

Институт прокуратуры в механизме российского государства*

Возбуждение дел об административных правонарушениях и проведение административного расследования законом выделено в качестве одного из направлений деятельности прокуратуры. Данная функция органов прокуратуры относится к одним из последних нововведений в закон о прокуратуре (Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции»). Однако она не регулируется базовым законом о прокуратуре, а осуществляется в порядке, установленном Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях. Кодекс, хотя и перечисляет административные правонарушения, по которым дело возбуждается прокурором, но в то же время закрепляет право прокурора возбуждать дело о любом административном правонарушении, предусмотренном КоАП РФ или законом субъекта Российской Федерации, что оформляется постановлением прокурора (ст. 28.4). По ряду дел, требующих проведения экспертизы и других сложных и продолжительных процессуальных действий, проводится административное расследование. Решение об этом принимается лицом, наделенным правом составлять протокол об административном правонарушении, в том числе прокурором, о чем он выносит постановление. Порядок проведения такого рода расследования определен ст. 28.7 КоАП РФ. По результатам расследования прокурор выносит постановление об административном правонарушении или о прекращении дела.

Постановление, в котором установлен состав административного правонарушения и субъект его совершивший, направляется судье, в орган или должностному лицу, к компетенции которого относится рассмотрение дела, не позднее трех суток с момента его вынесения, а по делам, по кото-

БИКТАГИРОВ Раиф Терентьевич – профессор кафедры государственного управления и права Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, доктор юридических наук

* Окончание. Начало см.: «Гражданин. Выборы. Власть». № 2. 2014; № 1. 2016.

рым предусмотрен арест или административное выдворение, передается на рассмотрение судьи немедленно (ст. 28.8 КоАП РФ).

Как уже указывалось, прокурор вправе также участвовать в рассмотрении дел об административном правонарушении, используя все процессуальные права, а также приносить кассационный протест на постановление по делу, кем бы оно ни выносилось, независимо от участия в деле, а также протест в порядке надзора на вступившее в законную силу постановление. Надзорный протест вправе приносить прокурор или его заместитель рангом не ниже прокурора субъекта Российской Федерации.

Следует заметить, что нововведения в законодательство последних лет серьезно ограничили право прокурора на привлечение к юридической ответственности лиц, нарушивших закон. Если по ранее действовавшему законодательству прокурор в зависимости от характера правонарушения мог привлечь виновных к уголовной, административной или дисциплинарной ответственности, то теперь за ним оставлено лишь право на возбуждение дела об административном правонарушении и на обращение в суд с заявлением (иском) о возмещении материального ущерба, причиненного нарушением закона.

Законодательство СССР конца 1970-х годов, выходя за пределы ведомственного нормотворчества прокуратуры, предусмотрело ее «участие в совершенствовании законодательства и пропаганде советских законов». В середине 1990-х годов эта функция была несколько сужена и получила новую формулировку – «участие в правотворческой деятельности». Она закреплена в пункте 4 статьи 1 и конкретизирована в статье 9, а применительно к собственному (ведомственному) нормотворчеству – в статьях 17 и 18 Федерального закона о прокуратуре. В то же время, в отличие от советского времени, Генеральный прокурор не наделен правом законодательной инициативы. В статье 9 Федерального закона о прокуратуре сформулирована следующая норма: прокурор при установлении в ходе осуществления своих полномочий необходимости совершенствования действующих нормативных правовых актов вправе вносить в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, соответствующего и нижестоящего уровней предложения об изменении, о дополнении, об отмене или о принятии законов и иных нормативных правовых актов. В статьях 17 и 18 ФЗ закреплено право Генерального прокурора Российской Федерации на издание обязательных для исполнения всеми органами прокуратуры приказов, указаний, положений и инструкций, регулирующих вопросы организации и деятельности системы прокуратуры Российской Федерации и порядок реализации мер материального и социального обеспечения работников органов прокуратуры, а прокуроров субъектов Российской Федерации и приравненных к ним прокуроров – приказов, указаний и распоряжений, обязательных для исполнения всеми подчиненными работниками. При этом следует заметить, что конституции (уставы) ряда субъектов Российской Федерации

(г. Москва, Московская область, Республика Карелия, Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Камчатский край, Иркутская область и др.) наделили прокурора соответствующего субъекта Российской Федерации правом законодательной инициативы. Эти нормы, однако, не стабильны. Так, Конституция Республики Татарстан первоначально прокурора республики относил к субъектам законодательной инициативы, однако позднее эта норма была исключена из текста Конституции Республики Татарстан.

Представляется, что участие прокуратуры в нормотворческой деятельности государственных органов не следует недооценивать, ибо она, несомненно, является одним из наиболее осведомленных и компетентных органов в области нормоустановления и правоприменения. Посредством участия в правотворчестве прокуратура оказывает заметное влияние на качество законодательства и, в конечном счете, на состояние исполнения законов. Она вправе и способна принимать участие в выработке новых правовых норм, изменении и отмене действующих, а также в систематизации действующего законодательства на всех уровнях и видах правотворчества законодательных, исполнительных органов, органов местного самоуправления. Она также участвует в подготовке поправок в обсуждаемые законопроекты, другие государственные и муниципальные акты нормативного характера.

Важное значение для системы органов прокуратуры имеет собственное нормотворчество ее руководящих звеньев. Формы правовых актов, издаваемых должностными лицами прокуратуры, определены в законе, о чем отмечено выше. При этом надо уточнить, что правовые акты под названиями «положение», «инструкция» имеют в субординационно-юридическом плане вторичный характер, то есть утверждаются другим видом правового акта – приказом. Такая практика существует не только в прокуратуре, но и в других ведомствах.

Подготовка проектов ведомственных актов, их регистрация и учет отрегулированы в разделе 2 Регламента Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

На практике нередко издаются приказы Генерального прокурора совместно с руководителями других правоохранительных ведомств. Эти акты подписываются руководителями соответствующих ведомств.

Функции прокуратуры в области правотворчества регулируются приказом Генерального прокурора от 9 августа 1996 г. № 47 «Об участии органов и учреждений прокуратуры в правотворческой деятельности и систематизации законодательства в прокуратуре Российской Федерации» и Инструкцией о порядке ведения систематизации законодательства в органах прокуратуры, утвержденной приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 19 апреля 2004 г. № 9. Основную работу по учету, регистрации и поддержанию в контрольном состоянии нормативных правовых актов, выполнению иных функций, связанных с систематизацией законодательства, судебной практики, фонда юридической литера-

туры, проводят Управление правового обеспечения Генеральной прокуратуры, его Отдел систематизации законодательства, соответствующие подразделения аппаратов нижестоящих прокуратур, старшие помощники (помощники) прокурора.

С участием прокурора в правотворчестве тесно связана новая функция прокуратуры – проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, введенная Федеральным законом от 17 июля 2009 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с принятием Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». Порядок ее реализации в основе своей определен ст. 91 Федерального закона о прокуратуре. Прокурорской экспертизе подлежат нормативные правовые акты, издаваемые органами федеральной исполнительной власти, законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, их должностными лицами. Данная статья закона фактически ввела новую форму прокурорского реагирования – требование об изменении нормативного правового акта с предложением способа устранения выявленных коррупциогенных факторов, которое вносится прокурором субъекту, издавшему правовой акт, содержащий коррупциогенные положения. Прокурор вправе также на альтернативное реагирование, заключающееся в обращении в суд на указанный предмет в порядке, установленном процессуальным законодательством.

Установлен десятидневный срок рассмотрения требования прокурора. Если субъектом прокурорского обращения является коллегиальный орган государственной или муниципальной власти, требование прокурора подлежит рассмотрению на ближайшем заседании соответствующего органа.

Рассмотрение и разрешение обращений граждан и других субъектов права является давней демократической традицией органов прокуратуры. Данная деятельность представляет собой внесудебную облегченную и вместе с тем достаточно эффективную форму разрешения юридических конфликтов, нужд и запросов граждан. Правовую основу этой функции прокуратуры образуют статьи 33, 45, 48 Конституции Российской Федерации, Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»¹, статья 10 Федерального закона о прокуратуре, Инструкция о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации, утвержденная приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 26 декабря 2006 г. № 120 (в ред. приказа ГП Российской Федерации от 23 апреля 2007 г. № 65), Регламент Генеральной прокуратуры Российской Федерации, иные приказы Генерального прокурора.

¹ СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

Согласно названным нормативным правовым актам в прокуратуре разрешаются заявления, жалобы и иные обращения, содержащие сведения о нарушении закона. Поступившие обращения рассматриваются в порядке и сроки, установленные федеральным законодательством.

Проблемы, связанные с работой с обращениями граждан и других субъектов права в органах прокуратуры, достаточно глубоко разработаны как в научном, так и в нормативно-практических отношениях. Более детально эти вопросы регламентированы в названной выше инструкции. В этом документе определены виды обращений, пределы действия норм инструкции, процедура и сроки рассмотрения и разрешения обращений и запросов, в том числе парламентских, депутатских, руководящих государственных органов и должностных лиц, порядок направления ответов адресатам, а также порядок личного приема заявителей в органах прокуратуры.

Следует упомянуть о некоторых исключениях из общего порядка рассмотрения обращений. Так, жалобы на решения и действия органов дознания, следствия прокурора, связанные с расследованием уголовных дел, а также на приговоры и другие судебные постановления разрешаются в порядке и сроки, предусмотренные процессуальным законодательством, специальной инструкцией и другими правовыми актами Генерального прокурора, а по вопросам избирательного процесса – в сокращенные сроки.

Нормы, регламентирующие процедуры работы с обращениями, образуют обширный блок. Их подробный разбор выходит за рамки настоящего исследования, в целом посвященного статусу прокуратуры в государственном механизме.

Отметим лишь, что работа прокуратуры на этом участке чрезвычайно важна, она обеспечивает живую связь прокурорской системы как значимого государственного института с представителями гражданского общества, способствует укреплению законности и правопорядка, доверия органам власти, формированию здорового морально-психологического климата. Важно также подчеркнуть, что по итогам проверки прокурор вправе и обязан принять реальные меры по привлечению к ответственности лиц, совершивших правонарушения. И эта норма работает.

Достаточно напомнить, что органами прокуратуры ежегодно выявляются и устраняются миллионы нарушений закона. Так, по сообщению Генерального прокурора Ю. Чайки, в 2011 году только в социальной сфере проверками, проведенными на основе поступивших в органы прокуратуры обращений и сообщений, выявлено почти три миллиона нарушений закона, в связи с чем по актам прокурорского реагирования только к дисциплинарной и административной ответственности привлечено 420 тысяч человек, в суды направлено свыше 770 тысяч исков, удовлетворены требования на сумму один миллиард рублей². По данным прокуратуры,

² Парламентская газета, 2012. 1 июня. С. 7.

Следственным комитетом Российской Федерации проведено более 17 тысяч проверок по сообщениям о насилии со стороны сотрудников правоохранительных органов, возбуждено только 250 уголовных дел. Характерно, что прокурорами по сообщениям граждан отменено свыше двух тысяч необоснованных постановлений об отказе в возбуждении уголовных дел³.

16 июня 1987 года Закон СССР «О прокуратуре СССР» был дополнен статьей 9¹, которая предусмотрела новое направление (функцию) прокуратуры – участие в заседаниях органов государственной власти и управления. В ныне действующем законе она закреплена в более развернутом виде: «участие прокуроров в заседаниях федеральных органов законодательной и исполнительной власти, представительных (законодательных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления» (ст. 7).

Этой норме закона корреспондируют регламенты Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, законодательных (представительных) органов власти субъектов Российской Федерации, которые предусматривают участие прокуроров в их заседаниях и парламентских слушаниях. Кроме того, надо иметь в виду, что в законах содержится ряд норм, в соответствии с которыми отдельные решения органов власти принимаются по представлению или с участием прокурора (лишение депутата неприкосновенности, привлечение его к уголовной или административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, и др.).

Закон предусмотрел право прокурора, его заместителя, а также по их поручению других прокуроров участвовать в рассмотрении внесенных ими представлений и протестов федеральными органами исполнительной власти, законодательными и исполнительными органами власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, а также коммерческими и некоммерческими организациями (п. 3 ст. 7 ФЗ о прокуратуре).

Необходимо обратить внимание на то, что данная функция прокурора до сих пор недооценивается наукой, а нередко и работниками прокуратуры. В целом ряде учебников и научных статьях участие прокуроров в заседаниях органов власти затрагивается лишь вскользь или не рассматривается вовсе⁴. Отдельные работники прокуратуры данную норму восприни-

³ См.: Там же.

⁴ См. В.Ф. Крюков. Прокурорский надзор. 2-е изд. М.: Норма, 2010; Прокурорский надзор в Российской Федерации / под ред. Ю.Е. Винокурова. М.: Юрайт, 2001; Прокурорский надзор в Российской Федерации: Учебник / рук. авт. коллектива Ю.Е. Винокуров. М.: МНЭПУ, Юрайт, 2000; Басков В.И., Коробейников Б.В. Курс прокурорского надзора. Учебник для вузов. М.: Зерцало, 2000; Прокурорский надзор. 3-е изд. перераб. и доп. / под общей ред. Ю.Е. Винокурова. М.: Юрайт-М, 2001 и др.

мают как некую формальность, сопричастность к парадным мероприятиям государственных органов. Следует признать такую позицию ошибочной, ибо рассматриваемая функция связана не только признанием и уважением роли прокуратуры, но и главным образом с тем, что она открывает возможность прокурорам быть в курсе социально-экономических проблем, решаемых органами государственной власти и местного самоуправления, позволяет присущими прокуратуре методами влиять на юридическое качество принимаемых решений. Неиспользование этих возможностей, на наш взгляд, следует рассматривать как служебное упущение прокурора. Думается, заслуживает порицания позиция тех ученых и прокуроров, которые недооценивают эти возможности укрепления связей с органами публичной власти.

К функциям прокуратуры, официально признанным новым российским законодательством, следует отнести международное сотрудничество. Однако до сих пор в учебно-научных литературных источниках, посвященных прокурорскому надзору, она далеко не всегда признается и освещается. Критический обзор и справедливая оценка таких источников дан авторами книги «Прокурорский надзор» под редакцией О.А. Галустяна, А.В. Ендольцевой, Н.Х. Софиуллина, вышедшей в Москве в 2008 году⁵.

Правовую основу деятельности прокуратуры по международному сотрудничеству образуют статья 2 Федерального закона о прокуратуре, статья 8 Федерального закона от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ⁶ «О международных договорах Российской Федерации», ведомственные акты Генеральной прокуратуры Российской Федерации и сами международные договоры и соглашения, заключенные Российской Федерацией в лице ее компетентных органов с иностранными государствами и международными организациями. Согласно указанным актам Генеральная прокуратура Российской Федерации наделена правом инициировать перед Президентом и Правительством Российской Федерации заключение международных договоров. Это право реализуется совместно с Министерством иностранных дел Российской Федерации или по согласованию с ним.

За сравнительно короткий исторический период времени по инициативе Генеральной прокуратуры Российской Федерации заключено значительное число договоров и соглашений. По свидетельству заместителя Генерального прокурора Российской Федерации А.Г. Звягинцева, прокуратура России имеет 62 двусторонних и 7 многосторонних соглашений и иных договоренностей с партнерами из более чем 50 государств. Из них 20 заключено в 2011–2013 годах. В стадии проработки с зарубежными партнерами находятся еще более 20 проектов⁷.

⁵ См.: Прокурорский надзор: Учебник. 5-е изд. перераб. и доп. М.: ЮНИТИ_ДАНА. Закон и право. 2008. С. 316–318.

⁶ СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2757.

⁷ Российская газета. 2013. 21 августа.

Достаточно успешно развивается межгосударственное и межведомственное взаимодействие в сфере уголовного судопроизводства. Россия имеет специальные двусторонние и многосторонние международные договоры, регламентирующие вопросы выдачи и правовой помощи по уголовным делам с более чем 70 государствами.

8 октября 1992 года заключено многостороннее соглашение о правовой помощи и иным вопросам прокурорской деятельности между прокуратурами Республики Беларусь, Республики Казахстан, Киргизской Республики и Российской Федерации⁸.

Эффективной формой международного сотрудничества является Координационный совет генеральных прокуроров государств – участников Содружества Независимых Государств, учрежденный главами прокуратур этих государств 7 ноября 1995 года. Координационный совет имеет статус межгосударственного органа. Решением глав государств СНГ утверждено Положение о Координационном совете генеральных прокуроров указанных государств. В нем определены основные направления и формы работы Координационного совета. Членами совета являются генеральные прокуроры государств – участников СНГ или лица, их заменяющие. На заседании Координационного совета решения принимаются путем общего согласия (консенсуса).

Российская прокуратура активно сотрудничает с иностранными партнерами и в рамках Международной ассоциации прокуроров (МАП), которая представляет 250 тысяч прокуроров из 151 страны. Она объединяет 157 коллективных и около 1700 индивидуальных членов. Генеральная прокуратура России представлена в руководящих и исполнительных органах МАП – в Сенате и Исполкоме ассоциации.

8–12 сентября 2013 года в Москве прошли 18 Ежегодная конференция и Общее собрание МАП, в работе которых участвовали около 700 прокуроров и гостей из 100 государств мира. Проведение форума такого масштаба в столице России за всю 18-летнюю историю функционирования МАП есть признание авторитета российской прокуратуры в международном юридическом сообществе. Вклад России в деятельность МАП достаточно значим. С участием Генпрокуратуры России разработаны: руководство по обеспечению прав человека, пособия по оказанию правовой помощи по уголовным делам, а также по борьбе с наиболее опасными преступлениями и другие документы, в том числе касающиеся профессиональной деятельности и ответственности прокуроров⁹.

Российской стороной успешно реализуются международные договоры, заключенные на основе ратифицированной Российской Федерацией Европейской конвенции о выдаче от 13 декабря 1957 года¹⁰. Суть инсти-

⁸ См.: Законность. 1992. № 11. С. 4, 5.

⁹ Российская газета. 2013. 21 августа.

¹⁰ СЗ РФ. 1999. № 43. Ст. 5129; 2000. № 23. Ст. 2348.

тута выдачи преступников (правонарушителей) заключается в том, что договорами предусматривается обязанность Сторон выдавать друг другу лиц, в отношении которых компетентные органы осуществляют судопроизводство в связи с преступлением или которые разыскиваются указанными органами для приведения в исполнение постановления об аресте или приговора суда.

Только в первом полугодии 2013 года Генпрокуратурой Российской Федерации рассмотрены 998 запросов иностранных государств о выдаче из России лиц, совершивших преступления, и приняты положительные решения в отношении 672 лиц. Соответственно по запросам России выдаются преступники, скрывающиеся от правосудия за границей.

Государствами-партнерами как альтернатива выдаче преступников активно применяется институт передачи уголовного судопроизводства в отношении конкретных лиц, которых нельзя выдавать по различным причинам. Речь идет о выполнении государствами-партнерами поручений друг друга об осуществлении уголовного преследования преступников. За последние 5 лет в Россию поступило более 800 поручений об осуществлении уголовного преследования граждан России, совершивших преступления на территории иностранных государств. Россия, в свою очередь, за эти годы направила компетентным органам зарубежных государств более 500 поручений о привлечении к уголовной ответственности иностранных граждан, совершивших преступления на территории России.

Генеральная прокуратура Российской Федерации проводит значительную работу по возвращению в Россию наворованных капиталов и имущества, возмещению причиненного преступлениями материального ущерба. По данным Генпрокуратуры, только за последние три года российским собственникам из-за границы возвращено денежных средств и иного имущества на сумму около 15,3 млрд. рублей.

В целях возмещения причиненного ущерба за рубежом разыскано и наложен арест на имущество на сумму, превышающую 22,3 млрд. рублей. С участием Генпрокуратуры Российской Федерации в иностранные суды заявлены иски о взыскании с лиц, виновных в причинении имущественного ущерба российским предприятиям, на общую сумму более 28,6 млрд. рублей. Часть из них уже удовлетворена¹¹.

Возвращаясь к рассмотрению основ правового регулирования функции международного сотрудничества, следует заметить, что она законодательно закреплена только за самой Генеральной прокуратурой Российской Федерации. Но согласно главному ведомственному организационно-правовому документу, регулирующему данную функцию, – приказу Генерального прокурора Российской Федерации от 3 августа 1998 г. № 50 «Об организации международного сотрудничества прокура-

¹¹ Российская газета. 2013, 21 августа.

туры Российской Федерации», ее исполнение распространено и на нижестоящие прокуратуры, научные и учебные учреждения Генпрокуратуры (пункты 1, 4–6, 8, 13 приказа). Однако при этом подчеркивается, что все отношения с правоохранительными органами других государств и международными организациями «должны осуществляться через Генеральную прокуратуру Российской Федерации, если иной порядок не установлен международными договорами Российской Федерации» (п. 13.1). Необходимо признать, что значительную часть этой работы, особенно исполнительского характера Генпрокуратура выполняет с участием территориальных и специализированных прокуратур.

Особенность рассматриваемой функции можно усмотреть и в том, что она не прописана в отдельной главе Федерального закона о прокуратуре в развернутом виде. Тем не менее, из статьи 2 закона вытекает, что предметами данной деятельности являются:

- осуществление прямых связей и сотрудничества Генпрокуратуры Российской Федерации с соответствующими органами иностранных государств и профильными международными организациями;

- участие в разработке международных договоров Российской Федерации;

- заключение и реализация межведомственных двусторонних и многосторонних соглашений о правовой помощи и сотрудничестве;

- участие в работе межгосударственных органов.

По всем этим предметам Генеральной прокуратурой Российской Федерации проводится плановая и целенаправленная работа. В центральном аппарате Генпрокуратуры действует Международно-правовое управление, работу которого курирует заместитель Генерального прокурора Российской Федерации А.Г. Звягинцев (освобожден от должности в декабре 2015 г.). Организация работы и компетенция управления регламентирована Положением, утвержденным Генеральным прокурором Российской Федерации.

На этом мы завершаем исследование природы прокурорского надзора, места органов прокуратуры в механизме Российского государства, а также краткий обзор системы функций (основных направлений) их деятельности, закрепленных действующим законодательством. Они характеризуют прокуратуру Российской Федерации как централизованную систему федеральных государственных органов, осуществляющих надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации, законов, действующих на территории Российской Федерации, на началах независимости от иных органов публичной власти и общественных объединений. Важная отличительная черта прокурорского надзора – его многоаспектность, по существу, всеохватывающий характер. Он распространяется на все важнейшие сферы государственного властвования и управления и социально-экономической жизни в части, урегулированной правом. При этом

прокуроры наделены правом применять разнообразные меры реагирования на факты нарушения закона, исходя из их характера. К ним относятся:

протест;

представление;

обращение в суд с иском или иным заявлением;

постановление о привлечении к административной ответственности, об освобождении лиц, без законных оснований содержащихся в учреждениях, исполняющих наказание, меры принудительного характера, либо в нарушение закона подвергнутых задержанию, предварительному заключению или помещенных в судебно-психиатрическое учреждение;

право отменять незаконные дисциплинарные взыскания, наложенные администрацией исполнительных учреждений на осужденных, заключенных под стражу;

предостережение о недопустимости нарушения закона;

требование (указание), основанное на его полномочиях.

Исполнение актов прокурорского реагирования их адресатами в установленные сроки гарантировано законом.

Подытоживая наше исследование, рассмотрим возможные перспективы развития института прокуратуры в обозримом будущем. Дискуссии о судьбе прокуратуры в связи с проводимыми реформами не утихают¹². Повышенное внимание к прокуратуре свидетельствует о значимости данного органа государства, с одной стороны, и серьезных проблемах совершенствования ее государственно-правового статуса и практической деятельности – с другой.

Наиболее глубоко и компетентно эти проблемы рассмотрены в трудах известных ученых и практиков А.Д. Бойкова, В.И. Баскова, В.Н. Галузо, А.Г. Звягинцева, Б.В. Коробейникова, В.Ф. Крюкова, В.И. Рохлина, Ю.И. Скуратова, А.Я. Сухарева, А.А. Чувилева и др.

¹² Прокуратура Российской Федерации (концепция развития на переходный период). М.: 1994; Бойков А.Д. Третья власть в России. Очерки о правосудии, законности и судебной реформе 1990–1996. Книга 1. М.: НИИ проблем укрепления законности и правопорядка, 1997; Книга 2. М.: Юрлитинформ, 2002; Сухарев А.Я. Историческая судьба прокуратуры: Научно-публицистический очерк. М.: Норма, 2000; Скуратов Ю.И. Концепция развития системы прокуратуры Российской Федерации на современном этапе // Прокурорский надзор в Российской Федерации: Учебник. Под ред. А.А. Чувилева. М.: Юристъ, 2001; Скуратов Д.И., Шинд В.И. Конституционные основы места прокуратуры в государственном механизме Российской Федерации // Конституционная законность и прокурорский надзор: Сборник научных трудов. М.: Манускрипт, 1994; Основы государственной политики борьбы с преступностью в России: Теоретическая модель. М.: Норма, 1997; Настольная книга государственного служащего / отв. ред. В.И. Шкатулла. М.: Экономика, 1999; Костенко Н.И. Место прокуратуры в государственном механизме // Государство и право. 1995. № 11. С. 21; Королев Г.Н. Прокуратура Российской Федерации в период правовой реформы: Лекция. Ижевск. 1998; Галузо В.Н. Власть прокурора в системе государственной власти современной России // Закон и право. 2008. № 2. С. 83–84 и др.

Разработки ученых и практиков по данной проблематике в 1993–1994 годах были обобщены и переработаны в НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре Российской Федерации и изложены в виде Концепции развития прокуратуры на переходный период.

Научные изыскания и предложения, содержащиеся в этом документе, в известной мере нашли воплощение в Законе о прокуратуре в редакции 1995 года.

Но работа над Концепцией продолжалась. Она в последующие годы претерпела некоторые изменения и, по данным ученого-исследователя, бывшего работника прокуратуры В.Ф. Крюкова, была опубликована отдельной брошюрой «Проблемы развития правового статуса российской прокуратуры в условиях переходного периода» (М., 1998)¹³.

Согласно доктрине, изложенной в этих документах, в основу дальнейшего реформирования прокуратуры на ближайшую перспективу должны быть положены следующие выводы и рекомендации:

прокуратуру следует сохранить «как уникальный орган надзора за законностью, обслуживающий три ветви власти – и законодательную, и исполнительную, и судебную»¹⁴, ибо ни один из существующих органов не может взять на себя ее надзорные и иные функции;

Закону о прокуратуре придать статус федерального конституционного закона, закрепив в нем повышение роли и значения прокуратуры как высшего надзорного и правозащитного органа, осуществляющего внесудебным путем обеспечение законности и восстановления нарушенных прав всех субъектов государства и гражданского общества;

на законодательном уровне восстановить формулу «высший надзор» как основной признак, отличающий прокуратуру от других госорганов с надзорными функциями;

вести дополнительные законодательные гарантии независимости прокуратуры, восстановить в полном объеме принцип строгой централизации ее органов;

расширить правовые и организационные возможности воздействия органов прокуратуры на исполнение законов в сфере исполнительно-распорядительной деятельности органов управления, защиты прав и свобод граждан;

совершенствовать формы взаимодействия прокуратуры с органами судебной власти, создав механизм взаимного сдерживания этих самостоятельных государственных органов в целях повышения уровня законности и эффективности правоохраны и правозащитной деятельности. Речь идет об усилении судебного контроля за процессуальной

¹³ Крюков В.Ф. Указ. соч. С.63.

¹⁴ Бойков А.Д. Третья власть в России... Книга 1. М.: 1997. С. 203.

деятельностью органов прокуратуры и следствия, с одной стороны, и расширении правовых возможностей органов прокуратуры с тем, чтобы реально обеспечить подчинение суда закону и гарантировать законность, обоснованность и справедливость судебных решений – с другой;

постепенное преобразование прокуратуры в правовой и организационный механизм реализации функций Президента Российской Федерации как гаранта Конституции, прав и свобод человека и гражданина. В этом плане не исключается организационная перестройка системы прокуратуры, трансформация действующих функций и появление новых направлений ее деятельности.

Представляется, что эти научные разработки заслуживают самого пристального внимания законодателя, ибо пока далеко не все здоровые и сулящие значительный эффект идеи, содержащиеся в концепции, реализованы. Известный шаг в этом направлении сделан в упомянутом выше Законе Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации», который вступил в силу 6 февраля 2014 года.

По нашему мнению, движение в этом направлении следует продолжить, ибо реформирование прокуратуры вызвано назревшими потребностями государства и общества. При этом, как нам представляется, необходимо исходить из того, что в условиях демократических реформ, усилившейся конкуренции между правоохранительными ведомствами и стремления органов исполнительной власти и коммерческих организаций уклониться от контроля и надзора законодательство о прокуратуре развивалось противоречиво. С одной стороны, расширились ее функции, права и возможности, а с другой, существенно сузились полномочия и меры реагирования на нарушения закона.

Так, прокурорский надзор был распространен на акты законодательных органов субъектов Российской Федерации, представительных органов муниципальных образований, на органы контроля, коммерческие и некоммерческие организации, на судебных приставов. Прокуроры получили право на объявление должностным лицам предостережения о недопустимости нарушения закона, требовать от органов и должностных лиц изменения нормативного правового акта, содержащего коррупциогенные нормы. В то же время из предмета надзора прокуратуры были исключены общественные объединения и граждане, смещены акценты деятельности прокурора при рассмотрении судами уголовных, гражданских и арбитражных дел, сужены его полномочия по процессуальному руководству ведением следствия. Прокуроры лишены права на возбуждение уголовного дела, производство следственных действий, привлечение к дисциплинарной ответственности. Из закона исключена норма, указывающая на

высший характер надзора, осуществляемого прокуратурой, которая отличала его от других видов государственного надзора.

Принимая во внимание изложенные обстоятельства и необходимость укрепления законности и правопорядка, в целях повышения роли прокуратуры в решении этих задач, считаем возможным дополнительно осуществить следующие меры:

сохранив прокуратуру как самостоятельное многофункциональное надзорное и правозащитное ведомство, отнести ее к разряду органов, работающих под руководством Президента Российской Федерации по обеспечению верховенства закона, конституционных гарантий прав и свобод человека и гражданина;

в условиях правового государства, учитывая подзаконный, вторичный характер деятельности органов исполнительной власти, распространить прокурорский надзор на нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, оставив, однако, принятие мер реагирования на его постановления и распоряжения, нарушающие закон, за Президентом Российской Федерации;

в полной мере восстановить принцип централизации и независимости прокуратуры с тем, чтобы на деле оградить прокуроров от любых местных и ведомственных влияний при осуществлении ими своих полномочий. В этих целях исключить из закона норму о согласовании с государственными органами субъекта Российской Федерации кандидатуру, предлагаемую на должность прокурора субъекта Российской Федерации;

в целях повышения эффективности прокурорского надзора в сфере властно-управленческих и социально-экономических отношений преобразовать ныне существующие в структуре органов прокуратуры управления (отделы) по надзору за исполнением законов и законностью правовых актов в управления по надзору за соблюдением законодательства в сфере государственного и муниципального управления, экономических и социальных отношений;

самостоятельные управления (отделы) прокуратур по обеспечению участия прокуроров в рассмотрении уголовных, гражданских, арбитражных дел преобразовать в единые управления по взаимодействию с судебными органами при отправлении правосудия;

предусмотреть правовые рычаги взаимного сдерживания суда и прокуратуры в целях реального подчинения этих органов закону, обеспечения законности, объективности и справедливости мер прокурорского реагирования и судебных постановлений;

восстановить право прокуроров на возбуждение уголовного дела и дисциплинарного преследования по выявленным ими фактам нарушения закона;

вернуть в законодательство формулировку о высшем характере надзора, осуществляемого прокуратурой;

разработать и принять Федеральный конституционный закон «О прокуратуре Российской Федерации», отвечающий требованиям правового государства и гражданского общества.

В завершение статьи – некоторые соображения о прокурорском надзоре как отрасли права, правовой науки и учебной дисциплине. С выходом в свет в 1966 году первого учебника «Прокурорский надзор в СССР»¹⁵ под редакцией первого заместителя Генерального прокурора СССР М.П. Малярова прокурорский надзор стал формироваться как самостоятельная отрасль российского права, правовой науки и учебная дисциплина. Были изданы труды В.С. Тадевосяна, В.Г. Мелкумова, В.К. Звербуля, М.Н. Маршунова, В.Г. Даева, В.И. Баскова, обосновывающие этот тезис¹⁶. При этом ученые отмечали комплексный характер формирующейся новой отрасли права и науки, подчеркивая ее тесную связь с другими отраслями права и юридической науки.

Вместе с тем А.Ф. Козлов¹⁷, В.Ф. Крюков¹⁸ (на первых порах) и некоторые другие исследователи отрицали наличие у прокурорского надзора собственного предмета и метода, что по постулатам общей теории права вело к отрицанию его как самостоятельной отрасли права.

Данный теоретический спор решила Номенклатура специальностей научных работников, утвержденная приказом Министерства науки и технологий Российской Федерации от 25 января 2000 г. № 17, по которой присваиваются ученые степени кандидата и доктора юридических наук, где в числе других юридических научных специальностей под шифром 12.00.11 значился «прокурорский надзор». В данный документ неоднократно вносились изменения. В последней его редакции, утвержденной приказом профильного министерства от 10 января 2012 г. № 5, специальность 12.00.11 «прокурорский надзор» изменена на «прокурорская деятельность», что, очевидно, по мнению авторов документа, точнее выражает суть специальности, но, на наш взгляд, не отрицает самостоятельного

¹⁵ Прокурорский надзор в СССР: Учебник // Отв. ред. М.П. Маляров. М.: Юрид. лит-ра, 1966. В том же году в издательстве «Мысль» под авторством М.П. Малярова вышел одноименный труд, а в 1969 и 1973 годах издательство «Юридическая литература» осуществило соответственно 2-е и 3-е издания первого учебника под редакцией М.П. Малярова.

¹⁶ Тадевосян В.С. Прокурорский надзор в СССР. Автореф. дис. докт. юрид. наук. М.: 1958; Мелкумов В.Г. Советская прокуратура и проблемы общего надзора. Душанбе. ИРФОН, 1970; Звербуль В.К. Деятельность прокуратуры по предупреждению преступности. М.: Юрид. лит-ра, 1971; Маршунов М.Н. Прокурорско-надзорное право: Монография. СПб.: Изд-во СПб ун-та, 1991; Даев В.Г., Маршунов М.Н. Основы теории прокурорского надзора. М.: Изд-во ЛГУ, 1990; Даев В.Г. Взаимосвязь уголовного и уголовно-процессуального права. Л.: Изд-во ЛГУ, 1982; Басков В.И. Курс прокурорского надзора: Учебник для вузов. М., 1998.

¹⁷ Козлова А.Ф. Прокурорский надзор в Российской Федерации. Общая часть: Учебное пособие. Екатеринбург, 1994.

¹⁸ Крюков В.Ф. Курс лекций по прокурорскому надзору в Российской Федерации: Учебное пособие. Курск, 2000.

характера данной отрасли права и науки и соответствующей научной специальности.

Следует подчеркнуть, что прокурорский надзор (прокурорское право) как и любое право представляет собой триединство. Во-первых, это комплекс правовых норм, регулирующий общественные отношения, складывающиеся между субъектами права при осуществлении прокурорской деятельности, т.е. отрасль права. Во-вторых, – совокупность теоретических положений и научных знаний о прокурорском надзоре, представляющая собой соответствующую отрасль правовой науки. В-третьих, это учебная дисциплина, изучаемая в юридических вузах, предметом которой являются соответствующие отрасли права и правовой науки. При этом прокурорский надзор во всех своих трех значениях имеет один и тот же объект – общественные отношения, складывающиеся между субъектами права в связи с осуществлением прокуратурой свои обширных функций. Надо иметь в виду, что объект учебной дисциплины шире, чем отрасли права и даже науки, поскольку она изучает и то, и другое.

В последние десятилетия эта отрасль права и научное направление активно развиваются. Законодательство о прокуратуре модернизируется, дополняется новыми нормами, стремясь адекватно отражать изменившиеся общественные отношения, которые оно регулирует. В Федеральный закон о прокуратуре в редакции 1995 г. внесены более 30 изменений и дополнений. По нашему мнению, данный закон нуждается в тщательной переработке и принятии в новой редакции, особенно после конституционных поправок, предпринятых в 2013–2014 годах.

Весьма интенсивно развивается и наука прокурорского надзора. За последние два десятилетия подготовлено и защищено значительное число диссертаций по разным аспектам прокурорской деятельности, изданы несколько десятков юридических исследований, книг, учебников и учебных пособий. Прокурорский надзор как самостоятельная учебная дисциплина преподается во всех вузах юридического профиля.

Эти факты свидетельствуют о важной роли прокурорского права в регулировании общественных отношений, востребованности правонадзорной и правозащитной деятельности органов прокуратуры государством и обществом.