященной прокурорскому надзору;

- в-четвертых, подобным изменением данным будет определен правовой статус прокуратуры как государственного органа, который будет заключаться в том, что прокуратура России – не входя в систему разделения властей, не завися от какой-либо ветви власти в государстве, будет осуществлять единообразный надзор от имени Российской Федерации за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории России;

- в-пятых, прокуратура Российской Федерации укрепитя в своих полномочиях и функциях, как государственный орган с особым правовым статусом;

- в-шестых, исчезнет острая дискуссия по поводу места, роли, значения прокуратуры России как государственного органа, которая велась последние 20 лет. Также данная дискуссия примет другие направления, которые будут более плодотворно влиять на развитие прокурорского надзора в Российской Федерации.

Признавая разделение властей на три указанные ветви в Российской Федерации основополагающим принципом конституционного строя, автор предпринял попытку охарактеризовать прокуратуру России, как орган государственной власти, обладающий особым правовым статусом и в силу этого выполняющего «специфические», только ей характерные функции и задачи.

Проводя анализ организации и деятельности прокуратуры Российской Федерации, как органа государства, осуществляющего гласный надзор за единообразным соблюдением Конституции Российской Федерации и других законов, действующих на территории нашей страны, в работе определен достаточно «специфический» статус данного органа государства и предложены пути его совершенствования, исходя из современных правовых реалий.

В третьем параграфе второй главы – «Принципы конституционно-правового регулирования деятельности прокуратуры в Российской

Федерации» рассмотрены конституционно-правовые принципы организации и деятельности прокуратуры Российской Федерации.

Основополагающие принципы организации и деятельности прокуратуры были заложены Петром I, а в дальнейшем лишь подвергались совершенствованию через призму исторического развития государственной и политической системы России.

В настоящее время принципы конституционно-правового регулирования деятельности прокуратуры систематизируют и консолидируют всю систему органов и учреждений прокуратуры России, придавая ей определенную целостность, индивидуальность специализированного государственного органа. Данные принципы и реализуются как единое целое.

В работе определены конституционные принципы организации и деятельности прокуратуры, которые одновременно должны признаваться руководящими началами конституционно-правового регулирования деятельности прокуратуры в Российской Федерации:

- принцип централизации, который означает, что нижестоящие прокуроры подчиняются вышестоящим, а возглавляет данную пирамиду органов прокуратуры Генеральный прокурор РФ;

- принцип единства прокурорского надзора также закреплен в ст. 129 Конституции РФ и в п.1 ст. 4 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» и выражается в единообразных формах организации и деятельности всех прокурорских органов, а также в единстве целей и задач осуществления надзора;

- конституционный принцип законности – это один из универсальных принципов права в целом, означающий, что все органы прокуратуры Российской Федерации формируются, наделяются полномочиями и осуществляют свои функции на основе, в рамках и во исполнение закона. Принцип законности предполагает также процессуальное равенство всех участников прокурорского надзора;

- принцип независимости организации и деятельности прокуратуры не закреплен в Конституции РФ, однако ему уделяется большое значение в ч. 2 ст. 4 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», где сказано, что

органы прокуратуры осуществляют полномочия независимо от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений и в строгом соответствии с действующими на территории Российской Федерации законами;

- принцип гласности также базируется на положениях Конституции Российской Федерации, а именно главы 2 «Права и свободы человека и гражданина», а также на нормах ч. 2 ст.4 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» где сказано, что органы прокуратуры действуют гласно в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства Российской Федерации об охране прав и свобод граждан, а также законодательства Российской Федерации о государственной и иной специально охраняемой законом тайне;

- принцип «внепартийности» (или политической независимости), который означает, что прокурорские работники не могут являться членами общественных объединений, преследующих политические цели, и принимать участие в их деятельности.

В четвертом параграфе второй главы – «Основные цели, задачи и направления деятельности прокуратуры России в условиях реформирования органов государственной власти» подверглись исследованию основные цели, задачи деятельности прокуратуры России в условиях реформирования органов государственной власти, определено различие между функциями и основными направлениями деятельности прокуратуры России.

Цель прокурорского надзора, которая полностью совпадает с основной целью конституционно-правового регулирования деятельности прокуратуры – это тот идеальный результат, на достижение которого направлена вся прокурорская деятельность в целом и, в частности, ее важнейшая функция – прокурорский надзор. Цели определяются правовым статусом прокуратуры как государственного органа, ее местом и ролью в системе государственного строительства.

Задачи деятельности прокуратуры России делятся на три вида: общие, специальные, частные. Понятие целей и задач прокуратуры Российской Федерации напрямую связаны с понятием ее функций как государственного органа с особым правовым статусом.

Выделяют следующие функции прокуратуры Российской Федерации на современном этапе:

- функция надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации;
- функция уголовного преследования;
- функция координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью;
- функция участия прокуроров в рассмотрении дел судами;
- функция участия в правотворческой деятельности;
- функция международного сотрудничества прокуратуры Российской Федерации с соответствующими органами других государств и международными организациями.

Функции и основные направления деятельности прокуратуры – понятия, которые довольно тесно между собой связаны, но в тоже время различаются. Поэтому вполне объяснимо, что в трудах советских и российских ученых они зачастую предстают как тождественные.

Как отмечают практические работники, данное смешение понятий нередко осложняют и так их нелегкую работу. В своей повседневной деятельности прокуроры порой недооценивают либо отдельные функции, либо, что бывает значительно чаще, отдельные направления деятельности органов прокуратуры, поскольку законодательно они не определены. Таким образом, функции и основные направления деятельности следует разграничить.

Основные направления деятельности прокуратуры более подвижны, нежели функции, которые нашли свое отражение в Законе о прокуратуре, но вместе с тем направления деятельности прокуратуры определяются актуальностью стоящих перед ней и государством целей и задач на том или ином этапе развития.

В пятом параграфе второй главы – «Проблемы эффективности конституционно-правового регулирования деятельности прокуратуры Российской Федерации и пути их решения» проанализированы положения Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», выявлены проблемы эффективности конституционно-правового регулирования деятельности прокуратуры России и предложены пути их решения.

Исходя из этого в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» целесообразно:

- более четко определить правовой статус прокуратуры Российской Федерации;
- закрепить право законодательной инициативы Генерального прокурора Российской Федерации и прокуроров субъектов Российской Федерации.

Прокуратура Российской Федерации, являясь одним из элементов государственно-правовой машины, занимает, особое, присущее только ей место в системе государственно-правовых органов и призвана осуществлять важнейшие задачи государственно-правового регулирования. От ее организационно-правового строительства и конституционного статуса зависит единообразное понимание и соблюдение требований законности всеми гражданами, государственными органами и должностными лицами. Отмечается, что круг правовых вопросов, который относится к деятельности прокуратуры Российской Федерации, достаточно широк и имеет большое значение для выполнения государством своих задач и функций и для достижения правового государства и гражданского общества в целом.

В ближайшее время тенденция реформирования прокуратуры как федерального органа должна продолжаться. Но в тоже время процесс реформирования должен быть постепенным, проходящим с учетом исторического опыта и оценки состояния законности и правопорядка. Общество и государство должны осознать необходимость обеспечения эффективного правового регулирования в лице прокуратуры Российской Федерации.

Таким образом, рассмотрев эволюцию Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», автор считает целесообразным предложить следующие меры, способные повысить эффективность конституционно-правового регулирования деятельности прокуратуры в Российской Федерации:

- во-первых, принимая во внимание особый статус прокуратуры, ее специфическое место в системе государственных органов Российской Федерации, а также значимость осуществляемой ею деятельности в деле надзора за соблюдением законности и охраны прав и свобод человека, следует принять новый закон о прокуратуре, повысив его статус до Федерального конституционного закона;

- во-вторых, законодательно закрепить особое место прокуратуры в системе органов государственной власти вне ее ветвей как единственного органа, независимо осуществляющего конституционный надзор за соблюдением законности в государстве;

- в-третьих, предоставить Генеральному прокурору не только право законодательной инициативы, но и возможность самостоятельно обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой в защиту неопределенного круга лиц по предметам ведения.

В **заключении** подводятся итоги проведенного исследования, сделаны обобщенные выводы по основным положениям диссертации.

Основные положения диссертации изложены в следующих публикациях автора:

Работы, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах, определенных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации:

1. Сафонова Т.Ю. К вопросу о месте и роли прокуратуры в современном российском государстве // Вестник Воронежского института МВД России. 2010. № 2. – С. 96-99. – (0,4 п.л.)

2. К вопросу о правовом положении прокуратуры как государственного органа в странах СНГ (на примере, Республики Армении, Украины, Белоруссии, Казахстана, Кыргызстана) // Международное публичное и частное право. 2011. № 3. – С. 36-39. – (0,4 п.л.)

Работы, опубликованные в иных рецензируемых научных изданиях:

3. Сафонова Т.Ю. История правового регулирования деятельности прокуратуры в советский период // Социально-экономические проблемы России и перспективы их решения: Материалы Международной научно-практической конференции (6-8 апреля 2007 г., г. Воронеж) / Под ред. Д.А. Мещерякова: в 2-х ч. – Воронеж: «Научная книга», 2007. – С. 159-162. – (0,2 п.л.)

4. Сафонова Т.Ю. Тенденции развития законодательства о прокуратуре в Российской Федерации // Актуальные проблемы гуманитарных наук в исследованиях молодых ученых и аспирантов // Сборник статей межвузовской

научно-практической конференции, состоявшейся 16 марта 2007 г. / Под ред. Д.А. Мещерякова. – Воронеж: АНО МОК ВЭПИ, 2007. – С. 197-200. – (0,2 п.л.)

5. Сафонова Т.Ю. Роль прокуратуры в современном обществе // Актуальные проблемы защиты прав и свобод личности: теория, история, практика: Материалы всероссийской межвузовской научно-практической конференции. – Вып. 7. – Воронеж: РАГС ВФ, 2009. – С.153-157. – (0,2 п.л.)

6. Сафонова Т.Ю. Правовое регулирование общественных отношений // Актуальные проблемы защиты прав и свобод личности: теория, история, практика: Материалы всероссийской межвузовской научно-практической конференции (23 мая 2007 г., г. Воронеж). – Воронеж: РАГС ВФ, 2007. – С.109-116. – (0,5 п.л.)

7. Сафонова Т.Ю. Правовой статус прокуратуры // Экономические и правовые механизмы формирования стратегии развития предпринимательских структур в условиях финансового кризиса: Сборник научных трудов. – Воронеж: ФГОУ ВПО ВГАУ, 2009. – С.271-275. – (0,2 п.л.)

8. Сафонова Т.Ю. Правовое положение прокуратуры в зарубежных странах (на примере США) // Актуальные проблемы защиты прав и свобод личности: теория, история, практика: Материалы всероссийской межвузовской научно-практической конференции (23 мая 2010 г., г. Воронеж). – Воронеж: РАГС ВФ, 2010. – С. 72 -77. – (0,4 п.л.).

9. Сафонова Т.Ю. Правовое положение прокуратуры в зарубежных странах (на примере КНР) // Актуальные проблемы защиты прав и свобод личности: теория, история, практика: Материалы всероссийской межвузовской научно-практической конференции (23 мая 2010 г., г. Воронеж). – Воронеж: РАГС ВФ, 2010. – С.119-121. – (0,1 п.л.).

Учебные пособия:

10. Сафонова Т.Ю. История развития прокуратуры России // История правоохранительных органов (IX-XX вв.): учебное пособие / М.В. Пыльцина, Е.М. Полянская, Т.Ю. Сафонова. – Воронеж: ФГОУ ВПО Воронежский ГАУ, 2010. – С. 66-87. – (11,0/1,0 п.л.)

Подписано в печать «30» июня 2011. Заказ №
Формат 60x84 1/16. Объем 1,5 п.л. Тираж 100 экз.
Издательство ННОУ ВПО «Московский гуманитарный университет»
111395, г. Москва, ул. Юности, 5/1.