

государственной власти и управления на уровне федерального округа / Под ред. П.П. Сергуна. Саратов, 2008. С. 143.

10. Собрание законодательства РФ. 2007. № 26. Ст. 3074.

11. Саратовские вести по понедельникам. 1999. 22 марта.

12. Российская газета. 2008. 6 ноября.

Валерий Николаевич АНДРИЯНОВ —
*зав. кафедрой конституционного и административного права
Байкальского государственного университета
экономики и права,
кандидат юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации
andrijanov-vn@rambler.ru*

УДК 347.963 (470+571)

ПРОКУРАТУРА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СИСТЕМЕ РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ

АННОТАЦИЯ. В статье рассматривается место и роль прокуратуры Российской Федерации как носителя контрольной власти в системе разделения властей.

SUMMARY. The article considers the role of the Prosecutor's Office of the Russian Federation as a controlling power in the power-division system.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Прокуратура, государственная власть, разделение властей, система власти, структура.

KEY WORDS. Public prosecution office, public authority, government system, structure.

Вопрос о месте и роли прокуратуры России в системе органов государственной власти не раз становился предметом дискуссий, зачастую переходивших в ожесточенные споры с участием законодателей, политиков, практических работников органов прокуратуры, юстиции и др. [1; 40-45]. В последние несколько лет острота дискуссии, казалось, снизилась. Самостоятельность и особое место в системе государственных органов, обусловленная возложенными на прокуратуру функциями, находили понимание в обществе. Но с принятием Федерального Закона от 05 июня 2007 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон “О прокуратуре Российской Федерации”» [2], разделившего органы прокуратуры фактически на две самостоятельные структуры — собственно прокуратуру и Следственный комитет — вновь обострились споры о месте и роли прокуратуры в системе разделения властей. Все громче звучат высказывания о необходимости ликвидации прокуратуры как самостоятельной государственной структуры путем объединения с Министерством юстиции России. В качестве аргумента зачастую приводят положения ст. 10 Конституции РФ об осуществлении государственной власти в Российской Федерации на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную, не видя в ней места для самостоятельной прокуратуры. Усечение полномочий прокуроров сторонники идеи объединения считают достаточным поводом для радикальных изменений в статусе прокуратуры. Не смущает и то обстоятельство, что система органов прокуратуры прописана в Конституции РФ (ст. 129) и, следовательно, правовой статус прокуратуры может быть изменен посредством изменения самой Конституции РФ.

Конституция РФ (ст. 10), так же как и конституции большинства зарубежных стран, закрепляет давно опробированный принцип демократической организации государственной власти — разделение властей на законодательную, исполнительную и судебную [3]. К сожалению, Конституция Российской Федерации оставила открытым вопрос о месте прокуратуры в системе органов государственной власти. Не восполняет этот пробел и федеральный закон о прокуратуре, несмотря на прямое указание Конституции РФ о том, что полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации определяются федеральным законом. В частности, ст. 129 Конституции РФ определила только общие вопросы организации прокурорской системы и порядка назначения на должность Генерального прокурора РФ и прокуроров субъектов РФ. Эта статья указывает на то, что прокуратура Российской Федерации составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору РФ. Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» закрепляет, что прокуратура осуществляет от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на ее территории. Из него нельзя сделать однозначный вывод ни о месте прокуратуры в системе разделения властей, ни о ее роли в системе сдержек и противовесов между ветвями власти.

В юридической литературе существует несколько точек зрения по поводу того, к какой ветви власти относится прокуратура. Собственно ст. 129 Конституции РФ, посвященная прокуратуре, помещена в главе «Судебная власть». Однако это обстоятельство не означает, что прокуратуру следует включать в судебную власть. Ведь в соответствии со ст. 118 Конституции РФ судебная власть осуществляется только судом посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Прокуратура такими полномочиями не наделена, подобных форм своей деятельности не имеет и поэтому не должна входить в судебную ветвь государственной власти.

Существует точка зрения (профессор В. Ломовский), в соответствии с которой прокуратура должна находиться при законодательной власти России [4; 21-22]. Отнесение прокуратуры к законодательной власти также является весьма спорным утверждением, так как ни в одном нормативном акте РФ не закреплены и не обозначены функции прокуратуры как участника законотворческой деятельности.

Бывший Генеральный прокурор РФ В.В. Устинов утверждает, что прокуратура, «являясь правовым механизмом реализации полномочий главы государства, обеспечивает согласованность в действиях власти центральной и региональной» [5]. Вопрос в том, что сама президентская власть в ст. 10 Конституции РФ не выделена в самостоятельную ветвь власти.

Наиболее озвучиваемая сегодня точка зрения касается того, что критики сложившегося в России прокурорского надзора, используя неясность положения прокуратуры в системе органов государственной власти в условиях проводимой реформы по разделению надзорной и следственной функций, пытаются реализовать пропагандируемую ими идею о необходимости ликвидации прокуратуры как самостоятельной и независимой от других органов федеральной власти путем ее превращения в подразделение Министерства юстиции и отнесения тем самым к органам исполнительной власти. Хотя еще в 1993 г. Совет Европы в Венской декларации закрепил то, что прокуратуры стран Европы должны быть независимы от полиции, судебной системы, правительства (исполнительной власти) [6; 521-540].

Академик В. Кудрявцев в этой связи пишет: «По мнению горе-реформаторов, прокуратура не вписывается ни в одну из ветвей власти. Ни в законодательную,

ни в исполнительную, ни в судебную. Это верно. Но может быть и хорошо. Отнюдь не все структуры государства входят в упомянутые ветви. В демократическом государстве должны быть и независимые органы, ценность которых в том, что они могут свободно контролировать других... Ввести прокуратуру в состав Минюста, конечно можно, и это уже было в нашей истории, но ни к чему хорошему не привело» [7].

М.В. Баглай выделяет так называемые независимые по статусу органы государственной власти: «Как в любом государстве, в Российской Федерации существуют органы государственной власти, которые не входят ни в одну из трех властей — законодательную, исполнительную, судебную. В то же время они создаются и действуют в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами» [8; 384]. К ним, наряду с Центральным банком РФ, Счетной палатой РФ, Центральной избирательной комиссией, Уполномоченным по правам человека, Академией наук, он относит и Прокуратуру РФ.

Прокуратура действительно не вписывается ни в одну из ветвей государственной власти. Она сама обладает всеми необходимыми признаками ветви власти. Согласно устоявшимся общетеоретическим подходам каждая из ветвей власти в соответствии со своей природой, характером функций и назначением занимает свое место в общей системе государственной власти. Каждая из ветвей власти находит свое выражение в органах государственной власти. Поэтому ветвь государственной власти должна представлять совокупность органов государственной власти, имеющих общую функциональную направленность и методы деятельности. Тот или иной орган может быть отнесен к соответствующей ветви власти только в том случае, если он является независимым и организационно не подчинен структурам других ветвей государственной власти [9; 18]. Конституция РФ не использует понятия прокурорской власти. В ней система прокурорских органов рассматривается с позиции организации прокурорской деятельности. Между тем власть, осуществляемая органами прокуратуры, является самостоятельной и независимой от других ветвей власти. Она имеет исключительно ей принадлежащие полномочия, свою функциональную направленность и присущие только ей методы деятельности. По своей юридической природе прокурорская власть не может подчиняться какой-либо другой ветви власти. Это означает, что за прокуратурой следует признать определенную обособленность в механизме разделения властей [10; 70, 30-32].

Известно, что Конституция РФ (ст. 1) провозглашает Россию правовым государством. В правовом государстве самостоятельность всех его органов, и в первую очередь исполнительной власти, не может быть абсолютной и ограничивается предписаниями Конституции РФ и законов. «Абсолютная власть в государстве принадлежит только народу, — справедливо отмечает Г.Н. Чеботарев, — и он распределяет ее между различными органами государства, которые ограничивают друг друга и выполняют строго определенные функции» [11; 96]. Теория разделения властей отнюдь не предполагает создания непреодолимой стены между различными ветвями власти. Это и невозможно, поскольку речь идет о едином институте, единой государственной власти, основанной на концепции государственного суверенитета. При определенных условиях, установленных конституцией, взаимопроникновение ветвей власти возможно и необходимо.

Дело, однако, не только в фактическом вторжении разных ветвей власти в сферу деятельности друг друга. Уже при первой попытке воплощения теории разделения властей в конституционные нормы (в США в 1787 г.) перед «отцами конституции» встал вопрос об уравнивании властей. Проблема сводилась к тому, чтобы ни одна из ветвей власти даже в своей сфере не оставалась бес-

контрольной, чтобы она не действовала произвольно. Вопрос был решен введением системы сдержек и противовесов. В современных условиях система сдержек и противовесов в том или ином виде вошла во многие конституции. В некоторых постсоветских конституциях это словосочетание включено в конституционный текст (п. 4 ст. 3 Конституции Казахстана 1995 г.) [12; 234].

В России именно прокуратура рассматривается многими как институт, а чаще — инструмент сдержек и противовесов в триаде властей. Некоторые авторы предлагают определять прокуратуру не как орган власти, а как «систему сдержек и противовесов» [13; 84-85]. Но в таком случае прокуратура, формально обладая всеми признаками власти, на самом деле властью являться не будет. Такой подход может быть объяснен только тем, что разделение властей на три классические ветви — аксиома, зафиксированная в Конституции РФ навсегда и не подлежащая развитию и совершенствованию. Однако для одной ветви власти хоть каким-то противовесом может стать только другая власть. Поэтому следует признать правильным утверждение: «Можно не называть прокурорскую деятельность прокурорской властью, но от этого таковой она не перестает быть» [14; 17].

Несомненно, в процессе развития общества концепция разделения властей подверглась модификациям, стали формироваться новые направления государственной деятельности. Одно из таких направлений — контрольная деятельность [15; 18-20]. В конституциях отдельных стран говорится о системе национального контроля, в других при определении правового положения органов контроля устанавливается, что в процессе выполнения своих функций они не подчиняются никаким другим органам, «никакой другой власти». В отдельных случаях в конституциях употребляется термин «контрольная власть» [12; 232-233].

Можно с уверенностью утверждать, что мировая практика развития системы контроля за государственной властью последовательно пошла по пути выделения четвертой самостоятельной ветви государственной власти — власти контрольной (наряду с законодательной, исполнительной и судебной властями). В.Е. Чиркин пишет: «Идет “отпочкование” новой ветви власти, контрольной. Этот процесс еще не завершен: во многих странах тенденция обособления контрольной власти имеет лишь характер поиска. Да и обширные полномочия, которыми наделены контрольные органы, в ряде стран в условиях авторитарных политических режимов весьма далеки от своего практического воплощения» [15; 18].

Таким образом, в условиях современного государства прежняя триада оказывается недостаточной, развивается процесс выделения четвертой, контрольной власти, которая обладает значительным своеобразием как с точки зрения структуры органов, так и методов их деятельности. Следовательно, речь идет не о выделении обособленных органов в рамках исполнительной, судебной и законодательной власти, а о формировании самостоятельной ветви власти, равной по значению трем другим.

В отечественной юридической науке отмечается, что три ветви власти необходимо дополнить инструментами контроля, роль которого в условиях России должны выполнять органы прокуратуры [16]. Если полномочиями по обеспечению прав и свобод граждан, народовластия, правопорядка наделены высшие органы государственной власти, судебные, правоохранительные и другие органы, то осуществление надзора за соблюдением Конституции РФ, исполнением законов в целях обеспечения законности возложено государством только на один орган — прокуратуру РФ.

В связи с этим представляется весьма важным рассмотрение вопроса о месте и роли прокуратуры России как носителя контрольной власти в системе разделения властей.

Основной формой прокурорской власти является осуществление надзорной (контрольной) деятельности, выражающейся в надзоре за соблюдением Конституции РФ и действующих на территории РФ законов. Она реализуется волей государства, а это «сообщает ей общие признаки государственной власти, однако ее цель и правовые средства реализации (без вмешательства в административно-хозяйственную деятельность) делают эту власть особо специфичной» [17; 84]. Для выделения самостоятельной прокурорской (контрольной) ветви власти имеются объективные причины, которые достаточно подробно рассмотрены в научной литературе [18; 24-26].

Предлагаются и конкретные пути реализации идеи создания прокурорской ветви власти в Российской Федерации. Для того, чтобы прокуратура стала действенным инструментом контроля общества за государственными органами и их служащими, необходимо устранить зависимость прокуроров от президента и региональных элит, предоставить полномочия осуществлять контроль за всеми органами государственной власти и их должностными лицами [18; 26]. Отмечается, что реализовать идею самостоятельной контрольной власти в России непросто. Ни одна ветвь власти не заинтересована в том, чтобы попасть под контроль какого-то иного органа. Их представители осознают, какая сила заключена в праве контроля, и стараются подчинить имеющиеся контрольные органы себе.

Согласившись во многом с изложенной точкой зрения, хотелось бы подчеркнуть, что препятствия развитию системы независимого контроля видятся и в самой действующей Конституции РФ, в частности, в механизме внесения поправок и пересмотра положений Конституции РФ (гл. 9) [3].

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бессарабов В. Место прокуратуры в государственном механизме современной России // Законность, 1999. №10. С. 40-45.
2. Собрание законодательства РФ. 2007. № 24. Ст. 2830.
3. Конституция Российской Федерации: принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г. // Российская газета. 1993. № 237.
4. Ломовской В. Какой власти принадлежит прокуратура? // Российская юстиция. 2001. № 9. С. 21-22.
5. Устинов В.В. Прогноз от Устинова на високосный год // Российская газета. 2004. № 1.
6. Международное публичное право. Сборник документов. Т. 1. М.: БЕК, 1996. С. 521-540.
7. Кудрявцев В. Куда бы «вливать» прокуратуру? // Российская газета. 2002. № 218.
8. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., Норма, 2006. С. 384.
9. Нерсесянц В.С. Право — математика свободы. Опыт прошлого и перспективы. М.: Норма, 1996. С. 18.
10. Шевченко В.Ю. Место прокуратуры в системе разделения властей // «Черные дыры» в российском законодательстве. 2008. № 1. С. 70; Джатиев В. Зачем России прокуратура? // Законность. 2008. № 8. С. 30-32.
11. Чеботарев Г.Н. Принцип разделения властей в государственном устройстве Российской Федерации. Тюмень: Изд-во ТюмГУ. 1997. С. 96.
12. Енгибарян Р.В. Сравнительное конституционное право. Учебное пособие. Ростов-на-Дону. 2007. С. 234.
13. Шалумов М.С. Прокурорский надзор и государственный контроль за исполнением законов: разграничение компетенции и ответственности // Государство и право. 1999. № 1. С. 84-85.
14. Мельников Н.В. Прокурорская власть // Государство и право. 2002. № 2. С. 17.
15. Чиркин В.Е. Контрольная власть // Государство и право. 1993. № 4. С. 18-20.

16. Государственное право Российской Федерации / Под ред. О.Е. Кутафина М., 1996.
17. Николаева Л.А. Надзор прокуратуры: проблемы теории и практики // Прокурорская и следственная практика. 1997. № 2. С. 84.
18. Елизаров А.Б. Роль и место прокурорского надзора в триаде властей // История государства и права. 2003. № 6. С. 24-26.

Ольга Николаевна РОДИОНОВА —
доцент кафедры уголовного права
Уральской государственной юридической академии,
кандидат юридических наук
urpravo@usla.ru

УДК 343.9

ОЦЕНКА НОРМАТИВНЫХ ТРЕБОВАНИЙ КАК ЗАВЫШЕННЫХ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ

АННОТАЦИЯ. В статье обсуждаются оценки нормативных требований как завышенных, предлагаемые в разных методиках проведения антикоррупционной экспертизы. Автор считает возможным использовать для оценки соответствие указанных требований целям правового регулирования и исполнимость их для адресатов нормы.

SUMMARY. In the article it is discussed evaluation of normative requirements as surplus offered in different methods of the anticorruption expertise. The author offer to use for evaluation: conformity of this requirements to aims of legal regulation, their realization by addressees of norms.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Оценка нормативных требований, коррупция, антикоррупционная экспертиза.

KEY WORDS. Estimation of normative requirements, corruption, anticorruption expertise.

В соответствии с Национальным планом противодействия коррупции [1] и Федеральным законом «О противодействии коррупции» [2] нормативные акты и их проекты должны проходить антикоррупционную экспертизу. Методики проведения подобной экспертизы находятся в настоящее время в стадии разработки [3].

В предлагаемых методиках одним из коррупциогенных факторов названы «завышенные требования нормы права» [4; 33], либо «завышенные требования к лицу, предъявляемые для реализации принадлежащего ему права» [5; 10]. Для выявления данного фактора необходимо оценить, являются ли требования, предъявляемые нормой права ее адресатам, завышенными. В имеющихся методиках предлагаются разные подходы к такой оценке.

Авторы методики анализа коррупциогенности нормативных правовых актов органов исполнительной власти завышенными предлагают считать требования, обременительные настолько, что они превышают уровень разумного [5; 10-11]. Думается, не случайно далее говорится, что этот фактор сложен для выявления, поскольку предложенный критерий является оценочным: не ясно, какой уровень считать разумным. В работе К.И. Головщинского обсуждаются два подхода. Убедительно показана невозможность применения первого из них, опирающегося на теорию так называемой эндогенной коррупции [4; 8-12]. В рамках второго подхода, разделяемого названным автором, предлагается выявлять уровень завышения нормативных требований путем сравнения проверяемого акта с актами, регулирующими сходные отношения [4; 13-14]. Автор видит сложность осуществления такого подхода в необходимости обнаружения не менее двух актов, регулирующих однотипные отношения [4; 33-34].