

На правах рукописи

МЕЖЕЦКИЙ Андрей Николаевич

**ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ
ПРОКУРАТУРЫ ПО ОХРАНЕ КОНСТИТУЦИИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

12.00.02 – конституционное право;
муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Тюмень-2007

Работа выполнена в Институте государства и права
Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования
«Тюменский государственный университет»

Научный руководитель доктор юридических наук, профессор
МАТЕЙКОВИЧ Максим Станиславович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки
Российской Федерации
ЛУЧИН Виктор Осипович

кандидат юридических наук
ИВАНОВА Юлия Владимировна

Ведущая организация **Государственное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«Тюменский юридический институт МВД
России»**

Защита состоится «9» ноября 2007 года в 15.00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.274.06 при Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет» по адресу: 625003, г. Тюмень, ул. Ленина, 38 (зал заседаний Ученого совета).

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет».

Автореферат разослан «8» октября 2007 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
доктор юридических наук,
профессор



В.Д. Плесовских

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Конституция Российской Федерации 1993 года отразила качественные изменения жизни общества и ориентиры дальнейшего его развития. Она провозгласила Россию демократическим федеративным правовым социальным светским государством, в котором носителем суверенитета и единственным источником власти является ее многонациональный народ, а человек, его права и свободы являются высшей ценностью.

Вместе с тем, в настоящее время для российского общества актуальна проблема реализации положений Конституции. Факты нарушения конституционных норм, споры по вопросам толкования и применения основного закона диктуют необходимость в принятии комплекса мер, направленных на создание условий для реализации положений Основного закона.

В деятельности по охране Конституции Российской Федерации участвуют различные субъекты права, использующие при этом разнообразные средства обеспечения перевода ее положений в общественную практику. Особое место здесь отводится органам прокуратуры. Прокурорская деятельность является самостоятельным видом государственной деятельности. Как подчеркнул президент России на всероссийском совещании прокуроров в 2001 году, прокуратура была и остается одной из важнейших составляющих российской правоохранительной системы.

Функционирование органов прокуратуры вносит значительный вклад в обеспечение верховенства Конституции Российской Федерации, утверждение принципа законности, укрепление единства правового пространства, способствует охране прав и законных интересов личности, а также совершенствованию реализации принципа разделения властей.

В последнее время актуализировались проблемы защиты социально-экономических прав граждан, борьбы с коррупцией, противодействия политическому, религиозному, национальному экстремизму и одной из наиболее опасных его форм – терроризму. Прокуратура России принимает активное участие в решении указанных проблем.

Таким образом, назрела необходимость проведения комплексного научного исследования, освещающего роль органов прокуратуры в деятельности государства по охране Конституции России и учитывающего при этом дискуссионность статуса самой прокурорской системы.

Степень разработанности темы. Теоретическую основу диссертационного исследования составили работы по теории права и отраслевым юридическим наукам, прежде всего, конституционному праву, в т.ч. труды С.А.Авакьяна, С.С.Алексеева, А.С.Автомова, М.В.Баглая, Б.Н.Габричидзе, Н.Г.Кобца, Е.А.Козловой, В.М. Корельского, В.Н.Кудрявцевой, О.Е.Кутафина, В.В.Лазарева, И.Д.Левина, Е.А.Лукашевой, В.О.Лучина, М.С.Матейковича, В.В. Невинского, В.С.Нерсесянца, Б.А.Страшуна, Ю.А.Тихомирова, В.А.Топорнина, В.А.Туманова, Н.Ю.Хаманевой, Г.Н.Чеботарева, В.Е.Чиркина, А.А. Югова и др.

Значительный вклад в исследование истории и современного состояния, перспектив развития отечественной прокуратуры внесли А.И.Алексеев, В.И.Басков, В.Г.Бессарабов, А.Д.Бойков, Е.В.Быкова, К.Ф.Гуценко, С.И.Герасимов, А.Г.Звягинцев, Б.В.Коробейников, В.В. Клочков, В.Н.Кудрявцев, Н.В.Мельников, Л.А.Николаева, Н.В.Руденко, В.П.Рябцев, Н.В.Селезнев, Ю.И.Скуратов, А.Я.Сухарев, Ю.А.Фролов, М.С.Шалумов, Ю.Л.Шульженко, В.Б.Ястребов и др.

Преобладающей в отечественной науке является позиция о значительной роли прокуратуры в реализации принципа разделения властей, о необходимости сохранения за ней широких полномочий по надзору за законностью в

Российской Федерации. Вместе с тем, надлежит заметить, что преимущественно в начале 1990-х годов ряд ученых расценивали прокуратуру как элемент тоталитарного режима и высказывали мнение о необходимости ограничения роли прокуратуры путем закрепления за ней исключительно функции обвинения в уголовном процессе и включения в судебную систему.

Несмотря на широкий спектр проведенных научных исследований, вопросы правового регулирования и практики деятельности органов прокуратуры в сфере охраны Конституции Российской Федерации нуждаются в более тщательной теоретической проработке, включая анализ конституционно-правового статуса прокуратуры в России, определение понятия и структуры государственной деятельности по охране Конституции страны, места в этой деятельности прокурорской системы.

Цель и задачи диссертационного исследования. Целью диссертационной работы является решение теоретических и прикладных проблем, связанных с определением конституционно-правового статуса прокуратуры (в том числе ее полномочия) по охране Основного закона страны.

Указанная цель обусловила постановку автором следующих *задач*:

- уточнить конституционно-правовой статус прокуратуры Российской Федерации;
- определить понятие охраны Конституции России;
- систематизировать полномочия основных субъектов деятельности по охране Конституции, установить роль органов прокуратуры;
- на основе рассмотрения исторических аспектов деятельности института прокуратуры в России определить возможности прокурорской системы в государственном механизме;
- оценить эффективность деятельности прокуратуры России в области охраны конституционных прав и свобод граждан;

- рассмотреть функции органов прокуратуры в области защиты конституционного строя, борьбы с экстремизмом;

- исследовать уровни и способы взаимодействия прокуратуры с иными органами государственной власти в сфере обеспечения реализации Конституции России.

Методологической базой исследования являются общенаучные и специальные методы познания. Исследование действующего российского законодательства и правоприменительной практики было осуществлено посредством анализа и синтеза, формально-юридического, исторического метода, с привлечением методов сравнительного правоведения. Выявлению сущностных черт деятельности по охране Конституции способствовали системно-структурный, диалектический методы. Применение указанных методов познания позволило автору определить понятие охраны Конституции, проследить специфику реализации прокуратурой России полномочий по охране Основного закона, а также установить роль прокурорской системы в конституционно-охранительной деятельности и выработать предложения по ее оптимизации.

Объектом исследования выступают общественные отношения, складывающиеся в связи с деятельностью органов государства по охране Конституции Российской Федерации.

Предмет исследования составили нормы федерального законодательства, правовые акты субъектов Российской Федерации, правовые позиции Конституционного Суда России, практика деятельности государственных органов, и, прежде всего, прокуратуры, труды ведущих ученых в области теории права и специальных юридических наук.

Научная новизна диссертации заключается в том, что автором проведено одно из первых комплексных исследований, направленных на оценку потенциала отечественной прокурорской системы в сфере охраны Конституции.

В рамках диссертационной работы дается авторское определение понятия охраны Конституции Российской Федерации, выявляются ее структурные элементы.

На основе сравнительного исследования отечественного и зарубежного законодательства, практики деятельности прокуратуры в России, обоснован вывод о фактическом переходе к ней функций по конституционному надзору.

Автором предложены меры по оптимизации деятельности прокуратуры России, ее взаимодействия с иными субъектами охраны Конституции Российской Федерации.

По результатам анализа конституций (уставов) субъектов Российской Федерации выявлены противоречия в регулировании статуса прокуратуры на разных уровнях конституционного законодательства, что значительно снижает эффективность деятельности органов прокуратуры по охране Основного закона страны.

На защиту выносятся следующие положения диссертационного исследования:

1. Охрана Конституции Российской Федерации – это деятельность, направленная на обеспечение верховенства, высшей юридической силы, стабильности Конституции России, ее прямого действия и применения на всей территории Российской Федерации, а также обеспечение соблюдения конституционных норм органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами, гражданами и их объединениями..

2. Охрана Конституции имеет двухуровневую структуру:

- первый уровень – «юридическая охрана», выражающийся в создании уполномоченных на осуществление охраны государственных органов (в т.ч. прокуратуры), в закреплении особых свойств Основного закона, установлении ответственности за их нарушения как в самой Конституции (самоохрана), так и в иных нормативно-правовых актах (внешняя правовая охрана);

- второй уровень – защита Конституции, на котором происходит практическое применение мер юридической ответственности при возникновении угроз нарушения Основного закона либо уже свершившемся нарушении.

Данный подход позволяет синхронизировать действия законодателя и правоприменителя в сфере охраны Конституции при сохранении стабильности ее норм.

3. Многонациональный народ Российской Федерации является самостоятельным субъектом охраны Конституции Российской Федерации поскольку принимая Конституцию, народ России устанавливает важнейшие гарантии самоохраны Основного закона. К формам деятельности народа как субъекта охраны Конституции следует также отнести участие в референдумах, митингах, демонстрациях, шествиях, пикетированиях, выборах Президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы и т.д., участие представителей общественности в деятельности консультативных органов при Генеральной прокуратуре и прокуратурах субъектов Федерации.

4. Разделение понятий «конституционный контроль» и «конституционный надзор» следует проводить по принципу наличия у субъекта их осуществления определенных полномочий. Осуществление контроля подразумевает наличие прямых властных полномочий в отношении объекта контроля. В свою очередь, осуществление надзора не предполагает наличия прямых властных полномочий в отношении поднадзорных объектов. В этой связи функции конституционного контроля в настоящее время в основном выполняют органы конституционного правосудия, а отдельные функции конституционного надзора находятся в ведении прокуратуры.

5. Прокуратура, не входя ни в одну из ветвей власти, должна действовать в их интересах, взаимодействовать с ними, быть инструментом и механизмом контроля за реализацией их полномочий путем надзора за точным исполнением

законодательных актов. При этом прокуратура России не обладает государственно властными полномочиями, но является государственным органом, обеспечивающим государственно-властную деятельность в качестве элемента системы сдержек и противовесов.

6. Лишение прокуратуры России функции надзора за исполнением закона повлечет негативные последствия для режима законности в стране, снизит авторитет прокуроров, лишит их реальных механизмов противодействия нарушениям закона. Поэтому ослабление надзорных функций органов прокуратуры приведет к ослаблению существующего режима охраны Конституции России.

7. Необходимость согласования региональными органами государственной власти кандидатуры на должность прокурора субъекта Российской Федерации не может ограничивать прерогативы Российской Федерации в конечном счете самостоятельно решать вопрос о назначении должностных лиц. Процедура согласования по своему смыслу означает лишь учет мнения соответствующих органов государственной власти субъектов Федерации. Поэтому формулировка «дает согласие», закрепляемая в ряде конституций, уставов субъектов Федерации (республики Бурятия, Карелия, Алтай, Адыгея, Саха (Якутия), Новосибирская, Тульская области и др.), является недопустимой, так как при буквальном толковании исключает возможность утверждения в должности прокурора лица, не нашедшего поддержки в органах законодательной и (или) исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

8. Законы субъектов Российской Федерации не могут регулировать статус прокуратуры путем предоставления ей полномочий, не предусмотренных федеральным законодательством. Установление дополнительных полномочий органов прокуратуры должно происходить не в региональном законодательстве, а посредством реализации органами государственной власти субъектов

Федерации права законодательной инициативы в Федеральном Собрании Российской Федерации и принятия соответствующего федерального закона.

9. Факт конституционного закрепления статуса прокуратуры указывает на особую важность и необходимость функционирования данного государственного органа. Вместе с тем, неполноту конституционно-правового регулирования деятельности органов прокуратуры нужно рассматривать как положительное явление, поскольку известная динамичность процесса текущего законодательства позволяет оперативно модернизировать статус прокурорских органов в соответствии с изменяющимися потребностями гражданского общества и правового государства.

Теоретическая и практическая значимость исследования заключается в том, что автор дополняет понятийно-категориальный аппарат конституционно-правовой науки. Полученные диссертантом общетеоретические выводы и практические рекомендации могут быть использованы в целях совершенствования федерального законодательства в сфере охраны Конституции. Кроме того, в результате анализа деятельности прокуратуры предложены меры по ее оптимизации. Вносимые предложения базировались на анализе многочисленных правовых актов, регулирующих статус органов прокуратуры в России и за рубежом, а также на оценке практической деятельности российской прокуратуры.

Результаты выполненной работы могут представлять интерес в свете дальнейшего развития прокуратуры в Российской Федерации, поисков наиболее совершенных форм организации ее деятельности в обеспечении конституционной законности.

Выполненная работа может служить исходным материалом для последующих исследований научных и практических проблем деятельности прокуратуры. Научно-практические разработки диссертационного исследования

могут быть использованы в учебном процессе, прежде всего при изучении конституционного права.

Апробация результатов исследования. Диссертация выполнена на кафедре конституционного и муниципального права Института государства и права Тюменского государственного университета, где проводилось ее рецензирование и обсуждение. Основные идеи излагались автором в сообщениях на заседаниях кафедры, на российских и международных научно-практических конференциях «Судебная власть в России: закон, теория, практика» (Тюмень, 2004), «Обеспечение прав и свобод человека и гражданина» (Тюмень, 2005).

По теме диссертации опубликовано шесть статей, три из которых в изданиях, рекомендованных ВАК России для публикации основных результатов диссертационных исследований.

Некоторые результаты использованы в рамках участия в написании научно-исследовательской работы по теме «Законодательное оформление конституционных обязанностей государства по защите права человека на жизнь (противодействию терроризму, обеспечению безопасности граждан, предотвращению военных конфликтов)». Выполнение научно-исследовательской работы осуществлялось на основе государственного контракта с Федеральным агентством по науке и инновациям.

Структура диссертации обусловлена целями, задачами и логикой исследования. Диссертация включает введение, три главы, девять параграфов, заключение, список использованных нормативных правовых актов и теоретических источников.

Основное содержание работы

Во введении обоснована актуальность темы, поставлены цель и задачи, определены объект и предмет исследования, его методологические основы, раскрывается научная новизна и практическая значимость, сформулированы

основные положения, выносимые на защиту, выявлена практическая значимость работы, приведены сведения об апробации результатов диссертации.

В первой главе «Охрана Конституции Российской Федерации: понятие, принципы, субъекты» рассматривается понятие «охрана конституции», исследуется статус субъектов, осуществляющих охрану Основного закона страны, анализируются исторические аспекты деятельности прокуратуры по охране Конституции.

Первый параграф посвящен определению понятия и уровней охраны Конституции Российской Федерации. Отмечается, что в науке нет единого подхода к соотношению понятий «охрана» и «защита». Указанные понятия рассматриваются либо как тождественные, либо наделяются самостоятельным содержанием, либо «охрана» является более широким по отношению к «защите». По мнению автора, «защита» Конституции является элементом ее «охраны», деятельность по защите является частью охранительных правоотношений, поскольку без практического осуществления защитных механизмов – юридических санкций – охрана приобретает фиктивный характер.

Деятельность по охране Конституции Российской Федерации в первую очередь направлена на реализацию норм, содержащихся в частях 1 и 2 статьи 15 Основного закона, закрепляющих его высшую юридическую силу, прямое действие на всей территории Российской Федерации. Формально именно на основе указанных предписаний иные нормы Конституции приобретают характер первостепенных в системе российского законодательства.

С учетом изложенного под охраной Конституции Российской Федерации следует понимать деятельность, направленную на обеспечение верховенства, высшей юридической силы, стабильности Конституции, ее прямого действия и применения на всей территории России, а также обеспечение соблюдения конституционных норм всеми субъектами общественных отношений.

В диссертации выделяется два уровня охраны Конституции.

Закрепление в нормах права определенных юридических свойств, механизмов их реализации, а также ответственности за их нарушение – первый уровень. Обращает на себя внимание тот факт, что именно в конституции закреплены основы обеспечения ее реализации (институт самоохраны).

Помимо Конституции, санкции за нарушение (несоблюдение) конституционных норм содержатся в иных нормативных актах (Уголовный кодекс Российской Федерации и Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях). Данный вид правовой охраны предлагается называть «внешняя юридическая охрана Конституции». Таким образом, на первом уровне охраны Конституции выделяются два подуровня: «самоохрана» и «внешняя юридическая охрана».

Второй уровень охраны Конституции Российской Федерации связан с практической реализацией юридической ответственности, предусмотренной за нарушение конституционно-правовых норм, а также с восстановлением конституционной законности. Другими словами, это непосредственная «защита Конституции России» при угрозе ее нарушения либо фактическом нарушении. В данном случае идет речь о применении конституционно-правовой, уголовной, гражданской, административной ответственности за нарушение норм конституционного права.

Научная ценность предложенного подхода состоит в оценке деятельности по охране Конституции России как комплексного цельного механизма обеспечения конституционной законности, при котором законодатель и правоприменитель (в т.ч. прокуратура) должны действовать в сфере охраны Конституции синхронно при сохранении стабильности самого Основного закона.

Во втором параграфе рассматриваются субъекты охраны Конституции Российской Федерации. Отмечается, что в этом процессе задействован самый

широкий круг участников, в т.ч. народ, Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание, Правительство России, суды, органы прокуратуры, Уполномоченный по правам человека и т.д.

Принимая Конституцию, многонациональный народ России закладывает наиважнейшие предпосылки для формирования института охраны Конституции Российской Федерации. Первоначально, именно на стадии принятия Конституции полностью формируется подуровень охраны – самоохрана. Впоследствии, при внесении поправок может несколько меняться и порядок самоохраны, но изменение положений глав 1,2 и 9 Конституции Российской Федерации без пересмотра всей Конституции невозможно.

В рассматриваемой сфере особое значение имеет толкование конституции, выявление, констатация и устранение неконституционности юридических актов, а также применение юридической ответственности за нарушение конституционных норм. Ключевую роль здесь играют суды и органы прокуратуры Российской Федерации.

Центральным звеном в механизме охраны Основного закона страны является Конституционный Суд Российской Федерации – судебный орган конституционного контроля, обладающий исключительной компетенцией в сфере проверки конституционности нормативных актов.

Осуществление контроля подразумевает наличие определенных прямых властных полномочий в отношении объекта контроля. Так, Конституционный Суд, признав не соответствующей Конституции России норму федерального закона, лишает ее юридической силы. Президент Российской Федерации, в случае противоречия постановлений Правительства Конституции, федеральным законам, указам Президента вправе их отменить.

В свою очередь, осуществление надзора не предполагает наличия прямых властных полномочий в отношении поднадзорных объектов. Так, прокурор при осуществлении надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и

исполнением законов полномочен принести протест, внести представление, направить предостережение, вынести постановление о возбуждении уголовного дела или производства об административном правонарушении. Но окончательное разрешение дела находится вне полномочий прокуратуры.

Таким образом, разделение понятий «конституционный контроль» и «конституционный надзор» предлагается проводить по принципу наличия у субъекта их осуществления полномочий по восстановлению конституционной законности.

В этой связи функции конституционного контроля в настоящее время главным образом выполняют органы конституционного правосудия, а функции конституционного надзора находятся в ведении прокуратуры.

Автор отмечает, что деятельность прокуратуры обеспечивает реальное укрепление конституционной законности в России, защиту прав и свобод человека и гражданина. В ряде случаев прокуратура - единственный субъект, способный оперативно реагировать на факты нарушений закона.

В третьем параграфе исследуются исторические аспекты деятельности прокуратуры по охране Конституции России. Диссертант описывает основные этапы развития прокурорской системы. Отмечается, что реформа отечественной прокуратуры 1864 года, одним из результатов которой стало лишение прокурорской системы функции надзора за исполнением закона, имела крайне негативные последствия для режима законности в государстве, резко подорвала авторитет прокуроров, лишила их реальных механизмов противодействия нарушениям закона. Поэтому любые новые попытки ослабления надзорных функций органов прокуратуры приведут, в том числе, к ослаблению существующего режима охраны Конституции России.

Кроме того, автор указывает, что централизация органов прокуратуры, произведенная по инициативе В.И. Ленина в 1922 году и сохраняемая в настоящее время, является важнейшим условием эффективности

конституционно-охранительной деятельности в федеративном государстве, поскольку лишает потенциальных нарушителей Основного закона страны средств воздействия на прокурорскую систему.

Вторая глава «Прокуратура Российской Федерации как субъект конституционно-охранительной деятельности» посвящена исследованию актуальных вопросов конституционно-правового статуса прокуратуры России, ее взаимодействия с иными субъектами конституционно-охранительной деятельности, а также участия органов прокуратуры в охране конституционных норм в зарубежных странах.

В первом параграфе рассматриваются проблемные аспекты статуса прокуратуры. Отмечается, что статья 129 Конституции России имеет фундаментальное значение для формирования правовой базы деятельности прокуратуры России. Но необходимо обратить внимание на незавершенность в подходе к определению конституционно-правового статуса органов прокуратуры Российской Федерации. Конституция, не обозначив цель деятельности, функции прокуратуры, гарантии их осуществления, отсылает правоприменителя к федеральному закону. Такую неполноту конституционно-правового регулирования деятельности органов прокуратуры диссертант рассматривает как положительное явление, поскольку известная динамичность процесса текущего законоотворчества позволяет оперативно модернизировать статус прокурорских органов в соответствии с изменяющимися потребностями гражданского общества и правового государства.

Конституции (уставы) субъектов Российской Федерации закрепляют полномочия органов прокуратуры, не предусмотренные федеральным законом (законодательная инициатива, право обращения в региональный орган конституционной юстиции). Закрепление такого рода полномочий за прокурорами субъектов Российской Федерации, с одной стороны, ликвидирует пробелы в федеральном законодательстве, с другой – расширяет возможности

органов прокуратуры по укреплению законности в стране. Тем не менее, представляется дискуссионным вопрос о возможности установления региональным законодательством полномочий органов прокуратуры, не предусмотренных федеральным законом. В данном случае нельзя не учитывать специфики конституционного статуса прокуратуры, законодательное регулирование которой в соответствии с пунктом «о» статьи 71 Конституции Российской Федерации относится к предмету исключительного ведения Российской Федерации.

Поэтому право прокурора субъекта Федерации обращаться с законодательной инициативой в региональный законодательный орган, а также его право внесения обращений в региональный орган конституционной юстиции должны быть урегулированы федеральным законом.

По результатам анализа положений конституций (уставов) субъектов Российской Федерации, автор указывает на наличие в некоторых из них противоречий Конституции России. Так, конституциями (уставами) республики Бурятия, Карелия, Алтай, Адыгея, уставами Новосибирской, Тульской областей закрепляют за органами государственной власти субъектов Федерации закреплено полномочие *«давать согласие»* на назначение того или иного кандидата на должность регионального прокурора. Однако федеральным законодательством предусмотрена лишь процедура *«согласования»*.

В соответствие с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации (постановления от 10 декабря 1997 года №19-П, от 7 июня 2000 года №10-П, определение от 21 декабря 2000 №246-О), положение о согласовании назначения на должность прокурора субъекта Федерации с соответствующим субъектом означает только необходимость использования установленных Конституцией и федеральным законом согласительных процедур. При этом необходимость согласования не может ограничивать прерогативы Российской Федерации самостоятельно решать вопрос о назначении этих должностных лиц.

Следовательно, процедура согласования по своему смыслу означает лишь учет мнения соответствующих органов государственной власти субъектов Федерации. Таким образом, формулировка «дает согласие» является недопустимой.

Во втором параграфе рассмотрено взаимодействие прокуратуры с иными субъектами конституционно-охранительной деятельности. Автор отмечает, что взаимодействие является необходимым условием эффективной деятельности прокурорской системы. Степень взаимодействия с иными органами государственной власти определяется, во-первых, ролью и местом, которое прокуратура занимает в системе разделения властей, во-вторых, функциями и задачами, которые возложены на нее.

Диссертант анализирует взгляды ученых на место органов прокуратуры в государственном механизме. В итоге дискуссии отмечается, что прокуратура не относится ни к одной из ветвей власти, но должна действовать в их интересах, взаимодействовать с ними, быть инструментом и механизмом контроля за реализацией их полномочий путем надзора за точным исполнением законодательных актов. При этом прокуратура России не обладает государственно властными полномочиями, но является государственным органом, обеспечивающим государственно-властную деятельность в качестве элемента системы сдержек и противовесов.

Особое внимание в работе уделяется взаимодействию органов прокуратуры с судами, в т.ч. в рамках конституционного судопроизводства. В частности, автор указывает на негативные стороны фактического исключения из надзора за соответствием региональных конституций (уставов) федеральным законам. Не подвергая сомнению правильность рассмотрения соответствующих дел в порядке конституционного судопроизводства, диссертант считает необходимым возобновить взаимодействие прокуратуры и судебной системы в сфере оценки законности норм конституций (уставов) субъектов Федерации.

Автор анализирует проводимую в настоящее время реформу прокуратуры России и заключает, что при достаточном материально-техническом обеспечении Следственного комитета реализация положений Федерального закона от 5 июня 2007 года № 87-ФЗ будет способствовать повышению качества предварительного расследования. В соответствии с Законом, прокурор лишается права давать непосредственные указания следователю, однако утверждает обвинительное заключение или обвинительный акт по уголовному делу, вправе вернуть дело для проведения дополнительного расследования. Таким образом, с одной стороны, прокурор дистанцируется от предварительного расследования, с другой – полномочен объективно проверить качество его результата.

При всех достоинствах проводимой реформы диссертант указывает на некоторые замечания. В соответствии с Конституцией России прокуратура составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору. Новым Федеральным законом предусмотрено, что Первый заместитель Генерального прокурора Российской Федерации - Председатель Следственного комитета назначается на должность и освобождается от должности Советом Федерации Федерального Собрания по представлению Президента России. Председатель Следственного комитета в пределах установленных штатной численности и фонда оплаты труда утверждает его структуру и штатное расписание, а также определяет полномочия структурных подразделений. С учетом приведенных норм, утверждение о единстве и централизации прокурорской системы становится сомнительным.

Вместе с тем, Конституция России оставила открытым вопрос о функциях прокуратуры. Поэтому заслуживает внимания предложение о создании единой федеральной службы расследований в Российской Федерации. В таком случае

произойдет выделение Следственного комитета из органов прокуратуры и дискуссии о единстве и централизации органов прокуратуры будут разрешены.

Третий параграф посвящен рассмотрению участия органов прокуратуры в охране конституционных норм в зарубежных государствах. Отмечается, что в условиях продолжающейся правовой реформы, изменений в политической, социальной жизни страны идет поиск наиболее оптимальных моделей преобразования и российской прокуратуры. Поэтому представляется актуальным изучение и анализ опыта правового регулирования и деятельности органов прокуратуры в зарубежных государствах.

Диссертант соглашается с мнением В.Н. Дадонова и В.Е. Крутских, которые с учетом своеобразия и различия задач, полномочий, значимости и нормативной регламентации выделяют четыре группы стран, где в том или ином виде функционируют прокуратура или орган, схожий по выполняемым задачам.

Первая группа – страны, где прокуратура входит в состав министерства юстиции, хотя при этом может относиться к органам правосудия и действовать при судах, а прокуратуры могут принадлежать к судебскому корпусу (Франция, ФРГ, Япония, Бельгия, Дания, Нидерланды, Румыния).

Вторая группа – страны, где прокуратура полностью включена в состав судебной системы и находится при судах либо пользуется в рамках судебной власти административной автономией (Испания, Болгария, Финляндия, Бразилия).

Третья группа – страны, где прокуратура выделена в самостоятельную систему и подотчетна парламенту или главе государства (Китай, Вьетнам, КНДР).

Четвертая группа – страны, где прокуратуры или ее прямого аналога не существует (Англия).

В диссертации отмечено, что в нормативном регулировании статуса прокуратуры зарубежных государств имеется устойчивая тенденция к конституционной регламентации ее деятельности. Данное обстоятельство позволяет оценивать институт прокуратуры как необходимый элемент государственного механизма. Вместе с тем, в мире нет единого подхода к определению статуса, набора полномочий и выполняемых прокуратурой функций. Существует большое разнообразие моделей организации и деятельности прокуратуры и аналогичных ей органов. Каждое государство самостоятельно определяет структуру, права, обязанности органов прокуратуры и исходит при этом из собственных предпочтений, традиций и исторического опыта государственного строительства.

В третьей главе «Содержание деятельности органов прокуратуры по охране Конституции Российской Федерации» исследуются проблемные вопросы охраны конституционных прав и свобод, оценивается деятельность органов прокуратуры по обеспечению единства российского государства, а также рассматривается участие прокуратуры в защите конституционного строя, борьбе с экстремизмом.

Первый параграф посвящен проблемным аспектам охраны конституционных прав и свобод в деятельности органов прокуратуры. В работе определяется соотношение прав, свобод человека и интересов государства в целом.

Автор указывает, что современное состояние российского общества и государства диктует необходимость функционирования системы мер, направленных на охрану публичной властью прав и свобод человека и гражданина. Охрана прав и свобод личности осуществляется прокуратурой при реализации всех направлений ее надзорной деятельности, в особенности таких, как надзор за законностью деятельности органов следствия, дознания и оперативно-розыскной деятельности, надзор за законностью исполнения

наказаний и законностью в местах задержания и предварительного заключения. Прокурорский надзор охватывает весь комплекс прав и свобод личности, установленных Конституцией Российской Федерации (личные, политические, социально-экономические). В сферу надзора входит соблюдение прав и свобод всех категорий физических лиц: граждан, лиц с двойным гражданством, иностранных граждан, лиц без гражданства.

В параграфе анализируется практика деятельности органов прокуратуры по охране конституционных прав и свобод человека и гражданина, приводится обширный статистический материал.

Диссертант отмечает, что, с одной стороны, прокурорская система обладает вполне достаточными полномочиями для полноценной реализации правозащитной функции и достигает существенных результатов, с другой – общество не вполне удовлетворено результатами ее деятельности. Поэтому органам прокуратуры необходимо наладить разветвленную систему связей с общественностью, включая создание общественно-консультативных советов при прокуратурах субъектов Федерации, организацию приема граждан первыми руководителями органов прокуратуры, проведения публичных слушаний по вопросам правозащитной деятельности. Предлагается расширить информационную и статистическую базу на официальном сайте Генеральной прокуратуры Российской Федерации в сети Интернет.

Автор указывает на преимущества прокурорского надзора в рассматриваемой сфере по сравнению с обращением в суд, которые заключаются в высокой оперативности, возможности инициативного выявления и опротестования не только индивидуальных решений, но и нормативных актов. Не случайно в России число обращений граждан за защитой в органы прокуратуры более чем в 10 раз превышает число обращений в суды.

Во втором параграфе рассматривается деятельность органов прокуратуры по обеспечению единства российского государства.

В работе отмечается, что федеративное устройство применительно к России имеет ряд преимуществ перед унитаризмом, т.к. децентрализация государственной власти позволяет в большей степени учесть самобытность регионов. Вместе с тем, важнейшим принципом федеративного устройства является государственная целостность Российской Федерации.

Важнейшим условием обеспечения государственной целостности России является верховенство федеральных Конституции и законов. Практика прокурорского надзора в этой сфере оказалась крайне результативной. Так, по инициативе прокуроров были приведены в соответствие с федеральным законодательством конституции (уставы) Республики Северная Осетия – Алания, Республики Татарстан, уставы Тверской, Воронежской областей и других субъектов Федерации, которыми устанавливалось неправомерное разграничение предметов ведения и полномочий, закреплялась компетенция федеральных органов, корректировалось гражданское законодательство и т.д.

В числе других угроз единству российского государства автор называет распространение коррупции. Опасность этого явления заключается в постепенном разложении государственного механизма, постепенном ослаблении у власти способности реализовывать принятые решения. Важно бороться не только с преступными проявлениями, но и с причинами, которые их порождают. Основной мерой должна стать возможность государственного и общественного контроля за деятельностью должностного лица, законностью и обоснованностью принимаемых им решений, в т.ч. эффективное взаимодействие прокуратуры с институтами гражданского общества.

Третий параграф посвящен анализу участия прокуратуры в защите конституционного строя, борьбе с экстремизмом.

Отмечается, что одной из самых серьезных угроз конституционному строю является экстремистская деятельность. Выявлены наиболее существенные факторы экстремизма, в числе которых:

- низкий уровень жизни большого количества населения;
- увеличение социальной дифференциации и социальной напряженности;
- правовая и социально-экономическая незащищенность граждан;
- криминализация общественной жизни.

Диссертант соглашается с мнением В.Е. Петрищева и указывает, что сфера, в которой возникают причины, порождающие различные экстремистские проявления, и сфера, в которой эти проявления фиксируются, не совпадают. В частности, межнациональные конфликты, характеризующиеся высокой степенью экстремизма, могут возникнуть на основе территориальных претензий или в результате принятия непродуманных административных решений. Таким образом, происходит разрыв компетенции, если иметь в виду возможность тех или иных государственных структур влиять на развивающиеся негативные процессы в плане их локализации и нейтрализации. Уникальность правового положения прокуратуры позволяет ей в большинстве случаев в рамках надзорной деятельности реагировать как на проявления, так и на причины экстремистской деятельности.

В современных условиях на первый план выступает проблема борьбы с наиболее общественно опасной формой экстремизма – террористическими проявлениями. Диссертант анализирует практику международного сообщества в области подавления терроризма и отмечает, что ответом зарубежных государств на повышение террористической угрозы явилось предоставление дополнительных полномочий правоохранительной системе. Противодействие терроризму осуществляется в рамках общегосударственной системы мер с привлечением всех ветвей и различных институтов государственной власти, в том числе прокуратуры, а также населения.

Реакцией российских законодателей на активизацию террористической деятельности стало принятие Федерального закона от 6 марта 2006 года №35-ФЗ «О противодействии терроризму». Закон определил порядок проведения

контртеррористических операций, а также лицо, ответственное за ее проведение (руководитель контртеррористической операции).

В соответствии с федеральным законодательством, прокуратура России не осуществляет оперативно-розыскную деятельность и не является военизированным ведомством, поэтому ее роль при проведении контртеррористической операции не столь очевидна. По мнению диссертанта, необходимость деятельности прокуратуры в этот период не теряет актуальности и заключается в повышенном внимании к обеспечению конституционных прав и свобод человека и гражданина. Назначение прокурорской системы должно проявляться в усилении надзора за исполнением законодательства об оперативно-розыскной деятельности, соблюдением установленного порядка выполнения оперативно-розыскных мероприятий и проведения расследования, а также проверке законности решений, принимаемых органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие. С одной стороны, режим контртеррористической операции призван восстановить конституционную законность на соответствующей территории, с другой – создает повышенную угрозу нарушения конституционных прав и свобод человека со стороны ведомств непосредственно задействованных в ее проведении. В данной ситуации, обладая достаточными возможностями по проверке законности деятельности соответствующих органов и являясь по существу единственной из правозащитных структур, способных функционировать в условиях контртеррористической операции, основная задача прокуратуры - незамедлительное реагирование на нарушения прав и свобод человека. Деятельность прокуратуры должна уравновешивать повышенные полномочия руководителя контртеррористической операции.

Существенным фактором охраны конституционного строя является профилактика нарушений в данной области. Институт профилактики особенно

актуален для современной российской действительности, изобилующей проявлениями противоправного, политически мотивированного насилия. Задача прокуратуры в данной области заключается в пропаганде режима законности путем регулярных встреч с населением, выступлением в средствах массовой информации. Прокуратура способна средствами надзора существенно влиять на социальные основы экстремизма.

В заключении обобщаются итоги проведенного исследования, излагаются предложения и рекомендации по решению обозначенных в работе проблем.

По теме диссертационного исследования опубликованы следующие статьи:

Статьи, опубликованные в изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации

1. Матейкович М.С. Деятельность органов прокуратуры по защите прав и свобод граждан Российской Федерации в избирательном процессе / М.С. Матейкович, А.Н. Межецкий // Вестник Тюменского государственного университета. - Тюмень, 2001. - №4 (0,9/0,4 п.л.).

2. Межецкий А.Н. Понятие «охрана Конституции Российской Федерации» / А. Н. Межецкий // Современное право. - 2005. №12 (0,4 п.л.).

3. Межецкий А.Н. Некоторые аспекты правовых основ взаимодействия прокуратуры и органов власти субъектов Российской Федерации / А.Н. Межецкий // Современное право. - 2006. - №1 (0,4 п.л.).

Статьи, опубликованные в других журналах и сборниках по материалам научно-практических конференций

1. Межецкий А.Н. Взаимодействие прокуратуры и судебной власти в сфере обеспечения законности / А.Н. Межецкий // Судебная власть в России: закон, теория, практика. Сборник статей по итогам Международной научно-

практической конференции. Тюмень, 19-20 ноября 2004 г. - М.: Юрист, 2005 (0,3 п.л.)

2. Межецкий А.Н. Деятельность органов прокуратуры по охране конституционных прав и свобод граждан / А. Н. Межецкий // Обеспечение прав и свобод человека и гражданина. Сборник статей по итогам международной научно-практической конференции. Тюмень, 17-19 ноября 2005 г.: В 5ч. Ч.2 / Под ред. Г.Н. Чеботарева. - Тюмень: Изд-во Тюменского государственного университета, 2006 (0,4 п.л.).

3. Межецкий А.Н. Взаимодействие органов прокуратуры и судов в сфере обеспечения действия Конституции Российской Федерации / А.Н. Межецкий // Мировой судья. - 2006. - №3 (0,3 п.л.).