

³⁴ См.: Болтанова Е.С. Земельное право: Курс лекций. М., 2003. С 17.

³⁵ См.: Гришина И.И., Гришин И.П. Семейное право. М., 2004. С 10.

³⁶ См.: Скобелкин В.Н. Принципы в Трудовом кодексе РФ // Четвертый Трудовой кодекс в России: Сб. науч. ст. / Под ред. В.Н. Скобелкина. С. 90.

³⁷ См.: Экологическое право: Учебник / Отв. ред. О.Л. Дубовик. М., 2005. С 276.

³⁸ Подробнее см., напр.: Казанник А.И. Региональные проблемы правовой охраны природы в России. Омск, 1998. С. 93-95.

³⁹ См.: Право социального обеспечения. С 49.

⁴⁰ См.: Козлова Е.И. Указ. соч. С 238.

МЕСТО ПРОКУРАТУРЫ РОССИИ В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Р.И. Галимов

Согласно Закону «О прокуратуре Российской Федерации»¹ прокуратура в соответствии с Конституцией РФ осуществляет надзор за исполнением действующих на территории Российской Федерации законов, принимает меры, направленные на устранение нарушений, привлечение виновных к ответственности, осуществляет уголовное преследование.

В названном законе не определено, в структуре какой ветви государственной власти входит прокуратура. Действующая редакция Конституции РФ включила прокуратуру в гл. 7 «Судебная власть», т.е. отнесла прокуратуру к системе органов государственной власти, но почему-то судебных органов.

Статья 129 Конституции РФ раскрывает основные принципы организации и деятельности прокуратуры. Здесь говорится, что прокуратура является органом, осуществляющим надзор за исполнением законов на всей территории России, принимает меры по устранению нарушений законности, привлечению виновных к ответственности, т.е. прокуратура осуществляет охрану и защиту прав, свобод граждан и укрепляет законность и правопорядок в Российской Федерации.

Если проанализировать юридический смысл ст. 129 Конституции и законодательство о прокуратуре, можно прийти к выводу, что прокуратура не входит в систему государственной власти в РФ. Несколько доводов в защиту данного тезиса. Часть 2 статьи 4 Закона о прокуратуре устанавливает, что органы прокуратуры осуществляют полномочия независимо от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, общественных объединений. Данное положение является центральным принципом организации и деятельности прокуратуры РФ. Однако статья 3 этого же закона говорит, что органы прокуратуры руководствуются в своей деятельности Конституцией РФ, Законом «О прокуратуре Российской Федерации» и другими законами, т.е. органы про-

куратуры входят в систему судебной власти. Это означает, что данное положение противоречит Конституции РФ.

Если мы обратимся к анализу структуры федеральных органов исполнительной власти России², то не обнаружим в структуре власти органов прокуратуры. Отсюда следует вывод, что прокуратура не входит в систему органов исполнительной власти, так как Генеральный прокурор, который возглавляет прокуратуру России, не подчиняется главе Правительства.

Органов прокуратуры нет и в структуре законодательных органов, поскольку она включает две палаты Федерального собрания — Государственную Думу и Совет Федерации. И в статье 104 Конституции РФ, которая говорит о праве законодательной инициативы, прокуратура также не упоминается.

При глубоком анализе законодательства о судебной власти мы не обнаружим органов прокуратуры³. Поэтому не очень ясно, почему авторы Конституции РФ включили в главу «Судебная власть» органы прокуратуры.

Основной целью прокурорской деятельности является обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, социально-экономических, политических и иных прав и свобод граждан, суверенных прав Российской Федерации и субъектов Федерации, местных органов законодательной и исполнительной властей всеми органами государственной власти, в том числе и судебными. Согласно действующему законодательству прокуратура наделяется задачами, в организационном отношении выходящими ее за рамки органов государственной власти (ст. 10 Конституции РФ)⁴.

Изучение истории возникновения и развития прокуратуры России позволяет заключить, что постоянное положение прокуратуры в системе органов государственной власти не было определено. Петр I создавал прокуратуру как орган, кото-

рый будет осуществлять «защиту императорских интересов». До издания 3-х Указов 1722 г. существовали разные формы надзорной власти: фискалы, обер-секретарь Сената и дежурные гвардейские офицеры в Сенате, генерал-ревизор, но все они и созданная должность прокурора подчинялись Петру I. Во время правления Александра I прокурор в лице генерал-прокурора совмещал должность министра юстиции (Г.Р. Державин). После реформ 1864 г. прокуратура окончательно превратилась в орган юстиции. В советский период прокуратура входила в структуру органов Наркомюста РСФСР или находилась при Верховном Суде СССР. Однако постановлением ЦИК и СНК СССР от 17 декабря 1933 г. «Положение о Прокуратуре СССР»⁵ прокуратура была исключена из системы Верховного Суда СССР.

Можно предположить, что авторы Конституции РФ 1993 г. при разработке главы 7 использовали исторический опыт, а, возможно, они так и не смогли решить проблему, связанную с ролью прокуратуры по отношению к уголовному преследованию.

Ни концепция прокурорского надзора, ни Конституция РФ однозначно не определяют положение прокуратуры в судебной деятельности. Анализ показывает, что прокуратура находится вне системы органов государственной власти, но входит в государственную власть. Получается: прокуратура в системе государства стоит особняком. Логичнее было бы предположить, что она относится к органам исполнительной власти, поскольку Правительство — орган, осуществляющий исполнение законов на всей территории России, что аналогично задачам прокуратуры. Однако согласно закону «О прокуратуре Российской Федерации» она надзирает за всеми органами исполнительной власти и независима ни от кого.

Вернемся к главе 7 Конституции РФ и проведем небольшой сравнительный анализ. У прокуратуры и органов суда есть ряд сходных положений. Сотрудники прокуратуры и суда согласно квалификационным разрядам являются действительными государственными советниками (Генеральный прокурор и министр юстиции), государственными советниками и советниками и т.д. Генеральный прокурор и судьи — это государственные должности категории «А»⁶. Но есть существенное различие: прокуратура — это надзорный орган, а суд — контрольно-надзорный орган. Более глубокий анализ прокурорской деятельности показывает, что прокуратура по большому счету — не надзорный орган (если брать философское и смысловое понимание надзора⁷), а орган, осуществляющий прокурорско-надзорный процесс в различных формах (ст. 1 Закона о прокуратуре РФ).

Из сказанного можно сделать вывод, что на практике органы прокуратуры не входят в систему органов государственной власти России, подчиня-

ются только Генеральному прокурору, который ответственен только перед собой, ежегодно отчитывается о состоянии законности и правопорядка в РФ и проделанной работе по их укреплению перед палатами Федерального Собрания и Президентом РФ.

С принятием новых УПК, ГПК и АПК РФ органы прокуратуры постепенно отходят от общего надзора и больше внимания уделяют уголовному преследованию. Согласно процессуальному законодательству основной деятельностью прокурора является осуществление обвинительного преследования и всего, что с этим связано. Однако около 90% уголовных дел подследственны следователям ОВД, которые в свою очередь зависят от оперативно-розыскных служб, а органам прокуратуры подследственна незначительная часть уголовных дел (ст. 151 УПК РФ). Причем значительную часть времени прокурор уделяет уголовному преследованию, нежели гражданскому, а уж тем более арбитражному. Даже если коснуться структуры конкретного органа прокуратуры, можно вывести следующее пропорциональное соотношение: отделов, помощников и заместителей прокурора по уголовным делам больше, чем по гражданским и арбитражным. Исторический опыт показал, что невозможно эффективно и успешно вести общий надзор, надзор за гражданскими делами и борьбу с преступностью. Поэтому считаем целесообразным передать общий надзор, надзор за исполнением законов администрации органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрации мест содержания заключенных и заключенных под стражу, а также надзор за судебными приставами Министерству юстиции РФ, поскольку у этого органа есть все необходимые институты.

По нашему мнению, все недостатки по поводу определения места прокуратуры в государстве связаны с тем, что прокуратура в России создавалась на основе чужого опыта. Ведь авторы Конституции РФ включили прокуратуру в главу «Судебная власть», пользуясь советским опытом, а советская прокуратура возникла на основе концепции петровского понимания прокуратуры, который создавал ее как институт «защиты интересов императора», т.е. себя самого.

Еще один довод в пользу того, что прокуратура не может находиться в системе судебных органов. Прокурор является одним из субъектов судебного разбирательства, а субъекты согласно процессуальному законодательному принципу самостоятельности равноправны. Однако прокурор также надзирает за судами, дает им заключения, требования прокурора обязательны для исполнения на всей территории РФ (ст. 6 Закона о прокуратуре). Таким образом, он находится над всеми участниками, в том числе выше и судьи, т.е. о равноправии всех перед законом говорить не приходится.

Анализ законодательства о прокуратуре показывает, что она обладает некоторыми свойствами каждой ветви власти. Например, законодательной (прокурор при помощи протеста может исправлять действующие законодательства), а также правотворческой, участия в заседаниях представительных органов всех уровней (ст.ст. 7 и 9 Закона о прокуратуре).

С исполнительной властью сходны тем, что осуществляют исполнение законов, но органы прокуратуры не входят в структуру органов исполнительной власти. С судебной — тем, что у них общая сфера интересов. Прокурор согласно УПК является одним из обязательных субъектов судебного разбирательства, но включение прокуратуры в судебные органы является ошибочным. Ликвидировать прокуратуру, как высказываются некоторые ученые, нельзя, так как история доказала неэффективность такой идеи.

Поэтому мы предлагаем последовательное решение данной проблемы. Начать необходимо с самой прокуратуры, т.е. Генеральный прокурор должен принести протест в Конституционный Суд РФ об исключении органов прокуратуры из состава судебных органов в Конституции РФ и всех других нормативно-правовых актах субъектов РФ. Передать органам Министерства юстиции РФ надзо-

ра за судебными приставами; общий надзор и надзор за исполнением законов администрации органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, — администрации мест содержания заключенных и заключенных под стражу.

В компетенции прокуратуры оставить обвинительное преследование, а уголовные дела по подследственности разделить между ОВД и ФСБ, с прямым подчинением Президенту РФ.

¹ См.: *Собрание законодательства РФ*. 1995. № 47. Ст. 4472.

² См.: *Указ Президента РФ* от 17 мая 2000. № 867 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // *Российская газета*. 2000. 20 мая.

³ См.: *Указ Президента РФ* от 2 августа 1999 г. № 954 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» // *Российская газета*. 1999. 5 авг.

⁴ См.: *Российская газета*. 1993. 25 дек.

⁵ См.: *Правоохранительные органы* / Под ред. К.Ф. Гущенко. М., 1995. С. 258.

⁶ См.: *Федеральный закон* от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» // *Российская газета*. 1995. 3 авг.

⁷ См.: *Советский энциклопедический словарь* / Под ред. А.М. Прохорова. М., 1987. С. 856.

ИДЕЯ УНИТАРНОГО ПОСТРОЕНИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЕРТИКАЛИ В ЦЕЛЯХ УКРЕПЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

А.И. Факретдинова

Проблема сохранения и развития российской государственности в современных условиях актуализируется вследствие кардинальных геополитических изменений в мире и во внутренней политике Российского государства: с одной стороны, разгосударствления экономики, смены институтов государственной стабилизации отношений центральной власти и власти субъектов Российской Федерации, снижения уровня жизни значительной части населения, ухудшения демографической ситуации, роста преступности, сохранения националистических и сепаратистских сил — с другой.

Процесс глобализации придает современному миру невиданную динамику, обостряя конкуренцию между странами, становясь для национальных

государств проверкой их способности адаптироваться к стремительным переменам.

Среди органов государственной власти, обеспечивающих проведение единой государственной политики в области безопасности, реализации системы мер экономического, политического, организационного и иного характера, адекватных угрозам жизненно важным интересам личности, общества и государства, являются органы исполнительной власти, на долю которых приходится около 85% государственной власти¹.

Представляется, что инициативу Президента РФ о новом порядке наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ необходимо оценивать с использованием системного анализа,

декса, регламентирующего действия налоговых органов при проведении налогового контроля и поведение налогоплательщика при их обжаловании¹⁴.

Автору же видится наиболее эффективным по состоянию на сегодняшний день внесение изменений в ст. 89 НК РФ. Изменения должны касаться права налогового органа приостанавливать выездную проверку, оснований приостановления, порядка и сроков приостановления выездной налоговой проверки, обязанности налоговых органов составлять процессуальный документ о приостановлении и возобновлении выездной проверки.

На основании изложенного предлагается дополнить ст. 89 НК РФ следующими положениями: «На период вручения налогоплательщику (налоговому агенту) требования о представлении документов в соответствии со статьей 93 настоящего Кодекса и представлением им запрашиваемых при проведении проверки документов выездная налоговая проверка приостанавливается (возобновляется) на основании решения руководителя (его заместителя) налогового органа.

Приостановление выездной налоговой проверки не может продолжаться более одного месяца».

¹ См.: *Собрание законодательства*. 1998. № 31. Ст. 3824.

² См.: *Роднин А.Н.* О праве налогового органа на приостановление выездной налоговой проверки // *Налоги и экономика*. 2003. № 7. С. 8.

³ Текст письма официально опубликован не был.

⁴ Возможность приостановления выездной налоговой проверки на время организации встречной проверки прямо зафиксирована в отдельных актах региональных УФНС. См., напр.: *Письмо УМНС России по Республике Татарстан* от 15 декабря 1999 г. № 14-01-07/13772 «О порядке формирования и реализации результатов выездных налоговых проверок».

⁵ См., напр.: *Решение Арбитражного суда Приморского края* от 12 мая 2003 г. № А 51-13759/028-338.

⁶ См.: *Зрелов А.П.* Приостановление выездной налоговой проверки // *Право и экономика*. 2004. № 10.

⁷ По мнению ряда судебных инстанций, необходимость проведения встречных проверок является основанием для продления срока проверки до трех месяцев, а не для ее приостановления (см. постановление Арбитражного суда Нижегородской области от 21 февраля 2002 г. № А43-7227/01-32-206).

⁸ См.: *Зрелов А.П.* Указ. соч.

⁹ См.: *Собрание законодательства РФ*. 2004. № 30. Ст. 3214.

¹⁰ См.: *Постановление Федерального арбитражного суда Московского округа* от 18 января 2002 г. № КА-А40/8113-01; *Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа* от 5 января 2004 г. № Ф08-5107/2003-1975А; от 28 апреля 2003 г. № Ф08-1154/2003-485 А; и др.

¹¹ См.: *Собрание законодательства РФ*. 2004. № 30. Ст. 3214.

¹² См.: *Михайлова О.Р.* Методы ограничения усмотрения налоговых органов при осуществлении налогового контроля // *Гос-во и право*. 2005. № 7.

¹³ *Давид Р., Жозеффе-Спинози К.* Основные правовые системы современности / Пер. с франц. В.А. Туманова. М., 2003. С. 70-71.

¹⁴ Более подробно см.: *Михайлова О.Р.* Указ. соч.

ПОНЯТИЕ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РОССИИ

И.Ю. Гольяпина

В Законе Российской Федерации «О безопасности»¹ устанавливается, что безопасность — состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз. Под *жизненно важными интересами* указанный Закон понимает «совокупность потребностей, удовлетворение которых надежно обеспечивает существование и возможности прогрессивного развития личности, общества и государства».

Статья 1 Закона устанавливает перечень основных объектов безопасности: права и свободы личности, материальные и духовные ценности общества, конституционный строй, суверенитет и территориальная целостность государства.

Возникает вопрос: если «безопасность — состояние защищенности... интересов...», «...интересы — совокупность потребностей...», то как связаны между собой интересы и объекты безопасности. Не вызывает сомнений, что основная цель рассматриваемой системы — обеспечение безопасности ее объектов, но неясно, какую роль в этой системе играют «жизненно важные интересы».

Категория «жизненно важных интересов», используемая в дефиниции понятия безопасности, довольно неопределенна, что делает таковой и саму дефиницию. В целом категория «интерес» правовой не является, это термин психологии.