



Юрий Петрович СИНЕЛЬЩИКОВ

кандидат юридических наук, доцент

Перспективы развития законодательства о прокуратуре

За последние годы по инициативе Президента Российской Федерации дважды принимались законы о внесении изменений в Конституцию Российской Федерации, касающиеся статуса прокуратуры. Это Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 05.02.2014 № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» и Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». Суть этих конституционных изменений уже много раз комментировалась в публикациях юристов. Здесь приведу лишь заслуживающее внимания высказывание профессора А.Ю. Винокурова: «Прокуратура Российской Федерации фактически стала инструментом так называемой «президентской власти»¹.

¹ Винокуров А.Ю. Поправки к Конституции Российской Федерации в контексте закрепления статусных положений о прокуратуре // Конституц. и муницип. право. 2021. № 4. С. 3.

Законодательство о прокуратуре является предметом особого внимания российского парламента. За годы работы Государственной Думы седьмого созыва (2016–2021 гг.) в этот орган поступило 27 законопроектов, посвященных прокуратуре. Из них 18 приняты, остальные находятся на рассмотрении либо отклонены.

Для того чтобы прогнозировать дальнейшее развитие законодательства о прокуратуре, необходимо четко представлять цели, стоящие перед ней. Вокруг определения конституционно-правового статуса и места прокуратуры в государственном механизме ведутся серьезные дискуссии. Попытаемся сформулировать собственное видение направлений, по которым будет развиваться это законодательство Государственной Думой восьмого созыва (2021–2026 гг.).

В пункте 2 ст. 1 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» указаны три цели, стоящие перед этим органом: 1) обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности; 2) защита прав и свобод человека и гражданина; 3) защита охраняемых зако-

ном интересов общества и государства. Мы можем точно сказать, что в текущий исторический период основной целью является защита охраняемых законом интересов общества и государства. При этом охрана интересов общества и государства – главная гарантия защиты прав и свобод человека и гражданина, и достигается она путем обеспечения верховенства закона, укрепления законности.

В стране достаточно федеральных органов государственной власти, обеспечивающих права и свободы человека и гражданина. Их перечень известен, он приводится в учебниках для образовательных организаций высшего образования. Наряду с ними действуют также многочисленные правозащитные общественные организации. Что же касается защиты законных интересов государства, то ключевые позиции здесь занимают Президент Российской Федерации и органы прокуратуры. Стоит сказать и о группе государственных органов, назначение которых – обеспечение безопасности государства. Но, в отличие от прокуратуры, они занимаются решением лишь части (хотя и весьма серьезной) государственных проблем.

Дальнейшее развитие законодательства о прокуратуре должно быть направлено прежде всего на укрепление государства. Вектор развития этого законодательства, по-видимому, пойдет по следующим направлениям.

1. *Учреждение высшего надзора за законностью.*

Это понятие должно быть закреплено в Конституции Российской Федерации и законодательстве. Прокуратура создавалась Петром I как «око государево», т.е. как орган высшего государ-

ственного надзора. В ст. 164 Конституции СССР подчеркивалось, что прокуратура осуществляет «... высший надзор за точным и единообразным исполнением законов».

Однако постановлением Верховного Совета РСФСР от 24.10.1991 № 1801-I была одобрена Концепция судебной реформы в РСФСР, в которой прокурорский надзор подвергался резкой критике, было предложено отказаться от эпитета «высший» по отношению к прокурорскому надзору. Такая концепция легла в основу прокурорской деятельности в начале 90-х гг. XX в.² Отголоски этой концепции звучат и сегодня. После принятия изменений в Конституцию Российской Федерации в 2020 г. из текста закона о прокуратуре было исключено указание на то, что прокуратура осуществляет надзор от имени Российской Федерации.

В ст. 129 Конституции Российской Федерации, соответственно и в законе о прокуратуре, 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. Этот правовой императив депутаты Государственной Думы Ю.П. Синельщиков и Н.В. Коломейцев в 2020 г. предлагали внести в ст. 129 Конституции Российской Федерации и в п. 1 ст. 1 закона о прокуратуре при рассмотрении проекта изменений в Конституцию и в закон

² Игонина Н.А. Конституционализация прокуратуры: история, перспективы развития // Вестн. Ун-та прокуратуры Рос. Федерации. 2020. № 5 (79). С. 101.

о прокуратуре. Однако большинством голосов эти поправки депутатов были отклонены³.

Такое дополнение в законодательство о прокуратуре необходимо, во-первых, для того, чтобы подчеркнуть, что источник прокурорского надзора – государство, а не министр обороны (применительно к армии), не президент Республики Татарстан (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 осуществляется. Это Администрация Президента Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Государственный Совет Российской Федерации, Совет Безопасности Российской Федерации.

Примерно десять лет назад сотрудники Следственного комитета Российской Федерации стали высказывать сомнения относительно права проку-

ра надзирать за исполнением законов Следственным комитетом Российской Федерации. В целях устранения сомнений в перечень поднадзорных объектов, перечисленных в п. 2 ст. 1 закона о прокуратуре, Федеральным законом от 22.12.2014 № 427-ФЗ был включен и этот орган. Однако продолжать подобную практику и приводить в указанной статье Закона перечень всех поднадзорных органов и организаций, конечно же, некорректно. Проблему решило бы введение в закон о прокуратуре понятия «высший надзор».

2. *Право законодательной инициативы Генерального прокурора Российской Федерации.* Органы прокуратуры осуществляют надзор за исполнением законов буквально во всех сферах жизни нашего общества. В связи с этим в Генеральной прокуратуре Российской Федерации накапливается весьма значительный материал о проблемах и противоречиях законодательства. Однако реализовать информацию непосредственно через парламент Генеральный прокурор Российской Федерации не может, так как он лишен права законодательной инициативы. В советское время у него такое право было. Конституция СССР 1977 г. закрепляла право законодательной инициативы Генерального прокурора СССР (ст. 113). Конституции союзных республик также закрепляли за прокурорами республик право законодательной инициативы. Сейчас этим правом на региональном уровне обладают почти все прокуроры субъектов Российской Федерации. Полагаем необходимым наделить Генерального прокурора Российской Федерации правом законодательной инициативы. Такое предложение под-

³ Таблицы поправок № 2, рекомендуемых к отклонению. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/885214-7> (дата обращения: 27.09.2021); Таблицы поправок, рекомендуемых к отклонению. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1024646-7> (дата обращения: 27.09.2021).

держивается многими авторитетными учеными⁴.

Одновременно именно федеральным законом необходимо наделить прокуроров всех субъектов Российской Федерации правом законодательной инициативы в законодательных (представительных) органах⁵. Это необходимо сделать для того, чтобы пресечь различные инсинуации о том, пользуясь правом законодательной инициативы, прокуроры субъектов Российской Федерации осуществляют не свойственную им функцию. Следует заметить, что 27 сентября 2021 г. парламентарии П.В. Крашенинников и А.А. Клишас внесли в Государственную Думу законопроект, который наделяет этим полномочием прокуроров субъектов Российской Федерации. К моменту опубликования настоящей статьи этот законопроект может быть принят⁶.

В 2020 г. при рассмотрении проекта новой Конституции Российской Федерации депутатами Государственной Думы Г.А. Зюгановым, Н.В. Коломейце-

вым, И.И. Мельниковым, Ю.П. Синельниковым и другими (всего 43 депутата) была внесена поправка в ч. 1 ст. 104 Конституции Российской Федерации о наделении Генерального прокурора Российской Федерации правом законодательной инициативы, однако парламентским большинством она была отклонена⁷.

3. *Расширение полномочий в уголовном судопроизводстве.*

В 2007–2011 гг. законодатель расширил полномочия органов расследования и создал новые органы уголовного преследования (Следственный комитет Российской Федерации, начальник подразделения дознания, следователь-криминалист), существенно урезав при этом полномочия прокурора.

Федеральный закон от 05.06.2007 № 87-ФЗ, внесший такие изменения, был принят непродуманно и поспешно. Этому решению не предшествовали какие-либо обсуждения на экспертном уровне и в научном сообществе. Более того, руководство Генеральной прокуратуры Российской Федерации даже не пригласили на заседание Государственной Думы на обсуждение законопроекта.

В последующие годы продолжилось ослабление участия прокуратуры в уголовном процессе за счет расширения полномочий органов дознания (см. федеральные законы от 14.12.2015 № 380-ФЗ, от 30.12.2015 № 440-ФЗ).

Все эти изменения привели к тому, что положение дел с соблюдением законности заметно ухудшилось. Об этом говорят многочисленные исследования и аналитические материалы.

⁴ *Иванюшко Д.В.* К вопросу о праве законодательной инициативы прокурора // Актуал. проблемы экономики и права. 2012. № 2; *Шобухин В.Ю.* К вопросу о конституционно-правовом регулировании статуса российской прокуратуры // Рос. право: образование, практика, наука. 2015. № 4; *Джиоев С.Х.* Некоторые направления совершенствования законодательной регламентации правотворческой деятельности прокуроров // Вестн. Ун-та имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2019. № 8; *Голиков К.Н.* Отдельные организационные и правовые аспекты прокурорской деятельности // Рос. правосудие. 2019. № 10. С. 109; *Шалумов М.С., Шалумова Н.Э.* Участие в правотворческой деятельности как функция современной российской прокуратуры // Актуал. проблемы рос. права. 2015. № 5 (54).

⁵ *Бессарабов В.Г.* Законотворческая деятельность прокурора России (история, состояние и перспективы): монография. М.: Юрлитинформ, 2021. С. 219.

⁶ URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1256381-7> (дата обращения: 27.09.2021).

⁷ Таблицы поправок № 2, рекомендуемых к отклонению. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/885214-7> (дата обращения: 27.09.2021).

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

При этом принципы, определяющие участие прокурора в уголовном судопроизводстве, придется менять. В литературе высказано обоснованное мнение, что в сфере досудебного производства у прокурора должна быть одна функция: надзор за процессуальной деятельностью. Вторая же функция – уголовное преследование – применительно к прокуратуре в досудебном производстве и вовсе должна быть исключена из УПК РФ. Этот вывод очевиден, заявляет О.Л. Васильев: «... при нынешнем построении уголовного процесса, особенно его досудебного производства, дисбаланс в противоборстве государства и гражданина неимоверен: гражданину (заподозренному, подозреваемому, обвиняемому) противостоит целая гвардия хорошо вооруженных, подготовленных и мотивированных преследователей. На стороне же защиты – только гражданин и его защитник, не обладающий самостоятельными реальными процессуальными правами... В предыдущем УПК РФ прокурор на досудебных стадиях был не преследователем, а законником (по большому счету и на стадии рассмотрения дела по существу он был обвинителем лишь по названию, поскольку осуществлял функцию надзора за законностью в суде)»⁸.

⁸ Васильев О.Л. Поправки к Конституции РФ и изменение роли прокурора в отечественном уголовном процессе // Закон. 2017. № 3.

Ранее автором этой статьи в шестом и седьмом созывах Государственной Думы вносились законопроекты о расширении прокурорских полномочий на досудебной стадии уголовного процесса, которые были отклонены.

В 2020 г. при рассмотрении законопроекта «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» депутаты Н.В. Коломейцев и Ю.П. Синельщиков внесли к нему поправку о включении новой статьи «Расследование преступлений органами прокуратуры»⁹. К сожалению, большинством депутатов Государственной Думы поправка была отклонена.

С учетом этих обстоятельств группой депутатов Государственной Думы восьмого созыва подготовлен законопроект, который предполагает наделение прокурора целым рядом дополнительных полномочий в сфере надзора за предварительным следствием.

По законопроекту прокурору, прежде всего, возвращается право возбуждения уголовного дела, вынесения постановления об отказе в возбуждении уголовного дела по любым сообщениям о преступлении. Предусматривается право прокурора принимать к производству и расследовать уголовные дела. Однако такое полномочие предполагается распространить не на все дела и даже не на какую-то конкретную категорию дел. Прокурор по мотивированному постановлению будет принимать к производству и расследовать дела при отводе следователя, дознавателя в

⁹ Таблицы поправок, рекомендуемых к отклонению. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1024646-7> (дата обращения: 27.09.2021).

порядке ст. 67 УПК РФ, а также в случае, когда эти лица отстранены от дальнейшего производства расследования вследствие допущенных нарушений УПК РФ и при невозможности заменить их иным лицом, осуществляющим расследование.

Прокурор приобретает следующие права: давать следователю письменные указания о направлении расследования, производстве процессуальных действий, которые обязательны для следователя и руководителя следственного органа; утверждать постановление следователя, дознавателя о возбуждении перед судом ходатайства об избрании, продлении, отмене или изменении меры пресечения либо о производстве иного процессуального действия, которое допускается на основании судебного решения; отменять любые незаконные или необоснованные постановления следователя; разрешать отводы, заявленные нижестоящему прокурору, следователю, а также их самоотводы; отстранять следователя от дальнейшего производства расследования, если им допущено нарушение требований УПК РФ; приостанавливать или прекращать производство по любому уголовному делу.

Расширение полномочий прокурора не только скажется на укреплении законности, но и повысит эффективность работы следственного аппарата, уменьшит время, затрачиваемое на надзор за расследованием каждого конкретного дела, ибо нарушения будут выявляться на ранних стадиях процесса, соответственно уменьшится поток прокурорских актов реагирования.

4. *Учреждение специального органа борьбы с коррупцией.*

Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию 1999 г. постановила

учредить специальные органы для борьбы с коррупцией, обладающие особым статусом и наделенные значительными полномочиями (ст. 20). Такие органы в виде постоянно действующих комиссий образованы в конгрессе США, парламентах Великобритании, Канады, Франции, Италии. В Сингапуре таким специализированным органом является Бюро по расследованию случаев коррупции, на Украине учреждено Национальное антикоррупционное бюро. Аналогичные институты, по мнению специалистов, необходимо создать в России.

Сегодня противодействие коррупции в Российской Федерации контролируется и координируется главой государства. Указом Президента Российской Федерации от 03.12.2013 № 878 создано Управление Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции. Распоряжением Администрации Президента Российской Федерации от 16.05.2014 № 674 «Об экспертном совете при Управлении Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции» было утверждено Положение об этом совете. Основным совещательным государственным органом по антикоррупционным вопросам является Совет при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции, созданный в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 19.05.2008 № 815 «О мерах по противодействию коррупции». Распоряжением Президента Российской Федерации от 22.07.2010 № 489-рп образована Комиссия по координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов по осуществлению международных договоров Российской Федерации в области противо-

действия коррупции президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции.

Однако в Российской Федерации сегодня нет федерального государственного органа, на который были бы возложены полномочия по координации всех органов, ведущих работу по противодействию коррупции. Очевидно, что Президент Российской Федерации не может объять все сферы этой многогранной деятельности хотя бы из-за отсутствия у него соответствующих полномочий в сфере уголовного судопроизводства.

Борьбу с коррупцией должна координировать, организовывать и вести специальная правоохранительная структура. Многие юристы и политики убеждены, что без такой структуры преодолеть нынешний уровень коррупции в России невозможно. Однако эту структуру, по их мнению, власти не создают из-за опасения того, что она станет над всеми остальными органами, в компетенцию которых входит противодействие коррупционным проявлениям. Но если сложно создать соответствующее ведомство, то его полномочия можно возложить на прокуратуру.

Именно прокуратура на протяжении всей ее советской истории наиболее последовательно вела борьбу за единую законность в стране и борьбу с коррупцией, что некоторым прокурорам стоило карьеры, свободы, а иногда и жизни. В этой борьбе для прокуроров и следователей прокуратуры не было никаких авторитетов и неприкасаемых, мздоимцы-чиновники отправлялись в тюрьмы, кто бы им ни потворствовал. Прокуроры всегда находили безоговорочную поддержку в ЦК КПСС. Это нам известно из личного прокурорского опыта.

Тем не менее российский законодатель не объявил прокуратуру организатором борьбы с коррупцией в стране. Координационные полномочия прокуроров распространяются лишь на правоохранительные органы. Они не касаются других контролирующих структур (ФНС России, Росреестр, Росфинмониторинг и др.), а также иных государственных органов.

В настоящее время фракция КПРФ в Государственной Думе разрабатывает соответствующий законопроект¹⁰.

5. *Реализация статьи 20 Конвенции ООН против коррупции (далее – Конвенция).*

В ст. 20 «Незаконное обогащение» Конвенции ООН против коррупции указано, что «при условии соблюдения конституции и основополагающих принципов своей правовой системы каждое государство-участник рассматривает возможность принятия таких законодательных и других мер, какие могут потребоваться, с тем чтобы признать в качестве уголовно наказуемого деяния, когда оно совершается умышленно, незаконное обогащение, т.е. значительное увеличение активов публичного должностного лица, превышающее его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать».

Российская Федерация ратифицировала Конвенцию Федеральным законом от 08.03.2006 № 40-ФЗ в полном объеме без каких-либо изъятий. Однако подавляющее большинство юристов высказывают сомнение по поводу возможности введения в УК РФ положений ст. 20

¹⁰ Подробнее о месте прокуратуры в сфере борьбы с коррупцией см.: Синельников Ю.П. Коррупция в России: история, состояние, причины, меры борьбы. М., 2017.

упомянутой Конвенции, как в ряде зарубежных государств. При решении вопроса о допустимости законодательного закрепления в России обязанности гражданина доказывать в процессе уголовного преследования свою невиновность в получении активов следует исходить из положений ч. 2 ст. 49 Конституции Российской Федерации, где указано, что обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность. На этом основании предыдущими созывами Государственной Думы было отклонено шесть законопроектов, посвященных реализации ст. 20 указанной Конвенции.

Наиболее приемлемой возможностью реализации ст. 20 Конвенции является проведение доследственной проверки и введение нового основания для возбуждения уголовного дела, когда должностное лицо не может обосновать причины значительного превышения его активов по сравнению с его законными доходами.

В настоящее время ч. 2 ст. 140 УПК РФ предусматривает одно основание для возбуждения уголовного дела – наличие достаточных данных, указывающих на признаки преступления. Другим таким основанием, по нашему мнению, могло бы стать наличие данных, свидетельствующих о значительном увеличении активов публичного должностного лица, превышающих его законные доходы, которые оно не может разумным образом обосновать. Поводом для возбуждения такого дела явилось бы постановление прокурора о направлении в орган предварительного расследования материалов, содержащих сведения о значительном увеличении имущества должностного лица, превышающего его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать.

Предоставление такого права прокурору обусловлено тем, что в соответствии с упомянутым законом от 03.12.2012 № 230-ФЗ материалы контроля, свидетельствующие о несоответствии расходов должностного лица его доходам, поступают именно в органы прокуратуры.

Однако при этом необходимо будет внести в ч. 2 ст. 14 УПК РФ изменения, связанные с исключением подозреваемого из круга лиц, на которые распространяется презумпция невиновности. Это не противоречит ни ст. 49 Конституции Российской Федерации, которая говорит о презумпции невиновности лишь в отношении обвиняемого, ни духу УПК РФ¹¹.

Нами готовится законопроект по данной проблеме, который будет внесен в 2021–2022 гг.

6. *Предоставление прокурору доступа к банковской тайне.*

Потребность наделять прокурора полномочием по получению в банках и кредитных организациях справок по операциям и счетам юридических лиц и граждан назревала уже давно. Сегодня перечень государственных органов, имеющих доступ к банковской тайне, составляет два десятка наименований – от Счетной палаты Российской Федерации и налоговых органов до судебных приставов и нотариусов.

Законопроект о внесении соответствующих изменений в Федеральный закон от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности» был внесен фракцией КППРФ в Государственную Думу еще в апреле 2014 г. После долгих

¹¹ Синельщиков Ю.П. О путях реализации ст. 20 Конвенции ООН против коррупции в российском законодательстве и прокурорской практике // Законность. 2014. № 2.

обсуждений в Комитете по финансовому рынку весной 2018 г. он был отклонен на пленарном заседании думским большинством. В отзыве Правительства Российской Федерации на данный законопроект было указано: «Предоставление органам прокуратуры права на получение соответствующих данных у кредитных организаций представляется необоснованным, поскольку расширение перечня лиц, имеющих право на получение сведений, составляющих банковскую тайну, может привести к дискредитации института банковской тайны».

В марте 2018 г. по данной проблеме нами был внесен новый законопроект «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации». Он вновь оказался в Комитете по финансовому рынку, хотя находится в ведении Комитета по безопасности. В Комитете по финансовому рынку законопроект вновь получил отрицательную оценку под влиянием банковского лобби, которое заявило: «Допустим до банковской тайны кого угодно, только не прокурора».

В 2020 г. при рассмотрении указанного законопроекта депутаты Н.В. Коломейцев и Ю.П. Синельников внесли поправку, предусматривающую право прокурора «в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона... запрашивать в кредитной организации справки по операциям и счетам юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, по операциям, счетам и вкладам физических лиц»¹². Поправка была отклонена думским большинством.

¹² Пункт 11 Таблицы поправок, рекомендуемых комитетом к отклонению. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1024646-7> (дата обращения: 27.09.2021).

Есть надежда, что проблема разрешится уже в ближайшее время. Указом Президента Российской Федерации от 16.08.2021 № 47 утвержден Национальный план противодействия коррупции на 2021–2024 годы. В нем содержится поручение: «Генеральной прокуратуре Российской Федерации с участием Банка России подготовить предложения по совершенствованию правового регулирования вопросов, касающихся получения прокурорами сведений, составляющих банковскую тайну, при реализации их полномочий в сфере противодействия коррупции».

7. Надзор за законностью судебной деятельности.

В соответствии с Судебными уставами 1864 г. прокуроры в суде были не только обвинителями, они осуществляли надзор за судебной деятельностью. Учреждение судебных установлений гласило: «Общий надзор за всеми судебными установлениями и должностными лицами судебного ведомства в Империи сосредотачивается в лице Министра юстиции, как Генерал-прокурора. Он имеет право требовать от чинов судебного ведомства доставления нужных ему сведений и объяснений письменно, а в необходимых случаях также и личного представления оных...»¹³.

Такой надзор за судебной деятельностью прокуратура осуществляла и в советское время вплоть до начала 90-х гг. XX в. Прокуроры реагировали на нарушения в этой сфере путем внесения представлений и информации в вышестоящие суды. Это никак не влияло на самостоятельность судей, ибо проку-

¹³ Свод законов Российской империи. Т. 16. Раздел 3. С. 45–46. URL: <http://civil.consultant.ru/reprint/books/238/> (дата обращения: 27.09.2021).

рорские представления носили информационный характер, обеспечивали гласность, законность в судебной деятельности.

Современный период реформирования правосудия, начало которого целесообразно связывать с принятием в 2001–2002 гг. новых УПК РФ, ГПК РФ и АПК РФ, ознаменовался заметным сужением полномочий прокурора особенно в гражданском и арбитражном процессе¹⁴.

В связи с этим полагаем, что прокурора следовало бы наделить следующими полномочиями в уголовном судопроизводстве: правом внесения представлений и информации на нарушения разумного срока уголовного судопроизводства (ст. 6¹ УПК РФ) по конкретным делам; опротестовывать постановление о назначении судебного заседания (ст. 231 УПК РФ); опротестовывать постановление, вынесенное по результатам предварительного слушания независимо от участия прокурора на этой стадии (ст. 236 УПК РФ); опротестовывать приговор или иные судебные акты, в том числе по делам частного обвинения (гл. 41 УПК РФ); приносить протесты и представления на нарушение судом порядка обращения к исполнению приговора и иного судебного акта (разд. XIV УПК РФ); установить правило о том, что надзорная жалоба прокурора рассматривается судом надзорной инстанции без прохождения предварительного фильтра, установленного ст. 412⁵–412⁸ УПК РФ. Предоставить прокурору право ставить вопрос путем внесения представления о дис-

циплинарной ответственности судьи, в том числе о прекращении полномочий судьи, в соответствии со ст. 12¹ Закона Российской Федерации от 26.06.1992 № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации». Такое предоставление прокурору подлежит обязательному рассмотрению на квалификационной коллегии судей, к компетенции которой относится рассмотрение вопроса.

Подобные полномочия следовало бы представить прокурору также в гражданском и арбитражном судопроизводстве, а также в производстве дел об административных правонарушениях. В данных видах производства надлежит закрепить обязанность суда при рассмотрении дел мотивировать свое несогласие с выводами, изложенными в заключении прокурора¹⁵.

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

8. *Более детальное определение пределов «общего надзора».*

Встречающаяся сегодня критика деятельности прокуроров со стороны чиновников, предпринимателей, граждан и ряда ученых нередко вызвана неопределенностью пределов «общего надзора» прокуратуры. Положение о том, что прокуратура не вправе вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность, все усвоили давно. Но где границы той оперативно-хозяйственной деятельности, теория прокурорской деятельности, к сожалению, не определила.

¹⁴ Михайлова Е.В. Функции прокурора в сфере гражданской юрисдикции нужно усилить // Законность. 2021. № 8. С. 30.

¹⁵ Михайлова Е.В. Указ, соч. С. 33.

Представляется, что этот предел должен быть установлен в зависимости от того, в какой форме поднадзорная организация или должностное лицо реализует закон. В общей теории права принято выделять четыре формы такой реализации: соблюдение, исполнение, использование и применение¹⁶.

Прокурор бесспорно надзирает за законностью правоприменительной деятельности, под которой понимается властная деятельность уполномоченных законом субъектов по осуществлению управленческого воздействия на общественные отношения путем издания индивидуально-правовых предписаний и актов. В п. 2 ст. 1 закона о прокуратуре прямо говорится, что прокуратура Российской Федерации осуществляет надзор за соответствием законам правовых актов, издаваемых органами и организациями всех уровней.

Нет сомнений в том, что прокурор надзирает и за соблюдением законов. При этом под соблюдением принято понимать форму реализации права, которая выражается в том, что субъекты соотносят свое поведение с юридическими запретами. Эта форма имеет место не только при пассивном поведении субъектов, когда они не совершают запрещенных действий, но и при исполнении и использовании права. Ибо при этих формах реализации права всегда имеет место и соблюдение, т.е. строгое следование поведению в границах, очерченных законом.

Наиболее сложным в практике и неопределенным в теории является вопрос о праве прокурора надзирать за исполнением законов, предполагающим

активные действия по выполнению субъектами возложенных на них обязанностей¹⁷. Закон о прокуратуре в п. 1 ст. 1 говорит о том, что прокуратура Российской Федерации осуществляет надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов. Вместе с тем полагаем, что 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 жизни¹⁸. Деятельность по исполнению законов осуществляется с учетом целесообразности. Надзор за исполнением законов нередко будет являться вмешательством в оперативно-хозяйственную деятельность. Ознакомление с практикой работы коллег-депутатов Государственной Думы показало, что зачастую в адрес прокуроров направляются депутатские запросы, касающиеся не столько законности, сколько оперативно-хозяйственной деятельности предприятий и организаций.

Например, депутаты обращались к прокурору по вопросам устранения утечки газа в доме, ремонта лифта, улучшения освещения внутридворовых территорий и их благоустройства, присвоения гражданину звания «ветеран труда», с просьбой оказать помощь домовладельцам в регистрации прав на собственность и т.д. Разумеется, эти вопросы избирателей должен был решать депутат. Обращения и запросы к прокурору здесь неуместны.

¹⁶ Морозова Л.А. Теория государства и права. М., 2014. С. 249–251.

¹⁷ Морозова Л.А. Указ. соч. С. 251.

¹⁸ Алексеев А.А. Теория права. М., 1996. С. 25.

Следовало бы избавить прокурора от оценки того, насколько субъект активен в достижении целей законодательства, насколько он целесообразно действует. Представляется, что прокурора не должна интересовать неполнота, неэффективность, нерезультативность принимаемых субъектом мер. Это задача ведомственного контроля.

Думается, что развитие «общенадзорного» законодательства о прокуратуре должно продвигаться с учетом этих идей.

Решение обозначенных проблем позволит Российской Федерации существенно продвинуться в становлении статуса «правового государства».

Библиографический список

1 *Алексеев А.А.* Теория права. – Москва, 1996.

2 *Бессарабов В.Г.* Законотворческая деятельность прокурора России (история, состояние и перспективы) : монография. – Москва : Юрлитинформ, 2021.

3 *Васильев О.Л.* Поправки к Конституции РФ и изменение роли прокурора в отечественном уголовном процессе // Закон. – 2017. – № 3.

4 *Винокуров А.Ю.* Поправки к Конституции Российской Федерации в контексте закрепления статусных положений о прокуратуре // Конституц. и муницип. право. – 2021. – № 4.

5 *Голиков К.Н.* Отдельные организационные и правовые аспекты прокурорской деятельности // Рос. правосудие. – 2019. – № 10.

6 *Джигоев С.Х.* Некоторые направления совершенствования законодательной регламентации правотворческой деятельности прокуроров // Вестн. Ун-та имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2019. – № 8.

7 *Иванюшко Д.В.* К вопросу о праве законодательной инициативы прокурора // Актуал. проблемы экономики и права. – 2012. – № 2.

8 *Игонина Н.А.* Конституционализация прокуратуры: история, перспективы развития // Вестн. Ун-та прокуратуры Рос. Федерации. – 2020. – № 5 (79).

9 *Михайлова Е.В.* Функции прокурора в сфере гражданской юрисдикции нужно усилить // Законность. – 2021. – № 8.

10 *Морозова Л.А.* Теория государства и права. – Москва, 2014.

11 *Шалумов М.С., Шалумова Н.Э.* Участие в правотворческой деятельности как функция современной российской прокуратуры // Актуал. проблемы рос. права. – 2015. – № 5 (54).

12 *Шобухин В.Ю.* К вопросу о конституционно-правовом регулировании статуса российской прокуратуры // Рос. право: образование, практика, наука. – 2015. – № 4.

