

– участвовать в подготовке и обсуждении проектов краевых целевых программ в области государственной молодежной политики.

5. Порядок участия молодежных и детских общественных объединений в работе с молодежью органов местного самоуправления муниципальных образований Ставропольского края определяется нормативными правовыми актами органов местного самоуправления».

Литература

1. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 27.07.2010) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 06.10.2003, № 40. Ст. 3822.
2. Закон Ставропольского края от 02.03.2005 № 12-кз (ред. от 11.05.2010) «О местном самоуправлении в Ставропольском крае» // Сборник законов и других правовых актов Ставропольского края, 30.03.2005, № 6. Ст. 4346.
3. Закон Ставропольского края от 28.07.2005 № 40-кз (ред. от 05.07.2010) «О молодежной политике в Ставропольском крае» // Сборник законов и других правовых актов Ставропольского края, 2005, № 20. Ст. 4852.
4. Закон Ставропольского края от 30.12.2005 № 81-кз (ред. от 04.12.2008) «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в Ставропольском крае отдельными государственными полномочиями Ставропольского края в области молодежной политики» // Сборник законов и других правовых актов Ставропольского края, 20.02.2006, № 5. ст. 5260.

УДК 34.342

Некрасов Евгений Ефимович, Белявский Дмитрий Сергеевич

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье рассмотрены вопросы конституционно-правового положения прокуратуры Российской Федерации. Выявлена дискуссионность положения Прокуратуры Российской Федерации в системе разделения властей. Формулируются предложения по совершенствованию правового статуса Прокуратуры в процессе будущего конституционного развития.

Ключевые слова: конституционно-правовой статус, прокуратура, принцип разделения властей.

Nekrasov Evgeny E., Belyvsky Dmitry S. SOME ASPECTS OF CONSTITUTIONAL AND LEGAL POSITION OF THE RUSSIAN PROSECUTION

The article discusses the constitutional and legal position of Prosecutor of the Russian Federation. Spotted debatable position Prosecutor of the Russian Federation in the system of separation of powers. Formulate proposals to improve the legal status of the Prosecutor's Office in the future constitutional development.

Keywords: constitutional and legal status, the prosecutor's office, the principle of separation of powers.

Как известно, в соответствии с ч. 1 ст. 129 Конституции Российской Федерации, прокуратура Российской Федерации составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации.

В п. 1 ст. 1 Закона Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации» уточняется, что прокуратура – это единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации [2].

По мнению Н. В. Мельникова, «с учётом предмета исследования для выявления конституционно-правового аспекта статуса прокуратуры необходимо исходить именно из общего понятия государственной власти (как одной из форм власти) в её единстве и неделимости по своему источнику и носителю» [6].

При этом традиционно дискуссионным вопросом является определение природы прокурорской власти и положения прокуратуры в системе разделения властей, поскольку Конституция России не даёт однозначного ответа на этот вопрос. Например, В. Ломовский даже использует для характеристики этой ситуации выражение «хроническое заболевание прокурорского надзора» [5].

По этому вопросу сложились следующие точки зрения.

По мнению вышеупомянутого В. Ломовского, прокуратура должна быть включена в структуру органов законодательной власти, поскольку «верховная законодательная власть после принятия зако-

нов не может, как и не должна, оставаться безучастной к их исполнению» [5] (он также подчёркивает, что исполнительная власть – «плохой помощник» прокуратуре в деле обеспечения законности).

Такая точка зрения, конечно, имеет право на существование, однако вряд ли целиком правильна. Отнесение прокуратуры к законодательной ветви власти вызывает следующие возражения. Парламент России – Федеральное Собрание имеет ряд функций, однако наиболее важными из них являются законодательная, представительная и контрольная. Важнейшей же функцией прокуратуры является функция по надзору за законностью. Очевидно принципиальное различие функционального назначения этих органов власти. Безусловно, существуют самостоятельные органы парламентского контроля – Счётная палата, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации. Однако это органы именно контроля, а не надзора, в отличие от прокуратуры.

Поэтому, естественно, существуют и иные мнения. А. М. Тарасов полагает, что «целесообразно установить, что Президент РФ осуществляет свои контрольные конституционные полномочия и через Генеральную прокуратуру Российской Федерации, с внесением необходимых изменений в соответствующие федеральные законы» [9].

Близкую по смыслу точку зрения высказывает А. Смирнов: «Эффективность власти, однако, заключается в ее единстве. На основании действующей Конституции РФ это единство гарантируется Президентом РФ, который является главой государства и обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти и суверенитет России. Единство власти, наряду с другими факторами, бесспорно обязано единой законности» [8]. Именно такое назначение прокуратуры определяет ее роль и место в качестве одного из элементов механизма эффективной реализации единой государственной власти, которую в России олицетворяет Президент. По мнению А. Смирнова, в этих условиях воздействие отдельных ветвей власти (законодательной, исполнительной и судебной) на органы прокуратуры существенно бы сократилось, а ее деятельность стала бы более эффективной.

В определённой степени такое мнение достаточно справедливо, однако проблема заключается в том, что ст. 10 Конституции России не упоминает такую ветвь власти, как президентская. К тому же перечень ветвей власти в этой статье закрытый, и выделения новых ветвей власти кроме традиционных трёх в буквальном смысле он не допускает. Глава четвёртая Конституции Российской Федерации также напрямую не включает органы прокуратуры в институт президентства.

В связи с особым характером связи исполнительной власти с институтом президентства в России, в качестве аналогичной можно рассматривать точку зрения об исполнительном, по сути, характере деятельности органов прокуратуры. Прокуратура, «осуществляя надзор за законностью, вместе с правительственно-административными органами относится к исполнительной власти» [7].

Здесь можно упомянуть и американский опыт. В США в результате сочетания английских и континентальных традиций сложилась атторнейская служба – типичный для данной страны институт государственной власти. Полномочия атторнейской службы по уголовному преследованию сходны с функциями прокуратур других государств, поэтому американскую атторнейскую службу обычно называют «прокуратурой», а самих атторнеев – «прокурорами» [3]. При этом Генеральный атторней, выполняет одновременно некоторые функции Генерального прокурора и министра юстиции, однако в США эта служба в отличие от европейских прокурорских органов не имеет функций надзора за законностью, играют особую политическую роль в американском обществе, не знает строгой иерархической соподчиненности: органы штатов не подчинены федеральным.

Однако в России – помимо того, что Генеральный прокурор не включён в состав Правительства Российской Федерации (высшего органа исполнительной власти), также сама прокуратура не наделена статусом одного из органов исполнительной власти – министерства, службы или агентства.

Определённую популярность получила и точка зрения о принадлежности прокуратуры к судебной ветви власти. Подобный подход связан с текстуальным размещением ст. 129, посвящённой прокуратуре Российской Федерации, в главе 7 «Судебная власть» Конституции России. Вроде бы, с формальной точки зрения так и должно быть.

Однако ни одна из формулировок ст. 129 однозначно такой вывод сделать не позволяет. Рассмотрение ситуации, по сути, так же приводит к выводу о невозможности включить прокуратуру в судебную ветвь власти. Основная функция суда – осуществление правосудия, в случае же прокуратуры – это надзор за законностью (хотя и не единственная).

Скорее всего, помещение статьи о прокуратуре в главы о судебной власти связано с некоторой поспешностью разработки проекта действующей Конституции. С одной стороны, её создатели

в её основу (в отличие от советского периода) положили, в том числе, принцип разделения властей, с другой стороны – последовали советскому опыту помещения норм о судах и прокуратуре в одну и ту же структурную часть конституции. Однако в советских конституциях формально-логической ошибки здесь не было. В частности, в Конституции РСФСР 1978 г. раздел IX назывался «Правосудие, арбитраж и прокурорский надзор», при этом глава 21 называлась «Суд и арбитраж», а глава 22 – «Прокуратура».

Некоторая поспешность разработки конституционных норм о прокуратуре подтверждается тем вполне очевидным их пробелом, как отсутствие в тексте Конституции 1993 г. полномочия Генерального прокурора России обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации. Этот пробел был вынужден в своих правовых позициях восполнять сам Конституционный Суд.

Наконец, отдельная группа мнений – различные предложения о включении прокуратуры в другие, новые ветви власти, не упомянутые в ст. 10 Конституции России.

Например, С. А. Денисов пишет, что «мировая практика развития системы контроля за государственным аппаратом пошла по пути выделения четвёртой, самостоятельной ветви государственной власти – власти контрольной (наряду с законодательной, исполнительной и судебной властями)» [4].

В. Е. Чиркин отмечает: «Идёт «отпочкование» новой ветви власти, контрольной. Этот процесс ещё не завершён: во многих странах тенденция обособления контрольной власти имеет лишь характер поиска» [11].

Н. В. Мельников полагает возможным выделение прокурорской власти в качестве самостоятельной ветви власти [6].

Однако здесь проблема снова заключается в том, что ни в ст. 10 Конституции Российской Федерации, ни в иных конституционных нормах не упоминаются иные ветви власти, кроме законодательной, исполнительной и судебной (вновь стоит упомянуть, что конструкция ст. 10 и не допускает появления новых ветвей власти).

В итоге в относительной степени возобладали точка зрения о том, что органы прокуратуры не могут быть отнесены ни к законодательной, ни к исполнительной, ни к судебной ветви власти [10].

Такая ситуация иногда получает резко отрицательную оценку: «существование в странах с недостаточно развитой государственностью таких органов, которые не укладываются в разделение властей на законодательную, исполнительную и судебную, свидетельствуют о том, что в этих странах либо вообще нет разделения властей, либо оно принципиально нарушено» [7].

Однако такой резкий вывод о «недостаточно развитой государственности», например, России далеко не во всём справедлив. Определённая дискуссионность и специфичность места прокуратуры в системе разделения властей – особенность не только Российского государства.

Например, в некоторых латиноамериканских странах (Колумбия, Эквадор и др.) своеобразие проявляется в наличии как бы двух прокуратур: одна, как правило, выполняет функции уголовного преследования, а другая занимается общим надзором и защитой прав человека.

В некоторых европейских государствах романо-германской правовой системы прокуратура занимает промежуточное положение между судебной и исполнительной властью. Например, в Италии прокуроры входят в состав судейского корпуса и состоят при судах, однако при этом представляют собой иерархически организованную систему, которая функционирует под эгидой министра юстиции, т. е. подчиняется исполнительной власти. Нормы о прокуратуре содержатся в главе IV Конституции Италии, озаглавленной «Магистратура» [6].

Совершенно точно определить положение прокуратуры в системе разделения властей в России на данном этапе довольно непросто. Наиболее радикальные варианты решения этой проблемы вообще могут потребовать принятия новой Конституции. Таким образом, с учётом важности функций прокуратуры в дальнейшем в ходе конституционной реформы необходимо уточнить положение прокуратуры в системе разделения властей и природу прокурорской власти. Представляется, что это вызовет необходимость определённой корректировки того толкования принципа разделения властей (Локка-Монтескье), которое отражено в действующей Конституции нашей страны.

В результате вступления 6 февраля 2014 г. в силу Закона о поправке к Конституции был несколько уточнён порядок назначения прокуроров в Российской Федерации [1]. Генеральный прокурор Российской Федерации и заместители Генерального прокурора Российской Федерации назначаются на должность и освобождаются от должности Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации.

Прокуроры субъектов Российской Федерации назначаются на должность Президентом Российской Федерации по представлению Генерального прокурора Российской Федерации, согласованному с субъектами Российской Федерации. Прокуроры субъектов Российской Федерации освобождаются от должности Президентом Российской Федерации.

Литература

1. Закон РФ о поправке к Конституции РФ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» от 05.02.2014 № 2-ФКЗ // Собрание законодательства РФ, 10.02.2014. № 6. Ст. 548.
2. Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 № 2202-1 // Российская газета, 25.11.1995. № 229.
3. Воронцов С. А. Правоохранительные органы и спецслужбы Российской Федерации. История и современность. Ростов-н/Д, 1999.
4. Денисов С. А. Формирование контрольной ветви государственной власти и ограничение коррупции // Государство и право, 2002. № 3.
5. Ломовский В. Какой власти принадлежит прокуратура? // Российская юстиция, сентябрь 2001 г. № 9.
6. Мельников Н. В. Прокурорская власть // Государство и право, 2002, № 2.
7. Проблемы общей теории государства и прав / под общ. ред. В. С. Нерсисянца. М., 2001.
8. Смирнов А. Какая власть «оседляет» прокуратуру? // Российская юстиция, январь 2002 г., № 1.
9. Тарасов А. М. Региональный президентский контроль: вопросы совершенствования // Журнал российского права, май 2002 г., № 5.
10. Шахрай С. М., Клишас А. А. Конституционное право Российской Федерации. М., 2010.
11. Чиркин В. Е. Контрольная власть // Государство и право, 1993. № 4. С. 433.
12. Сравнительное конституционное право / отв. ред. Чиркин В. Е. М., 1996.

УДК 342:347.471

Смирнов Дмитрий Анатольевич, Струс Константин Александрович

РЕАЛИЗАЦИЯ ИДЕИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В КОНСТИТУЦИОННОМ ИЗМЕРЕНИИ

В статье раскрываются основные современные представления о гражданском обществе, определяются его признаки и структура. Рассматривается социальное измерение жизнедеятельности гражданского общества в современной России и зарубежной практике. Обозначается необходимость принятия конституции гражданского общества, предлагается структура раздела посвящённого гражданскому обществу.

Ключевые слова: концепция гражданского общества; правовые основы гражданского общества; конституция гражданского общества; структура конституции гражданского общества; содержание конституции гражданского общества.

Smirnov Dmitry Anatolyevich, Strus Konstantin Aleksandrovich **REALIZATION OF IDEA OF CIVIL SOCIETY IN THE CONSTITUTIONAL MEASUREMENT**

In article the main modern ideas of civil society reveal, its signs structure are defined. Social measurement of activity of civil society in modern Russia and foreign practice is considered. Need of adoption of the constitution of civil society is designated, the structure of the section devoted to civil society is offered.

Key words: concept of civil society; legal bases of civil society; constitution of civil society; structure of the constitution of civil society; contents of the constitution of civil society.

Современные представления о «гражданском обществе» отличаются не только формулировками, но и подходами к пониманию сущности. Отдельные авторы представляют гражданское общество как совокупность отношений в обществе (К. С. Гаджиев); другие рассматривают как некую саморегулирующуюся, не контролируруемую государством социально-правовую реальность (А. А. Галкин, И. И. Кравченко, К. А. Струс; Ю. А. Красин); третьи понимают как совокупность лиц или негосударственных институтов (А. М. Мигранян, В. А. Затонский, И. Шапиро, Г. В. Осипов); четвертые, используя структурный метод, определяют гражданское общество с точки зрения его сложной внутренней самоорганизации (В. В. Лысенко, А. Д. Хлопин); есть предложения рассматривать гражданское общество с позиций деятельностного подхода (А. С. Автономов); ряд учёных предлагают рассматривать гражданское общество как определённый, наиболее качественный уровень раз-