

**В. В. Сорокина\***, **С. М. Файнгерш\*\***

### **Прокуратура в механизме правоохранительной политики: некоторые проблемы деятельности**

Рассматривая современную правоохранительную политику в России в качестве разновидности правовой, необходимо отметить, что в числе стратегических целей последней одно из важнейших мест занимает совершенствование механизмов реального обеспечения и защиты прав и законных интересов человека и гражданина, общества и государства<sup>1</sup>. И, как правильно отмечают отдельные авторы, наиболее значимой юридической гарантией законности следует признать государственный надзор<sup>2</sup>.

Как известно, органом государственного надзора, специально созданным в России еще Петром I<sup>3</sup> и успешно функционирующим сегодня, является прокуратура. В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-I «О прокуратуре Российской Федерации»<sup>4</sup>, ей прямо предписывается обеспечивать верховенство закона, защиту прав граждан, интересов общества и государства. Именно в качестве специализированного государственного органа надзора нужно рассматривать прокуратуру и, естественно, прокурорский надзор в механизме правоохранительной политики<sup>5</sup>.

Несмотря на статус государственного органа, значительную функциональную востребованность и приоритетную роль в обеспечении законности и правопорядка в стране, место и роль прокуратуры в государственном механизме и в механизме выстраивания и реализации правовой и правоохранительной политики однозначно не определены. Среди ученых, практиков и политиков по данному вопросу не прекращается дискуссия. Последним обстоятельством во многом и обусловлена тема настоящей статьи.

С начала и до середины 90-х годов XX века стремление уйти от наследия административно-командной системы и вместе с тем максимально ограничить вмешательство государства в частноправовые отношения привело к необоснованному сокращению надзорной функции государства вообще и прокуратуры в частности. В обоснование подобной позиции приводился довод о том, что в странах, где уже создано гражданское общество и его саморегуляторы — стабильное законодательство, традиции уважения к закону, ответственности перед ним, правовой культурой проникнуты все структуры государственного надзора и контроля<sup>6</sup>.

\* Старший помощник прокурора Астраханской области по взаимодействию с представительными (законодательными) и исполнительными органами области, органами местного самоуправления, кандидат юридических наук.

\*\* Старший прокурор отдела по надзору за уголовно-процессуальной и оперативно-розыскной деятельностью прокуратуры Астраханской области.

<sup>1</sup> См.: Концепция правовой политики в Российской Федерации // Правовая политика и правовая жизнь. 2004. № 1. С. 15.

<sup>2</sup> См.: *Ефремов А. Ф.* Проблемы совершенствования контроля и надзора за соблюдением законов // Правовая политика и правовая жизнь. 2001. № 4. С. 88.

<sup>3</sup> Об этом подробнее см.: *Беляев В. П.* Контроль и надзор в Российском государстве. М., 2005.

<sup>4</sup> ВСНД РФ и ВС РФ. 1992. № 8. Ст. 366.

<sup>5</sup> См., например: *Беляев В. П.* Государственный надзор как средство реализации правовой политики // Российская правовая политика : курс лекций. М., 2003. С. 336–360.

<sup>6</sup> См.: *Макаров Н.* Прокурорский надзор: прошлое, настоящее и будущее // Российская юстиция. 2002. № 4. С. 13.

Однако очевидно, что в государственном механизме инициативное надзорное присутствие неизбежно, поскольку «...латентность нарушений законов и отсутствие адекватного реагирования государства равносильны анархии»<sup>1</sup>. Более того, без непрерывного государственного наблюдения, осуществляемого строго в рамках установленной законом процессуальной формы, невозможно обеспечение законности в сфере общественных отношений.

Более того, практика показала, что изменения в правовом положении прокуратуры произошли не в лучшую сторону как с точки зрения защиты прокурором публичных интересов, так и с точки зрения осуществления правозащитной роли в обеспечении прав и свобод граждан, то есть в механизме правовой политики.

Несмотря на негативные тенденции (кстати, нашедшие свое отражение в законодательстве о прокуратуре в 90-х годах прошлого века), полагаем, что дальнейшее развитие отечественной правовой системы, повышение эффективности правоохранительной политики неизбежно приведут к пониманию необходимости задействовать весь потенциал прокурорского надзора.

Представляется, что для решения столь глобальной задачи, как всеобъемлющий надзор за законностью, органам прокуратуры необходимы столь же широкие полномочия. Общеизвестно, что любая власть, в том числе и надзорная, без четко прописанных в законе средств ее реализации является фикцией, о чём справедливо пишут многие ученые и практические работники. К примеру, И. Викторов указывает на необходимость расширения правовых возможностей органов прокуратуры при осуществлении надзора за исполнением закона. В современных условиях правовой, социально-экономической и политической ситуации в стране, считает автор, необходимо «...не только сохранение, но и кардинальное укрепление с одновременным расширением в законодательном порядке правового статуса прокуратуры Российской Федерации как многофункционального органа в системе государственно-правовых институтов РФ, осуществляющего от имени государства надзор за соблюдением Конституции РФ, соблюдением прав и свобод человека и гражданина, исполнением законодательства, а также координирующего деятельность правоохранительных и иных органов по борьбе с правонарушениями и преступностью»<sup>2</sup>.

Со своей стороны подчеркнем, что при совершенствовании системы норм, регламентирующих надзорную прокурорскую деятельность, необходимо прежде всего разработать и закрепить определение таких категорий, как «надзор», «эффективность надзора», «единство законности», «особая значимость», «особое общественное значение» и ряда других, которые в настоящее время правоприменителями трактуются произвольно, что не позволяет четко определить функциональную направленность и полномочия прокуроров.

Далее необходимо законодательно закрепить полномочия прокуратуры как органа, олицетворяющего собой *надзорную ветвь власти* и координирующего деятельность *всех* правоохранительных, контрольных и надзорных ведомств, действующих на территории Российской Федерации<sup>3</sup>. К таким полномочиям следовало бы отнести организацию межведомственных совещаний и контроль за ис-

<sup>1</sup> Амирбеков К. Общий надзор в условиях реформирования судопроизводства // Законность. 2003. № 9. С. 14.

<sup>2</sup> Викторов И. Прокуратура: статус на рубеже тысячелетий // Законность. 2000. № 12. С. 25.

<sup>3</sup> Заметим, что сегодня в стране очевиден переизбыток контролирующих органов. Однако переизбыток контролеров при отсутствии координации и системности не поднимает сам контроль на более качественный уровень. (См.: Степашин С. Аудит государственного масштаба // Российская газета. 2009. 15 янв.).

полнением принятых на них решений, обязательное направление сведений о проводимых другими контрольно-надзорными органами проверках и выявленных нарушениях в органы прокуратуры и т. д.

Определенные шаги в этом направлении уже сделаны, их следует осуществлять и дальше. Так, в соответствии с ч. 6 ст. 9 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора)»<sup>1</sup> в срок до 1 ноября года, предшествующего году проведения плановых проверок, органы муниципального контроля направляют проекты ежегодных планов проведения плановых проверок в органы прокуратуры для формирования Генеральной прокуратурой РФ ежегодного сводного плана проведения плановых проверок. Согласно чч. 5, 10 ст. 10 указанного Федерального закона внеплановая выездная проверка юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, относящихся в соответствии с законодательством Российской Федерации к субъектам малого или среднего предпринимательства, может быть проведена по основаниям, указанным в подпунктах «а» и «б» п. 2 ч. 2 настоящей статьи, органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля после согласования с органом прокуратуры по месту осуществления деятельности таких юридических лиц, индивидуальных предпринимателей.

При этом по результатам рассмотрения заявления о согласовании проведения внеплановой выездной проверки субъектов малого или среднего предпринимательства и прилагаемых к нему документов прокурором или его заместителем принимается решение о согласовании проведения выездной проверки или об отказе в согласовании ее проведения<sup>2</sup>.

Безусловно, реализация прокуратурой своей координирующей функции немыслима без осуществления аналитической работы. В то же время данная функция не определена в действующем Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» в качестве отдельного направления деятельности прокуроров. Указание на это содержится лишь в ведомственных организационно-распорядительных документах Генеральной прокуратуры. Представляется логичным включить норму, предусматривающую обязательность деятельности прокуроров по анализу состояния законности, в действующее законодательство.

Органам прокуратуры, кроме того, должно быть предоставлено право обращения в законодательные органы соответствующего уровня с законодательной инициативой. Генеральному прокурору РФ и нижестоящим прокурорам должно быть предоставлено право обращения в Конституционный Суд РФ и конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации с запросами о проверке конституционности нормативных актов, а Генеральному прокурору РФ следует вернуть право законодательной инициативы.

С нашей точки зрения, повышению эффективности надзора способствовало бы наделение прокуратуры правом оспаривания законопроекта или ненормативного правового акта еще на стадии его подготовки и принятия, это увеличило бы степень проработанности принимаемых законов, позволило избежать внесения в них в последующем изменений и дополнений, повысило престиж государства

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6294.

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 28 октября 2009 г. № 847 «Об утверждении Положения о направлении органами государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в органы прокуратуры проектов ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // Российская газета. 2009. 6 нояб.

в глазах своих граждан и на внешнеполитической арене, поскольку существенно снизилось бы число принятых правовых актов, нарушающих права и свободы человека и гражданина, общепринятые нормы международного права. В связи с этим целесообразно включить в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» положение о том, что прокуратура участвует в правотворческой деятельности, в том числе путем правовой экспертизы принимаемых высшими органами государственной власти нормативных актов.

В пункте 2. ст. 23 «О прокуратуре Российской Федерации» не закреплена обязанность органа или должностного лица, в адрес которых приносится протест, вносится представление, мотивировать свою позицию, если они не согласны с прокурором. Закрепление такой обязанности было бы вполне логично и помогло надзирающему прокурору более объективно подойти к проверке соответствия правовых актов требованиям законодательства, добиться реального устранения нарушения законности.

Заслуживает внимания позиция ученых, предлагающих наделить прокурора правом пользоваться новым актом реагирования — требованием об отстранении от должности должностного лица, руководителя коммерческой (некоммерческой) организации за систематические нарушения законодательства с направлением такого акта в суд и (или) собственнику организации для принятия решения. Введение подобной правовой возможности послужит для руководителей поднадзорных организаций серьезным стимулом к тому, чтобы внимательнее относиться к актам прокурорского реагирования, принимать исчерпывающие меры по устранению выявленных проверкой недостатков.

Уместным было бы и введение правила о приостановлении действия законов, иных нормативных правовых актов и решений должностных лиц, нарушающих права и свободы человека и гражданина, в связи с принесением прокурором протеста либо его обращением в суд с требованием о признании их не соответствующими Конституции РФ и федеральному законодательству. Это позволило бы оперативно реагировать на нарушения закона, предотвращать нанесение вреда (ущерба) охраняемым законом общественным и личным интересам в период рассмотрения протеста либо иска (заявления) прокурора.

Что касается довольно сложного взаимодействия прокуроров и судов, то в рамках юрисдикционного процесса полагаем целесообразным соблюдение правила золотой середины: с одной стороны, у прокурора должно быть столько процессуальных прав и обязанностей, сколько это необходимо для осуществления надзорных функций; с другой — их не должно быть больше того уровня, который гарантировал бы независимость суда, исключал бы возможность давления на него.

По нашему мнению, представляется оправданным наделение прокурора правом обращения в суд в порядке гражданского или арбитражного судопроизводства с иском (заявлением) во всех случаях, когда имеет место посягательство на публичные интересы. Кроме того, прокурор должен иметь право вступать в процесс, инициированный иными лицами, для дачи заключения в суде, в случае если спор имеет особое общественное значение либо нарушение публичных интересов приобрело массовый характер, с обязательной мотивировкой необходимости своего участия. Дача прокурорами заключений по указанным категориям дел способствовала бы принятию судами законных и обоснованных решений. При этом следует дать законодательное определение термина «заключение прокурора», определить его процессуально-правовое содержание, а также вернуться к практике использования оценочных категорий «охрана государственных и общественных интересов», «особое общественное значение дела», внося соответствующие поправки в АПК РФ и ГПК РФ.

В свете последних изменений в законодательстве, связанных с созданием следственного комитета при прокуратуре РФ, следует вернуть прокурору право на возбуждение уголовного дела с последующей передачей его в органы предварительного расследования. Это послужило бы мощным и действенным инструментом привлечения к ответственности недобросовестных должностных лиц и граждан. Уместным представляется положение, согласно которому прокурор, не ограничивая процессуальную самостоятельность следователя по руководству ходом предварительного расследования по уголовному делу, вправе непосредственно отменять его незаконные и необоснованные постановления, нарушающие права участников уголовного судопроизводства (о привлечении в качестве обвиняемого, наложении ареста на имущество, избрании меры пресечения и т. д.), не обращая при этом к руководителю следственного органа (то есть вернуть те надзорные полномочия, которые всегда были у прокурора).

Целесообразным представляется наделение прокуратуры как универсального надзорного органа некоторыми надзорными полномочиями по отношению к судебной системе в целях предотвращения произвола со стороны последней посредством обжалования незаконных решений суда по любым категориям дел, а не только тем, где прокурор принимал участие (ведь стороны не всегда могут сами сделать вывод о законности или незаконности решения суда). Прокурор должен обладать правом вносить представления об устранении нарушений закона в вышестоящие судебные инстанции, при наличии к тому оснований требовать отстранения от должности судей, систематически грубо нарушающих законодательство, то есть с государственных позиций влиять на справедливость и объективность судебской деятельности, которая сегодня практически ничем не контролируется.

Новым шагом в сфере защиты общественных и личных интересов на современном этапе станет создание административных судов и расширение сферы действия административно-процессуальной формы (в частности, путем принятия Административно процессуального кодекса РФ), что также позволит быстро и эффективно пресекать посягательства на законность. При этом необходимо законодательно закрепить роль органов прокуратуры в административно-юрисдикционном процессе, ее полномочия в сфере нормоконтроля и оспаривания действий (бездействия) и решений государственных органов и их должностных лиц.

В заключение отметим, что надзорный процесс как регламентированная законом процессуальная деятельность прокуратуры проходит в своем развитии ряд стадий: наблюдение (мониторинг) за соблюдением требований норм права; обнаружение правонарушения; принятие мер реагирования для его устранения; собственно устранение нарушения; анализ причин нарушения; принятие мер к устранению способствующих ему факторов. Поэтому все полномочия прокуроров должны осуществляться в строго установленной законом процессуальной форме.

Еще раз подчеркнем, что уникальным, не имеющим аналогов органом является прокуратура. Это связано с тем, что: во-первых, законодатель акцентирует внимание на закреплении роли прокуратуры как органа надзора за законностью; во-вторых, органы прокуратуры организационно обособлены и не входят ни в одну из существующих ветвей власти, обладают достаточной степенью независимости от каждой из них; в-третьих, прокуратура наделена универсальными надзорными полномочиями, что не только подчеркивает её высокий статус органа государственного надзора, но и важную роль в реализации правоохранительной политики нашего Государства.

Прокуратурой накоплен значительный опыт работы по обеспечению закона и правопорядка, заменить её в этом вопросе пока никому. Способствовать повышению эффективности прокурорского надзора, несомненно, будут более четкое определение

в действующем законодательстве места и роли прокурорского надзора, закрепление основных функций прокуратуры, продуманное разграничение полномочий прокурорских и судебных органов, создание оптимальных условий деятельности прокуратуры.

Совместная работа прокуратуры и контролирующих органов, их надлежащая координация дадут возможность сделать прокурорский надзор более эффективным и действенным и в то же время улучшить деятельность контролирующих структур.

К повышению эффективности деятельности прокуратуры должна привести и более качественная подготовка кадров, повышение квалификации прокурорских работников.

Однако вопрос совершенствования прокурорского надзора должен рассматриваться одновременно с вопросом модернизации законодательства, регламентирующего эту деятельность. Постоянное совершенствование надзорных полномочий органов прокуратуры по выполнению этой важнейшей конституционной обязанности будет способствовать укреплению правовой основы государственной и общественной жизни страны, соблюдению законности и правопорядка.

Таковы некоторые проблемные вопросы деятельности прокуратуры и прокурорского надзора, решение которых, безусловно, будет способствовать укреплению законности и правопорядка, повышению уровня и эффективности правоохранительной политики в нашем государстве.