

Юрий Петрович СИНЕЛЬЩИКОВ

Первый заместитель председателя
Комитета Государственной Думы
Федерального Собрания
Российской Федерации по
государственному строительству и
законодательству, кандидат
юридических наук, доцент

Укрепление государства – важнейшее направление развития законодательства о прокуратуре

Федеральное Собрание Российской Федерации все более пристальное внимание уделяет прокуратуре. За последние 10 лет прокуратура упоминалась в 261-м рассмотренном в Государственной Думе законопроекте.

Прокуратура Российской Федерации заметно отличается от подобных органов других стран. За рубежом прокуратура рассматривается как часть судебной или исполнительной власти. В западных странах прокуратура обычно является органом обвинения. Российская прокуратура - орган смешанного (надзорно-обвинительного) типа. Она выполняет функции как надзора за исполнением законов, так и уголовного преследования.

Причины такого статуса российской прокуратуры в особенностях исторического развития нашего государства.

Главной такой причиной является многонациональность России. Общее количество всех национальностей и народностей в

стране составляет около 190 наименований. При этом процесс развития национальностей в России обычно привязан к определенной территории. Российское государство на всех этапах его становления всегда способствовало развитию наций. Этничность, дававшаяся человеку от рождения, жестко и однозначно фиксировалась в паспортах вплоть до начала 1990-х годов. К тому же в последние годы уменьшается доля русскоязычного населения в национальных субъектах в составе России¹. В итоге в этих регионах усиливается влияние традиционной культуры, развиваются национальные практики и институты, проявляется национализм. Это ведет к усилению в Российской Федерации центробежных сил.

Прокуратура призвана пресекать эти процессы.

Вторая причина особого статуса прокуратуры в России связана с низкой общей и правовой культурой населения и лиц, осуществляющих правоохранительную функцию, с отсутствием правовых традиций.

В царской России, как и в других автократических государствах, правитель стоял над законом. Хотя право служило царям инструментом власти, оно не являлось главным инструментом. Отдельные области государственного управления оказывались за пределами правового регулирования. К 1917 году под юрисдикцию правовых учреждений на практике попадало

¹ Сафронов С.Г. Современные тенденции трансформации этнического состава населения России // Балтийский журнал. 2015. № 3 (25). С. 138-153

меньшинство населения империи. Даже суды самой низкой ступени (мировые) располагались не во всех городах. Большинство крестьян имело дело как с общественными судами на уровне сельских районов, известными под названием волостных судов, так и с земскими начальниками и местными представителями органов власти (полицией, сборщиками налогов и лесничими). Задача создания унифицированной правовой системы на территории всей страны выпала на долю большевиков². Однако эта задача за годы советской власти полностью решена не была. Законность и справедливость в разрешении конфликтов во многих случаях обеспечивалась партийными комитетами КПСС.

С ликвидацией социализма традиционное для России отношение к правовым ценностям и институтам, по сути, не изменилось. Причины этого коренятся в кризисном состоянии общества. Законности не удалось занять подобающее ей место в социальной политике и жизни общества. Во многих сферах она еще более ослабла. Российская общественность не раз была свидетелем, когда действующий закон отставлялся в сторону, и применялись «целесообразные», «чрезвычайные», а то и попросту силовые средства. Совсем недавно на заседании Государственной Думы один уважаемый депутат, юрист по образованию, при рассмотрении широко обсуждаемого в прессе законопроекта

² Соломон П. Советская юстиция при Сталине, пер. с англ. Л. Максименко. 2-е изд. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН). Фонд Первого Президента России Б.Н. Ельцина, 2008. С. 10-11

открыто заявил, что этот документ противоречит принципам нашего законодательства, но его необходимо принять по политическим соображениям. В таких условиях конституционное установление о том, что Россия является «правовым государством», во многих отношениях остается пока декларативным, а востребованность в органе, обеспечивающим надзор за законностью возрастает³.

В Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации нет какой-либо концепции развития прокуратуры. Часть депутатов считает, что главная задача прокуратуры – защита интересов граждан, другая часть полагает, что прокурор должен обеспечивать законность в ходе предварительного следствия и, дай Бог, чтобы он с этим справился, третьи готовы довольствоваться тем, что прокуроры присылают им достаточно разумные и обоснованные ответы на их запросы.

Фракция КПРФ в Государственной Думе полагает, что главное назначение прокуратуры – охрана интересов государства, которое существует для обеспечения прав и законных интересов граждан. Поэтому дальнейшее развитие законодательства о прокуратуре, по нашему мнению, следовало бы направить прежде всего на укрепление государства. Вектор развития этого законодательства должен пойти по следующим направлениям.

³ Скуратов Ю. И. Концептуальные вопросы развития прокуратуры в период правовой реформы в Российской Федерации: выступление Генерального прокурора Российской Федерации // Законность. 1997. № 3. С. 5-11.

1. Учреждение высшего надзора за законностью.

Это понятие должно быть закреплено в Конституции и законодательстве. Прокуратура создавалась Петром I как «государево око», то есть как орган высшего государственного надзора. В статье 164 Конституции СССР подчеркивалось, что прокуратура осуществляет «...высший надзор за точным и единообразным исполнением законов».

В статье 129 Конституции РФ, по нашему мнению, следовало бы указать, что прокуратура Российской Федерации – единая федеральная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации высший надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и законов.

Такое дополнение в законодательство необходимо, во-первых, для того, чтобы подчеркнуть, что источник прокурорского надзора – государство, а не министр обороны (применительно к армии), не Президент Республики Татарстана (применительно к организациям, находящимся на территории Татарстана) и т.д. Во-вторых, указание на высший надзор необходимо в условиях, когда в стране насчитывается несколько десятков органов государственного контроля (надзора). В-третьих, это прекратит споры о том, осуществляет ли прокуратура надзор за исполнением законов Банком России, ЦИК России, Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации и некоторыми другими федеральными государственными органами. В связи с этим в

законе о прокуратуре надлежит четко прописать, в отношении каких органов надзор не осуществляется⁴.

2. Обеспечение реальной независимости прокуроров.

Этот принцип провозглашен в законодательстве. Однако депутаты Государственной Думы встречаются с многочисленными случаями, когда прокуроры городов, районов, областей и республик, проявляя солидарность и даже единство с местными органами власти, отказываются обжаловать незаконные судебные решения, реагировать на факты укрытия преступлений от учета, опротестовывать неконституционные акты местных властей.

Расширению единства прокуроров с исполнительными органами власти способствует происходящее в последние годы в стране наделение прокурора административными полномочиями.

Прокурор приобрел право напрямую принимать меры к удалению из информационных сетей негативной информации, выносить решение о признании нежелательной деятельности иностранной неправительственной организации, а также приостанавливать, запрещать (ограничивать) деятельность иностранного средства массовой информации, выносить предупреждение о недопустимости распространения экстремистских материалов в СМИ, приостанавливать деятельность общественного объединения (См. ст. 8 ФЗ

⁴ Синельщиков Ю.П. Перспективы развития законодательства о прокуратуре // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2021. № 6 (86). С. 13-24

«О противодействии экстремистской деятельности» от 25.07.2002 № 114-ФЗ; ст. 42 ФЗ «Об общественных объединениях» от 19.05.1995 № 82-ФЗ; ст. 15.1-1 ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» от 27.07.2006 № 149-ФЗ; ст. 56.2 Закона РФ «О средствах массовой информации» от 27.12.1991 № 2124-1-ФЗ; ст. 3.1, 3.4 Федерального закона «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан РФ» от 28.12.2012 № 272-ФЗ).

Очевидно, что подобные решения должны приниматься судами в состязательном, открытом процессе, возможно по заявлению прокурора.

В этой связи нам нелишне вспомнить слова создателя советской прокуратуры о том, что «в отличие от всякой административной власти прокурорский надзор никакой административной власти не имеет и никаким решающим голосом ни по одному административному вопросу не пользуется».⁵

3. Расширение полномочий в уголовном судопроизводстве.

В 2007-2011 годах законодатель расширил полномочия органов расследования и создал некоторые новые органы уголовного преследования, существенно урезав при этом полномочия прокурора.

⁵ Ленин В.И. Полн. собр. соч. 5-е изд. Т. 1 - 55. М. 1958 – 1965. Т. 45. С. 198

Эти изменения привели к тому, что положение дел с соблюдением законности заметно ухудшилось. Об этом говорят многочисленные исследования и аналитические материалы, а также поступающие в Государственную Думу жалобы граждан.

На страницах научных изданий настойчивее звучат обоснованные призывы вернуть многие ранее имевшиеся у прокурора полномочия в этой сфере. Есть надежда на то, что этот вопрос будет решен в ходе работы Государственной Думы восьмого созыва.

Группой депутатов Государственной Думы восьмого созыва фракции КПРФ соответствующий законопроект подготовлен.

4. Надзор за законностью судебной деятельности.

В соответствии с Судебными уставами 1864 года прокуроры в суде были не только обвинителями, они осуществляли надзор за судебной деятельностью. Такой надзор прокуратура осуществляла и в советское время вплоть до начала 90-х годов XX века. Прокуроры реагировали на нарушения в этой сфере путем внесения представлений и информации в вышестоящие суды. Это никак не влияло на самостоятельность судей, ибо прокурорские представления носили информационный характер, обеспечивали гласность, законность в судебной деятельности.

Современный период реформирования правосудия, начало которого целесообразно связывать с принятием в 2001-2002 году новых УПК РФ, ГПК РФ и АПК РФ, ознаменовался заметным

сужением полномочий прокурора особенно в гражданском и арбитражном процессе⁶.

В связи с этим полагаем, что прокурора следовало бы наделить правом внесения представлений и информации в вышестоящие суды по поводу любых нарушений закона во всех видах судопроизводства независимо от участия прокурора в процессе. Необходимо предоставить прокурору право ставить вопрос о дисциплинарной ответственности судьи, в том числе о прекращении полномочий судьи, в соответствии со статьей 12.1 Закона Российской Федерации от 26.06.1992 № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации». Представление прокурора по этому вопросу подлежит обязательному рассмотрению на квалификационной коллегии судей, к компетенции которой относится вопрос.

Восстановление указанных прокурорских полномочий не только позволило бы укрепить законность, но и ослабило бы существующее мнение о некомпетентности судей и злоупотреблениях в судах.

5. Необходимо более детально определить пределы «общего надзора».

Встречающаяся сегодня критика деятельности прокуроров со стороны чиновников, предпринимателей, граждан и ряда ученых

⁶ Михайлова Е.В. Функции прокурора в сфере гражданской юрисдикции нужно усилить // Законность. 2021. № 8. С. 30

нередко вызвана неопределенностью пределов «общего надзора» прокуратуры.

Проблема злободневная и по ней стали появляться специальные публикации⁷. Однако в этих публикациях, к сожалению, речь идет лишь о разграничении компетенции контролирующих органов и прокуратуры.

Представляется, что предел общенадзорной деятельности прокуратуры должен быть установлен в зависимости от того, в какой форме поднадзорная организация или должностное лицо реализует закон. В общей теории права принято выделять три формы такой реализации: соблюдение, исполнение и применение.

Прокурор бесспорно надзирает за законностью правоприменительной деятельности и за соблюдением законов. Однако исполнение законов не может быть предметом прокурорской проверки. Ведь при исполнении закона в активном поведении субъектов реализуются не только правовые предписания, но и материальные, политические, духовные и иные интересы, основанные на объективно обусловленных потребностях социальной жизни. Деятельность по исполнению законов осуществляется с учетом целесообразности. Надзор за исполнением законов нередко является вмешательством в оперативно-хозяйственную деятельность.

⁷ Амирбеков К.И. К вопросу о недопустимости подмены иных государственных органов при осуществлении органами прокуратуры надзора за исполнением законов // Вестник Университета прокуратуры РФ. 2021. № 4. С. 20–25; Карпышева Ю.О. Недопустимость подмены прокурором иных государственных органов: проблемы правоприменения // Законность. 2022. № 9. С. 17- 21

Думается, что развитие «общенадзорного» законодательства о прокуратуре должно продвигаться с учетом этих идей. Однако внесению соответствующих законопроектов должна предшествовать широкая дискуссия с участием не только прокуроров, ученых, но и представителей контролирующих ведомств и других лиц.

В развитии органов прокуратуры законодателю следует опираться на национальные, культурные и исторические особенности нашего государства. Тогда режим законности в обществе будет наиболее легко достижимым.