



003 176098

На правах рукописи

РЯБОВА
Евгения Игоревна

**ОРГАНЫ ПРОКУРАТУРЫ В СИСТЕМЕ
РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА**

Специальность 23 00 02 –
политические институты, этнополитическая конфликтология,
национальные и политические процессы и технологии

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

15 НОЯ 2007

Москва – 2007

Диссертация выполнена на кафедре национальных, федеративных и международных отношений Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
ВЛАСОВ Валерий Иванович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Васильев Анатолий Васильевич

Доктор политических наук
Столяров Михаил Венедиктович

Ведущая организация: **Российский университет дружбы народов**

Защита состоится 6 ноября 2007 года в 14 час на заседании диссертационного совета Д-502 006 14 при Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации по адресу 119606, г Москва, пр -т Вернадского, д 84, 1-й учебный корпус, ауд 3304

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале научной библиотеки Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации (1-й учебный корпус)

Автореферат разослан 5 октября 2007 года

Ученый секретарь
диссертационного Совета,
кандидат политических наук



С.А. Пистрякова

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования обусловлена несколькими факторами Первый фактор – теоретико-научный необходимость изучения и показа деятельности прокуратуры в сфере федерализма, что, можно сказать, является новым направлением Второй фактор обусловлен практическими задачами ролью и возможностями прокуратуры влиять на реальные процессы развития федеративных отношений в стране Третий фактор хотя частично и содержится в обоих названных выше, но выделяется самостоятельно Этот фактор познавательный для прокурорских работников, для ученых и студентов-юристов небезынтесна историческая картина вопроса Где, в каких исторических пластах искать прообраз нынешней прокуратуры, были ли элементы федерализма в этих исторических пластах и какая связь между ними и прокуратурой? В какой-то мере на эти вопросы диссертационное исследование в рамках возможного (диссертация всего лишь кандидатская) ответит

Выбор темы, конечно, предопределили современные события в стране Сегодня Россия находится в процессе масштабного реформирования Концептуальное и правовое основание реформ, в главном, уже заложено Одной из основных задач настоящего момента является реализация задуманного Именно этот этап и является наиболее важным и ответственным для успеха всего процесса Ведь, как показывает история, многие реформы либо проваливались, либо не доводились до логического конца из-за их неприятия обществом в целом, всеми и каждым, всеми структурами власти, чиновничеством как системой и отдельным чиновником Для успешного проведения реформ нужно единство в их восприятии и реализации На достижении единства должно быть сконцентрировано усилие, на обеспечении эффективной координации деятельности В проведении реформ важно, чтобы действия, предпринимаемые различными органами власти на федеральном, региональном и местном уровнях, не были противоречивыми, незаконными, и чтобы граждане не становились жертвами бюрократической несогласованности Единство в понимании задач должно сопровождаться и единством правового поля, несмотря на федеративный характер государства, позволяющий элементы автономности, самостоятельности, независимости, «особости» Единство в политике, не исключающее плюрализма, вместе с тем предполагает противодействие экстремизму, как фактору, ослабляющему прочность Федерации

Во всех этих направлениях работы есть место для органов прокуратуры, а в ряде из них – ее решающее участие требуется. В связи с этим есть необходимость обратиться к Посланиям Президента России В.В. Путина, в которых содержатся программные установки как на каждый год, так и в совокупности – на десятилетие вперед. Здесь выделяются положения Посланий, касающиеся федерализма и задач органов прокуратуры, главным образом, в этой сфере. Так, в своем первом Послании В.В. Путин говорил: «Однако буква закона и реальная жизнь подчас далеки друг от друга. Сильное государство немыслимо без уважения к правам и свободам человека. Нужно признать – в России федеративные отношения не достроены и неразвиты. Региональная самостоятельность часто трактуется как санкция на дезинтеграцию государства. Мы все время говорим о федерации и ее укреплении, годами об этом уже говорим. Однако надо признать у нас еще нет полноценного федеративного государства. Хочу это подчеркнуть у нас есть, у нас создано децентрализованное государство»¹. Из этого фрагмента Послания видно, что прокуратура должна обратить внимание на «региональную самостоятельность», нарушающую принцип единства права, законности.

В Послании 2001 г. Президент, подводя итоги прошедшего года, сказал, что стратегическая задача прошлого года – укрепление государства в лице всех институтов и всех уровней власти – выполняется. «Сегодня уже можно сказать, – подчеркнул он, – период расползания государственности – позади. Дезинтеграция государства – о которой говорилось в предыдущем Послании – остановлена». Далее Президент в специальном разделе остановился на взаимодействии полномочных представителей в федеральных округах с органами прокуратуры в решении задач по укреплению федерализма. Он сказал: «Одним из наиболее важных решений, принятых в прошлом году, было создание федеральных округов. Деятельность полномочных представителей заметно приблизила федеральную власть к регионам. Полпреды активно поработали в деле приведения регионального законодательства в соответствие с федеральным. Ключевая роль здесь принадлежит именно им и Генеральной прокуратуре, ее окружным структурам. Более трех с половиной тысяч нормативных актов, принятых в субъектах Федерации, не соответствовали Конституции России и федеральным законам, четыре пятых из них – приведены в соответствие. Контроль за

¹ Путин В.В. Какую Россию мы строим // Российская газета. 2000. 11 июля.

соблюдением федеральных законов следует переводить в плановый режим, тесно работая с органами юстиции, прокуратуры, судами»¹

Специально о прокуратуре речь шла и в Послании Президента РФ 2002 г Он в частности, сказал «Надо привести в соответствие с новыми законодательными актами и положения Закона «О прокуратуре Российской Федерации»² Мы видим, что прокуратура не выпадает из поля зрения Президента России, и зачастую это происходит в увязке с вопросами федерализма В следующем Послании Президент отметил факт восстановления единства страны, укрепления государственной власти, приближения федеральной власти к регионам «Благодаря восстановлению единого правового пространства, – сказал он, – смогли вплотную заняться разграничением полномочий между центром и регионами »³ А как следует из предыдущего Послания, восстановление единого правового пространства во многом – заслуга органов прокуратуры, то есть, прокуратура – напрямую работает на укрепление федерации (федерализма) Задача укрепления Федерации закреплялась и в следующих Посланиях⁴ В трех последних Посланиях Президент отмечал необходимость усиления противодействия экстремистской деятельности, что тоже является одним из направлений работы органов прокуратуры Послание Президента 2007 г является по существу программой деятельности всех государственных органов, включая и прокуратуру по всем направлениям ее работы⁵ Таким образом, из главных политико-программных документов страны высвечивается и значимость работы органов прокуратуры по такому аспекту реформ, как федеративное устройство, федеративные отношения, в целом – федерализм Необходимость исследования этого аспекта и актуализирует тему диссертации

Степень научной разработанности темы диссертационной работы Если говорить о прокуратуре как объекте внимания ученых, то следует признать, что опубликовано много работ на разных этапах развития государства и, следовательно, функционирования прокуратуры Среди авторов, занимавшихся и занимающихся вопросами прокуратуры, можно назвать В Б Алексеев, Н А Баженов, В И Басков, С Г Березовская, В Г Бессарабов, Б В Виленский, А Ю Винокуров, С Вичин, В И Власов,

¹ Российская газета 2001 4 апреля

² Российская газета 2002 19 апреля

³ Российская газета 2003 17 мая

⁴ Российская газета 2004 27 мая 2005 26 апреля

⁵ См Российская газета 2007 27 апреля

А Я Вышинский, Б А Галкин, О А Галустьян, В Ю Голубовский, К П Горшенин, В Г Графский, С И Гусев, В Г Даев, Ю А Дмитриев, И Л Друкаров, Н Л Дювернуа, А Г Звягинцев, Б Золотухин, И А Исаев, С М Казанцев, М П Карев, В Карпов, А П Кизлык, К Е Колибаб, А Ф Кони, Г Н Королев, Н И Костенко, Н В Крыленко, И Я Куприца, Д И Курский, В А Лазарева, Н О Лаговнер, В Г Лебединский, И С Маликов, М Н Маршунов, Н В Мельников, С Н Назаров, Ю Г Орлов, К С Павлищев, А С Панкратов, А С Пиголкин, С Пилявский, Д О Рассадкин, В Е Романовский, П Ростовский, В И Рохлин, В Савицкий, В П Сальников, В М Семенов, Д Серов, В Симученков, Ю И Скуратов, В Соколов, О Соколовский, Б М Спиридонов, А Я Сухарев, В Точилин, Н И Уткин, В М Фокин, Г Г Черемных, А А Чувилев, А н А Чувилев, Е И Шабалина, М А Шапкин, М Д Шаргородский, В И Шинд, С А Шишков, В И Шкатулла, Ф В Шумятский и другие

Как видим, список получился внушительным, хотя и не завершенным. Отметим, что названные авторы исследовали разные аспекты вопроса о прокуратуре и для разных этапов ее функционирования. Однако анализ трудов, сноски на которые даются в диссертации, показал, что практически во всех работах отсутствует увязка вопроса о прокуратуре с вопросом о федерализме. Именно такая задача не ставилась исследователями, труды которых попали в поле зрения диссертанта. Это то, что касается прокуратуры непосредственно.

Что касается федерализма, то литературы по этой тематике тоже имеется немало. Нами была проанализирована литература с точки зрения общих вопросов федерализма и с позиций отражения в ней вопросов о прокуратуре. Также и в этом направлении следует отметить, что во взаимосвязи вопросы федерализма и прокуратуры специально не исследовались. Во всяком случае теми авторами, труды которых нами проанализированы. Среди авторов назовем Р У Айвазов, Р Г Абдулатипов, С А Авакьян, А С Автономов, Ш М Алиев, А Н Аринин, Л Ф Болтенкова, Е Бухвальд, С Д Валентей, Н В Варламова, В Г Введенский, А А Галкин, И В Гончаров, А Ю Горохов, Л М Дробижева, Д Л Златопольский, М В Золотарева, В Н Иванов, К В Калинина, Л М Карапетян, А В Кисилева, Ф Ф Кокошкин, И А Конюхова (И А Умнова), И В Левакин, А И Лепешкин, М Н Марченко, А А Мацнев, Н П Медведев, В А Михайлов,

Н М Мириханов, А В Нестеренко, В Д Соловей, М В Столяров, Э В Тадевосян, Б Н Топорнин, В А Черепанов, О И Чистяков, Ю Л Шульженко, Б С Эбзеев, Ю А Юдин, А С Ященко и другие

Специальные разделы (главы, параграфы), посвященные прокуратуре, имеются в литературе по конституционному праву, но вопросы федерализма и прокуратуры здесь также не увязываются. В диссертации проанализированы и работы в данной сфере научных знаний. Назовем таких авторов, как С А Авакьян, М В Баглай, Л Д Воеводин, Ю Гачек, В В Гошуляк, В М Грибовский, Д С Гурвич, Ю А Дмитриев, В Дорогин, А А Жилин, С А Зенкин, И П Ильинский, А И Ким, Е И Козлова, И А Конюхова, В В Копейчиков, С Б Корф, О Е Кутафин, И И Лукашук, В О Лучин, Г М Мальцев, Н А Михалева, Л А Морозова, В Радченко, С А Ронин, И М Степанов, С С Студеникин, Л Б Тиунова, Н А Ушаков, В А Четвернин, В Е Чиркин, Б С Эбзеев и другие.

Поскольку в диссертации специальный раздел посвящен вопросу о противодействии экстремистской деятельности в ракурсе укрепления федерализма, то необходимо отметить, что проанализированная литература по экстремизму показывает недостаточность освещения данного вопроса. Практически, нами не обнаружено работ по проблеме прокуратура – противодействие экстремизму – федерализм, т е в их взаимоувязке. В целом об экстремизме пишут Р Г Абдулатипов, В Н Арестов, С З Арухов, Л А Баширов, А Верховский, В И Власов, Б Н Гальперин, Н С Грачев, А Г Залужный, В Ю Зорин, А Киреев, В Крыловский, З И Левин, В А Михайлов, Т Музаев, Э А Паин, С А Пистрякова, Э Г Филимонов и другие¹.

В целом, подводя итог вопросу о степени научной разработанности темы диссертационного исследования, можно отметить, что в том направлении, каким оно сформулировано нами, научных публикаций весьма мало. Поэтому значительную часть места в диссертационном исследовании пришлось уделить доказательству тезиса о недостаточности научных публикаций.

Объектом исследования являются общественные и государственно-правовые отношения, связанные с деятельностью прокуратуры по укреплению федерализма, ее организации на разных этапах развития российской государственности.

¹ Конкретные работы названных в данном разделе автореферата авторов указываются в списке использованных источников в диссертации.

Предметом исследования являются различные теории, идеи, воззрения по вопросу организации и деятельности прокуратуры в направлении защиты интересов государства, основ федерализма на всех этапах российской истории и современности, законодательные, правовые акты по вопросам прокуратуры и конкретные факты из ее деятельности

Целью диссертационного исследования является показ необходимости и неизбежности существования со времен глубокой древности такого института защиты интересов государства и граждан, как прокуратура, выявление и показ конкретных действий прокуратуры по защите этих интересов с точки зрения федерализма, тем самым формирование более широких представлений о возможностях прокуратуры в воздействии на государственную жизнь в условиях федеративности

Для достижения указанной цели диссертантом были поставлены следующие задачи

- определить круг источников, подлежащих изучению, анализу по всем аспектам темы исследования в их историческом разрезе, сгруппировать их по направлениям, времени (этапам развития государства), начиная с Древней Руси, кончая сегодняшним днем, и оставить для анализа в диссертации по признаку относимости, полезности,
- выявить исторический прообраз того учреждения, которое со времен Петра Великого стало называться прокуратурой,
- показать в результате исследования те стороны организации и деятельности прокуратуры в досоветский период, которые отражали бы элементы федерализма;
- выявить и изложить (на основе анализа теоретических и правовых источников) те принципы и способы организации и деятельности Советской прокуратуры, которые были обусловлены федеративной формой государства,
- проанализировать теоретико-правовую базу организации и деятельности прокуратуры в постсоветский период с целью выявления соответствия федеративному строю России,
- проанализировать и показать те направления организации и деятельности прокуратуры, которые отражают элементы федерализма,
- на основе всего проанализированного и изложенного сделать определенные выводы

Методологическая и теоретическая основа исследования. Методологическую основу исследования составили диалектический метод по-

знания в совокупности с системно-логическим, историческим, формально-юридическим, сравнительно-правовым и структурно-функциональным. Указанные методы применялись в сочетании с используемыми для познания и объяснения основных закономерностей государственно-правовых явлений требованиями объективности, всесторонности и принципа конкретности. Теоретической основой исследования послужили труды уже названных выше авторов, а также труды теоретиков Алексеева С С , Бабаева В К , Братуся С Н , Комарова С А , Лазарева В В , Рассолова М М , Матузова Н И , Васильева А В , Керимова Д А , Нерсесянца В С и других.

Источниковедческую базу исследования составили нормативные правовые и правовые акты, начиная с Древней Руси по современный период, приказы, инструкции Генерального прокурора, акты органов юстиции, – все то, что касается деятельности органов прокуратуры на разных этапах ее существования. Использовались материалы текущих архивов прокуратуры, а также опубликованные в журнале «Законность». Часть из приведенных в диссертации материалов вводится в научный оборот впервые.

Гипотеза исследования состоит в научных предположениях, требующих объяснения, теоретического обоснования и доказательств относительно времени возникновения такого явления, как защита интересов государства посредством деятельности определенного должностного лица, наличия элементов федерализма в российской государственности в досоветский период и отражения этих элементов в организации и деятельности прокуратуры, взаимосвязи федерализма и способов организации и деятельности прокуратуры в советский и постсоветский периоды, роли прокуратуры в противодействии экстремизму как фактору (противодействие) укрепления федерализма.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в том, что оно является одним из первых исследований в юридической науке, посвященным вопросу об органах прокуратуры в системе российского федерализма.

Автор исследовала вопросы, относящиеся к теме комплексно, во взаимосвязи и взаимообусловленности на основе данных различных научных дисциплин, во времени и пространстве.

Изучение огромного массива источников, анализ деятельности органов прокуратуры в сопоставлении с реалиями государственного устройства позволяет диссертанту говорить, что элементы федерализма накладывали

свой отпечаток на строение прокуратуры и ее работу даже в условиях Российской империи

В советский период федеративный характер государства также отразился на прокуратуре, несмотря на ее централизованную систему, при этом, в ранний период существования прокуратуры этих особенностей было больше, чем в последние годы Советской власти

Сопоставление практики федерализма и деятельности прокуратуры в современный период дает диссертанту основание утверждать, что прокуратура вносит свой вклад в укрепление государственности, используя рычаги федерализма

На защиту выносятся следующие положения:

1 В современный период развития российской государственности созрели условия для отмежевания органов прокуратуры, прокуратуры в целом, как государственного института, от каких-либо других органов, государственных институтов

2 В советский период истории принцип централизма, воплощенный в создании прокуратуры, должен был обеспечить, гарантировать устойчивость федеративной системы, хотя имел и обратное воздействие на себя (на принцип централизма)

3 С точки зрения юридической науки прокуратуру целесообразнее рассматривать как отдельный институт в разделе «Государственный аппарат»

4 В условиях Российской империи, надзирая за шариатскими судами и Духовным Собранием, прокуратура обеспечивала многообразие правовых и судебных систем в многонациональной, хотя и унитарной России

5 В первое десятилетие Советской власти соответственно принципу федерализма вышестоящий государственный орган не может поглощать в своей деятельности функции, которые закреплены за нижестоящим органом, на прокуратуру была возложена обязанность контролировать нормы, определяющие разграничение компетенции в системе государственных органов

6 В советский период взаимосвязь между федеративным характером государства и прокуратурой проявлялась четче, полнее, нежели в досоветский период, однако не было равномерности. Чем ближе к концу приближалась советская эпоха, тем больше внедрялся в жизнь принцип централизма

7 Конец XX – начало XXI вв (современный период) ознаменовались более активным участием органов прокуратуры в вопросах федерализма и, главным образом, в обеспечении соответствия законодательства субъектов РФ Конституции России, федеральному законодательству

8 Одним из направлений деятельности прокуратуры по укреплению российского федерализма следует считать противодействие экстремистской деятельности

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования состоят в том, что результаты, добытые в процессе работы, раскрытия темы, могут быть использованы в дальнейших научных исследованиях и по вопросам федерализма, и в области истории российской государственности, и в изучении роли прокуратуры в укреплении российской государственности, а также в преподавании конституционного права, истории отечественного государства и права, прокурорского надзора. Выводы, сделанные по ходу исследования, могут быть полезными и для практических работников органов прокуратуры

Апробация результатов диссертационного исследования. Положения и выводы диссертационной работы обсуждены и одобрены на заседании кафедры национальных, федеративных и международных отношений Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации и рекомендованы к защите. Основные результаты диссертационного исследования отражены в научных публикациях диссертанта

Структура диссертации определена логикой исследования, обусловлена целями и задачами работы и состоит из введения, пяти разделов, заключения, списка использованных источников и литературы

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертации, показана степень ее научной разработанности, сформулирована научная новизна, определены цель и задачи исследования, изложены методологические основы работы и положения, выносимые диссертантом на защиту, а также сведения об апробации полученных в ходе исследования результатов

В **первом разделе – «Теоретико-методологические аспекты проблемы»** – рассматриваются вопросы о понятиях, методологии. Раскрывается смысл тех понятий, терминов, которые используются в диссертации

Хотя многие из них уже известны исследователям, специалистам, но ряд из них воспринимается по-разному, какие-то трактуются двояко, другие с течением времени вообще изменили смысл. Все это заставляет внести ясность, как диссертант определяет, воспринимает существующую терминологию, какова его методология исследования. Исследование начинается с рассмотрения значения, т.е. смысла слова «орган», «органы», поскольку эти слова могут употребляться в разных смыслах. Диссертант анализирует словари, литературу по теории государства и права, по конституционному праву. Не повторяя всех определений, отметим, что мы придерживаемся того определения, которое дается в работах по конституционному праву. Эти определения и работы указаны в диссертации. Далее дается понятие «государственный орган», также на основе анализа различных источников, и главным образом, Конституции Российской Федерации. Это важно потому, что если исходить из Конституции, то государственный орган и орган государственной власти – не одно и то же. В литературе же, в том числе и по конституционному праву, можно встретить позиции, не различающие эти два понятия. В условиях же принципа разделения властей, на наш взгляд, такое различие необходимо делать. Ведь, исходя из Конституции РФ, органами государственной власти являются Президент, Федеральное Собрание, Правительство, суды Российской Федерации. Государственных же органов много и разных. В этом смысле нам ближе позиция Шевелева В.И., изложенная им в кандидатской диссертации¹, который проводит четкую грань между государственным органом и органом государственной власти, исходя из Конституции РФ. Следуя этой логике (методу), прокуратура считается государственным органом, а не органом государственной власти, хотя, естественно, в рамках своей компетенции она обладает определенными властными полномочиями.

В разделе также рассматриваются понятия терминов орган законодательной власти, орган исполнительной власти, орган судебной власти, власти как таковой, государственной власти, государственный аппарат, система, система государственных органов, функции государства, компетенция, полномочия, суверенитет, федерализм, федеративные отношения, система федеративных отношений, федерация, субъект Федерации, разгра-

¹ Шевелев В.И. Аппарат Государственной Думы – представительного и законодательного органа Российской Федерации (теоретические, историко-правовые и политико-правовые аспекты организации и деятельности) Дисс. канд. юрид. наук – М., 2003 С. 18–24

ничество предметов ведения и полномочий, предметы ведения, экстремизм и ряд других

Следует в двух словах остановиться на понятиях «федерализм» и «экстремизм», поскольку среди ученых нет единого, устоявшегося мнения по их поводу. Относительно федерализма укажем, что мы солидарны с Л. Ф. Болтенковой, которая дает около 30 определений элементов (принципов) федерализма¹, подчеркивая многогранность этого явления.

По поводу экстремизма мы придерживаемся позиции Власова В. И., который считает, что в законодательстве пока не дано оптимального определения этого термина и предлагает свое².

Давая понятие «прокуратура», мы отталкивались от законодательства, прежде всего, а также анализировали литературу. Полагаем, что, во-первых, федеральный законодатель не совсем прав, когда излагает в неисчерпывающем характере функции прокуратуры. Во-вторых, мы не согласны с учеными, пытающимися «втиснуть» прокуратуру в систему какой-либо из ветвей власти. Считаем, что прокуратура – самостоятельный, специальный, отдельный от какой-либо ветви власти, государственный орган и его не нужно ни в Министерство юстиции, ни куда-либо еще включать. Такое резюме делается на основе содержания первого раздела диссертации.

Второй раздел – «Прокуратура и федерализм в их историческом взаимодействии в досоветский период» – открывается анализом литературы о прокуратуре с целью показать, что в избранном нами ракурсе тема не исследовалась достаточно глубоко. Изучение литературы показало, что историю прокуратуры начинают с Петра Великого и не связывают ее с вопросами федерализма. Прокуратуру считают подсистемой органов исполнительной власти³, с чем мы не можем согласиться и в диссертации это обосновываем. Встречаются в литературе и такие «огрехи», как неправильно интерпретируемый порядок назначения Генерального прокурора. К примеру, автор диссертации⁴ пишет «Особый по сравнению с другими по-

¹ Болтенкова Л. Ф. Развитие федерализма в России: вопросы теории, истории и социально-политической практики – М.: Изд-во РАГС, 2004. С. 8–9.

² Власов В. И. Экстремизм: сущность, виды, профилактика. Учебно-методическое пособие / Под общ. ред. Р. Г. Абдулатипова – М.: Изд-во РАГС, 2003.

³ См. Правоохранительные органы Российской Федерации. Учебник / М. А. Шапкин, Ю. А. Дмитриев – М., 2004. С. 220–248.

⁴ Рассадкин Д. О. Административно-правовое регулирование прохождения службы в органах прокуратуры. Автореферат дисс. к. ю. н. – М., 2007. С. 14–15.

рядок назначения прокуроров на должности (Президентом Российской Федерации с согласия Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации) в отношении Генерального прокурора »¹ Известно, что в ст ст 83 и 102 Конституции РФ излагается несколько иной порядок назначения Генерального прокурора Это полномочие принадлежит Совету Федерации В этом, кстати, уже проявляется федеративный характер государства Еще одно наблюдение отмечается в разделе по поводу литературы Ученые, рассматривая вопрос о прокуратуре (чаще всего в учебниках), помещают материал о ней в разные разделы кто в «государственный механизм», кто в «судебные органы» и т д На наш взгляд, следуя методологии, содержащейся в первом разделе диссертации, вопрос о прокуратуре необходимо рассматривать в разделе «Государственный аппарат», о чем уже отмечалось

Далее в разделе характеризуется литература по федерализму с целью доказать, что авторы трудов мало обращают внимания на прокуратуру в контексте федерализма

Затем диссертант дает материал, характеризующий процесс создания и деятельности прокуратуры с выделением того, что связано с элементами федерализма, – начиная с Древней Руси и до падения империи Мы полагаем, что прокуратура, как явление, возникла, по-видимому, со времени возникновения необходимости защищать интересы государства, обеспечивать проведение в жизнь волю государя (князя, царя и т д) В истории Российской государственности трудно назвать прообраз прокуратуры в допетровский период Однако прапраотцами прокуратуры можно все-таки считать тиунов, дьяков, исходя из их полномочий, что показал анализ законодательства того времени, литературы и некоторых фактов деятельности При Петре I до создания им прокуратуры мы бы назвали в качестве предшественников прокурора фискалов и дежурных штаб-офицеров И, как известно, в 1722 г Петр I создает прокуратуру – «сей чин яко око наше и стряпчий о делах государственных»² Далее в разделе прослеживается процесс развития прокуратуры в основном на анализе законодательства Затем дается характеристика элементов федерализма, существовавших в жизни государства, несмотря на унитарную форму И в завершение раздела показы-

¹ См Правоохранительные органы Российской Федерации Учебник / М А Шапкин, Ю А Дмитриев – М, 2004 С 220–248

² Российское законодательство X–XX веков В 9 т Т 4 – М Юридическая литература, 1986 С 183–184

вается, какие элементы федерализма проявлялись в структуре и деятельности прокуратуры. Дается практика Туркестана, Башкирии, Калмыкии, Якутии. К примеру, в соответствии с Положением об управлении Туркестанского края от 1886 г. не только суд, но и прокурор были обязаны учитывать местные особенности, местные традиции, обычаи. Более того, прокурор должен был осуществлять надзор за соблюдением этих требований. Для осуществления прокурорского надзора при областных судах в Туркестане были введены должности областных прокуроров¹. Отмечается такой факт, что император делегировал царские полномочия генерал-губернатору и тот по-своему осуществлял руководство местной прокуратурой, т.е. не соблюдался принцип централизма и как бы действовал принцип федерализма². В целом делается вывод в этом разделе, что даже в условиях Российской империи на характере и деятельности прокуратуры сказывались особенности состава территорий, населения, религии, других обстоятельств, что именуется элементами федерализма.

В третьем разделе диссертации – «**Организация и деятельность прокуратуры в условиях советского федерализма**» – главным образом анализируются нормативные правовые акты, определившие основу, принципы создания, деятельности прокуратуры в новых обстоятельствах создания СССР, наличия союзных республик, автономных образований. Однако литература здесь также анализировалась, причем разных направлений прокурорского надзора, теории государства и права, истории государства и права и т.д. Первоначально же были проанализированы работы В.И. Ленина, как известно, имевшие непосредственное значение для судьбы прокуратуры. Отметим, что несмотря на ленинский принцип централизации прокуратуры, в ее структурировании, организации отразились элементы федеративности государственности. К примеру, Положение о прокурорском надзоре от 29 мая 1922 г. закрепляло норму, в соответствии с которой прокурор соответствующей республики назначается и отзывается ЦИК этой республики и располагает всеми надлежащими правами в пределах данной республики, кроме вопросов общесоюзного значения. Раз-

¹ Подр. см. Гухтаметов Ф.Г. Правовое положение Туркестана в Российской империи – Уфа, 1999. С. 87 и далее.

² Более подробно об этом см. и настоящую диссертацию и такие работы, как Тухтаметова Ф.Г., и также Еникеев З.И. Правовой статус Башкортостана в составе России. Историко-правовое исследование – Уфа, 2002; Иванова Т.С. Становление и развитие государственности Якутии (XIX–XX вв.) Автореф. дисс. к. ю. н. – М., 2000; Максимов К.Н. Калмыкия – субъект Российской Федерации – М., 1995.

ница в организации прокуратур союзных республик, автономных республик, краев, областей существовала, следовательно, федеративность государства сказывалась на прокуратуре. Интересно отметить одну деталь и в начальный период существования прокуратуры, и сейчас существовало (существует) правило согласования кандидатур на назначение на должность прокуроров с органами власти субъектов Федерации, но не на освобождение от должности. Назначение состоит с согласия, а освобождение – без. Новелла появилась в Положении «О судостроительстве РСФСР» от 19 ноября 1926 г., в котором говорилось, что «В краевых административно-территориальных объединениях во главе прокуратуры стоит назначаемый и увольняемый Прокурором Республики краевой прокурор»¹. То есть, здесь нет того порядка назначения, который закреплен за губернским прокурором. В связи с этим отмечаем, что закладывалась тенденция к более жесткой централизации организации прокуратуры «Груз» согласований сокращался. Еще один аспект необходимо отметить с изменением государственного устройства (в узком смысле этого слова), вносились изменения и в структуру прокуратуры. К примеру, в 30-х гг. создавались национальные округа. Стали создаваться и окружные прокуратуры. С выделением прокуратуры в самостоятельное звено, устанавливается и ее персональная ответственность перед Правительством (СНК), перед законодательным органом (ЦИК), – в период между съездами Советов².

Федеративный характер государства проявился и в том, что прокурор СССР общался с прокурорами АССР, краев, областей через прокуроров союзных республик. И в редких случаях он мог вступить во взаимодействие напрямую, но сообщив об этом прокурору республики. Одним словом, в разделе доказываются факты взаимосвязи элементов федерализма и организации, деятельности прокуратуры. Однако, отмечаем и тот факт, что ближе к концу советского периода централизм проявлялся активнее.

В разделе четвертом – «Деятельность прокуратуры по укреплению российского федерализма» – на основе анализа законодательных актов, литературы, практики показывается взаимосвязь прокуратуры и федерализма, т.е. факт нахождения места прокуратуре в системе федерализма. Подписание Федеративного договора в марте 1992 г. сказалось на содержании Конституции РФ и на законодательстве, в том числе, о прокуратуре.

¹ Собрание Узаконений (СУ) РСФСР 1926 № 85 Ст. 624

² Собрание Законов (СЗ) СССР 1934 № 1 Ст. 2-а, 2-б

Появились новые термины, установлен принцип разграничения предметов ведения и полномочий. Хотя и незначительный круг вопросов в отношении прокуратуры, но был установлен за субъектами Федерации. Но в основном, конечно, принцип централизма сохранялся, и это важно, ибо данный принцип позволяет в большей мере обеспечивать единство в многообразии, чем что-либо другое. В целом прокуратура на современном этапе развития государственности находится в ведении Федерации, однако кадры – вопрос совместного ведения. Порядок назначения Генерального прокурора – тоже признак федерализма, о чем уже говорилось ранее (ст 83, п Е, ст 102 п 3, ч 2 ст 129 Конституции РФ). В соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» в редакции от 11 мая 2007 г.¹ прокуратура надзирает за исполнением законов, в том числе, представительными (законодательными) и исполнительными органами власти субъектов РФ, органами местного самоуправления. Это – признак федеративного государства в соединении с принципом централизма прокуратуры. Данное полномочие была попытка оспорить, но оно было признано конституционным Постановлением Конституционного Суда РФ от 18 июля 2003 г. № 13-П. В то же время Закон закрепляет принцип независимости прокуратуры как от федеральных органов государственной власти, так и органов власти субъектов РФ. Анализируя выше названный закон, приходим к выводу, что к федерализму, кроме названных, относятся положения, закрепленные в ст ст 7, 11, 12, 13, 15, 18, 21, 22 и ряде других. Практическая сторона тоже свидетельствует о нахождении прокуратуры в системе федерализма. К примеру, когда Президентом РФ Путиным В.В. была поставлена задача об упорядочении законодательства субъектов РФ, прокуратурой более трех с половиной тысяч нормативных правовых актов, принятых в субъектах Федерации, были признаны несоответствующими федеральному законодательству. В течение года четыре пятых из них по настоянию прокуратуры были приведены в соответствие с федеральным законодательством.² Значительное количество документов, принятых Генеральным прокурором за последние 10 лет, можно включать в список относящихся к федерализму. Об этом можно судить по списку, имеющемуся в диссертации, в рассматриваемом разделе. В разделе также излагается материал, свидетельствующий о работе прокуратур в области федерализма: Челябинской области, Республик Дагестан, Бурятия, Чувашия, Северная Осе-

¹ Российская газета 2007 8 июня

² Российская газета 2001 4 апреля

тия-Алания, Карелия, Самарской области Одним словом, в качестве вывода в данном разделе высказывается мысль, что прокуратура вносит свой вклад в укрепление Российской федеративной государственности

В пятом разделе – «Роль прокуратуры в противодействии экстремистской деятельности как фактор укрепления федерализма» – на основе анализа законодательства, литературных источников, подзаконных актов, практики, статистики показывается, по каким направлениям, какими способами прокуратура, противодействуя экстремизму, укрепляет федеративную государственность Такую возможность ей предоставляет Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»¹ и Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности» от 25 июля 2002 г № 114-ФЗ, в редакции ФЗ от 27 июля 2006 г № 148²

На основании законодательства Генеральный прокурор издает соответствующие приказы Одним из них является приказ № 14 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии экстремистской деятельности» Этим приказом прокуроры всех рангов обязаны, исходя из законодательного определения понятия «экстремизм», принимать обоснованные меры реагирования по каждому факту противоправной деятельности общественных и религиозных объединений, иных организаций, средств массовой информации, физических лиц, направленной на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушения целостности Российской Федерации, создания незаконных вооруженных формирований, возбуждение расовой, национальной или религиозной розни, унижение национального достоинства, актов вандализма по мотивам политической, расовой, национальной и религиозной ненависти и т д Одним словом, анализируя выше названный закон, видим, что в нем содержатся пункты из сферы федерализма, которые являются объектом внимания прокуратуры В разделе диссертации приводятся примеры деятельности прокуратуры не только Генеральной, но и прокуратур Курской области, города Москвы по противодействию экстремизму, разрушающему основы общественного и государственного (федеративного) строя

Например, в Курской области зарегистрировано 2 606 общественных объединений, из них 318 религиозных организаций различных конфессий Прокуратура субъекта РФ в мае 2004 г заключила соглашения о взаимо-

¹ Собрание законодательства (СЗ) 1995 № 47 Ст 4472, Российская газета 2007 8 июня

² Российская газета 2006 29 июля

действи с рядом общественных организаций («Азербайджанская община имени Кара-Караева», «Еврейская национально-культурная автономия Курской области», «Армянская община») Представители общественных организаций приглашаются на открытые совещания, проводимые в прокуратуре области, принимают участие в подготовке материалов к «круглым столам», конференциям и т.д. Прокурор области издал указание «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства, направленного на противодействие экстремистским проявлениям»¹

Прокурором города Москвы издано 16 февраля 2007 г. за № 14/13 Указание «Об организации и усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии экстремистской деятельности», в котором предписано «работу по противодействию экстремизму считать одним из приоритетных направлений деятельности» Далее в Указании перечисляются необходимые мероприятия, которые надлежит проводить заместителям прокурора города, начальникам управлений и отделов аппарата прокуратуры города, прокурорам административных округов, межрайонным прокурорам, прокурору Московского метрополитена, Московскому прокурору по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах

Среди этих мероприятий систематический сбор, накопление и обработка данных о нарушениях законодательства о противодействии экстремистской деятельности, анализ состояния законности в исполнительных органах государственной власти, органах местного самоуправления и правоохранительных органах по соблюдению ими требований закона о выявлении, предупреждении и пресечении экстремистской деятельности общественных и религиозных объединений, иных организаций, физических лиц, а также о профилактических мерах, направленных на предупреждение экстремистской деятельности, устранение способствующих ей причин и условий

Для пресечения правонарушений в Указании рекомендуется в полной мере использовать имеющиеся полномочия, а также предусмотренные ст.ст. 6–13 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» объявление предостережения и вынесение предупреждения о недопустимости осуществления экстремистской деятельности, обращение в суд с заявлением о ликвидации общест-

¹ Перова Т. Надзор за исполнением законодательства о противодействии экстремистской деятельности // Законность 2005 № 12 С. 13

венного или религиозного объединения и запрещения его деятельности, о прекращении деятельности средства массовой информации¹

В **Заключении** подводятся итоги исследования и формулируются наиболее общие выводы, отражающие теоретическую и практическую значимость работы. В частности, речь в нем идет о том, что, несмотря на обилие публикаций по теме о прокуратуре, федерализму, экстремизму, те по вопросам, входящим в предмет нашего рассмотрения, работ, которые бы показали, отразили взаимосвязь прокуратуры и федерализма очень мало, практически нет, если говорить о прямом отражении темы. Анализируя литературу, можно найти косвенные признаки взаимодействия федерализма и прокуратуры. Относительно экстремизма и федерализма публикации стали появляться, но опять-таки без взаимосвязи с прокуратурой.

Рассматривая вопрос о *понятиях*, концентрируем внимание на том, что, исходя из Конституции Российской Федерации, нельзя считать идентичными понятия «государственные органы» и «органы государственной власти» в условиях действия принципа разделения властей. Прокуратура входит в число государственных органов, но не органов государственной власти, хотя властными полномочиями в рамках присущей ей компетенции обладает. Такого четкого разделения вышеназванных понятий в ряде публикаций по конституционному праву нет, более того, они используются как равные.

Федеральный законодатель, определяя понятие «прокуратура» и очерчивая ее функции, не делает этого в исчерпывающем характере, что, на наш взгляд, не совсем правильно. Такому специализированному органу, стоящему на страже интересов государства, необходимо предписывать всю совокупность необходимых функций, не оставляя места для «произвола». Если практика покажет, что функции не все закреплены, то необходимо дополнить Закон.

Мы не согласны с теми исследователями, которые прокуратуру включают в какую-либо из ветвей власти, структуру. Полагаем, что прокуратура – специальный, отдельный, самостоятельный государственный орган, не входящий ни в одну из ветвей власти и не должен быть с кем-то, с чем-то соединен, слит.

Мы полагаем, что прокуратура, как явление, возникла, по-видимому, со времени возникновения необходимости защищать интересы государства, обеспечивать проведение в жизнь воли государя (князя, царя и т.д.) В

¹ Текущий Архив прокуратуры города Москвы за 2007 г.

истории Российской государственности трудно назвать прообраз прокурора в допетровский период. Однако таковыми можно считать тиунов, дьяков, исходя из полномочий. При Петре I, до создания прокуратуры – фискалы и дежурные штаб-офицеры.

В структуре и деятельности прокуратуры в досоветский период, несмотря на унитарную форму государства, проявлялись элементы федерализма, о чем свидетельствует проанализированная практика Туркестана, Башкортостана, Калмыкии, Якутии.

В советский период, несмотря на ленинский принцип централизации прокуратуры, федеративный характер государства все же отразился на структуре и деятельности этого государственного органа. Данный вывод основан анализом нормативных правовых актов и фактами их деятельности прокуратуры.

Исследование показало, что чем ближе была к концу история советского периода, тем больше побеждал принцип централизма в прокуратуре и меньше было места для федерализма.

В новейший период развития российской государственности, начиная с подписания Федеративного договора, в прокуратуру, как бы возвращаются элементы федерализма. Появились новые термины, принцип разграничения предметов ведения и полномочий, законодательство субъектов Федерации и т.д. Все это – новый предмет надзора прокуратуры.

Исследование показало, что прокуратура внесла весомый вклад в дело укрепления российского федерализма, в том числе, путем приведения в соответствие законодательства субъектов Федерации федеральному законодательству.

На основе анализа законодательства, литературы, практики, статистики приходим к выводу, что у прокуратуры есть возможность через противодействие экстремистской деятельности влиять на процессы укрепления российской федеративной государственности. И она это делает.

По теме диссертационного исследования автором опубликованы следующие работы:

I. Статья, опубликованная в ведущем рецензируемом научном журнале ВАК

1 Рябова Е И Современная прокуратура – «Око государево»? // Государственная служба. Научно-политический журнал 2007 № 5 – 0,4 п л

II. Статьи, опубликованные в других периодических изданиях

1 Власов В И, Рябова Е И Направления, формы и методы деятельности прокуратуры по укреплению российского федерализма // Вопросы национальных и федеративных отношений Сборник статей / Под общ ред В А Михайлова, К В Калининой – М Изд-во РАГС, 2007 – 0,8 п л

2 Рябова Е И Современная прокуратура в укреплении российского федерализма // Вопросы национальных и федеративных отношений Сборник статей / Под общ ред В А Михайлова, К В Калининой – М Изд-во РАГС, 2007 – 1 п л

3 Рябова Е И Роль прокуратуры в укреплении российской государственности // Этносоциум и межнациональная культура – М, 2007 № 7 – 0,8 п л

4 Рябова Е И Сохранила ли современная прокуратура «петровский» стиль? // Этносоциум и межнациональная культура – М, 2007 № 7 – 0,7 п л

АВТОРЕФЕРАТ

**диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук
Рябовой Евгении Игоревны**

**Тема диссертационного исследования:
«Органы прокуратуры в системе российского федерализма»**

**Научный руководитель:
доктор юридических наук, профессор
Власов Валерий Иванович**

Изготовление оригинал-макета

Рябова Е И

Подписано в печать 22.12. Тираж 80 экз

Усл п л 1

Российская академия государственной службы
при Президенте Российской Федерации

Отпечатано ОПМТ РАГС Заказ № 481
119606 Москва, пр-т Вернадского, 84