

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР

УДК 343.843(470+571)

Беляев В. П.

ОБ ОПТИМИЗАЦИИ НАДЗОРА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

В настоящей статье предпринимается попытка рассмотреть отдельные проблемные вопросы надзора, в частности, прокурорского¹ в направлении его оптимизации.

Начнем с замечания о том, что в последнее время вновь усилились споры среди политиков, ученых и практических работников по вопросу о месте и роли прокуратуры в государственном механизме, о ее функциях, о предназначении прокурорского надзора в целом². Дискуссия происходит на фоне судебно-правовой и административной реформ³, одной из важнейших целей которых является обеспечение эффективного механизма защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина. Известно, что в этом механизме немаловажная роль отводится и прокурорскому надзору, что обуславливает необходимость дальнейшего научного освоения его проблем, поиска путей повышения эффективности деятельности прокуратуры.

Отдельные проблемы требуют своего скорейшего разрешения и в числе таковых – установление оптимального соотношения надзорных полномочий прокуратуры с полномочиями органов, реализующих контрольные полномочия законодательной, исполнительной, судебной властей; точного и недвусмысленного закрепления правового статуса прокуратуры в контексте триады властей в государственном механизме; определение функциональной принадлежности прокуратуры в механизме правового регулирования; освобождение прокуратуры от

¹ Вновь созданные контрольно-надзорные структуры в системе органов исполнительной власти по указу Президента РФ от 09.03.2004 г. пока ничем себя не проявили и, думается, преждевременно говорить об их надзорной функции. Пройдет время, будет наработан опыт, вот тогда, полагаем, появятся основания для анализа и их надзорных полномочий.

² Горбачев М., Некипелов А., Лебедев А. К обществу без «общего надзора» // Независимая газета. 2001. 1 июня; Орлов М. Нет прокуратуры – нет проблем // Законность. 2003. № 1. С. 23-26; Ломовский В. Какой власти принадлежит прокуратура // Российская юстиция. 2001. № 9. С. 21-22; Чуглазов Г. Прокуратура в системе органов государственной власти // Законность. 2003. № 2. С. 30-32; Кетов Ю. Проблемы прокуратуры на современном этапе // Законность. 2003. № 5. С. 9-10; Мельников Н.В. Прокурорский надзор – самостоятельная форма осуществления прокурорской власти в России // Государство и право. 2003. № 5. С. 34-41; Беляев В.П. Надзорные и иные функции прокуратуры – совместимы ли они? // Российский следователь. 2005. № 4. С. 39-43.

³ Об административной реформе государственного управления см., напр.: Трунов И.Л. Административная реформа государственного управления // Право и политика. 2004. № 4. С. 24-28.

несвойственных ей функций, за счет чего станет возможным укрепить надзор за исполнением законов государственными органами и должностными лицами, повысить его эффективность.

Строительство правового государства, приоритетом которого является решение всех вопросов общественной и государственной жизни с позиций закона, создало реальные предпосылки для детальной правовой регламентации прокурорского надзора. Без сомнения, развитие законодательства о прокурорской деятельности должно проходить с учетом научных разработок теории прокурорского надзора, уже предпринимаемых отдельными учеными¹. И один из путей совершенствования прокурорского надзора лежит в русле устранения проблем и противоречий, возникших вследствие отступления законодателя в отдельных случаях от принципов, разработанных наукой, игнорирования исторических традиций и опыта, «перекосах» в расстановке акцентов функциональной принадлежности прокуратуры.

Вначале отметим, что по действующему законодательству Генеральный прокурор РФ назначается на должность и освобождается от нее Советом Федерации по представлению Президента РФ. По нашему мнению, такое положение в определенной мере противоречит принципу независимости прокурорского надзора². Как известно, деятельность органов законодательной и исполнительной властей субъектов РФ поднадзорна прокуратуре РФ и возглавляющему ее Генеральному прокурору. Однако при существующем порядке на должность Генерального прокурора может быть назначен кандидат, оцениваемый не с точки зрения профессиональной пригодности, а с точки зрения лояльности к большинству представителей субъектов Федерации. Поэтому предлагаем назначать Генерального прокурора и освобождать его от должности Государственной Думой.

Далее, Конституция РФ предусматривает назначение прокуроров субъектов Российской Федерации Генеральным прокурором РФ по согласованию с субъектами федерации. На наш взгляд, это отход от основного принципа независимости прокуратуры от местных органов власти, опираясь на который можно реально избежать превращения ее в «карманный» орган региональных политиков. Уместно заметить, что прокуратура находится в исключительном ведении РФ (п. «о» ст. 71 Конституции РФ). Конституционный Суд в постановлении по делу о толковании ч. 4 ст. 66 Конституции по данному вопросу высказался вполне определенно: «что касается создания и деятельности федеральных органов государственной власти, включая суд и прокуратуру,

¹ Даев В.Г., Маршунов М.Н. Основы теории прокурорского надзора. Л., 1990; Маршунов М.Н. Прокурорско-надзорное право. СПб., 1991; Ломовский В.Д. О понятии и значении прокурорского надзора в современных условиях // Закон и право. 2001. № 2. С. 24-28; Беляев В.П. Надзорная форма государственной деятельности в России (вопросы теории). Белгород, 2001 и др.

² О принципе независимости прокурорского надзора см., напр.: Мельников Н.В. Прокурорский надзор – самостоятельная форма осуществления прокурорской власти в России // Государство и право. 2003. № 5. С. 34-35; Беляев В.П. Прокуратура и прокурорский надзор в России. Белгород, 2003. С. 86-87.

действующих в субъектах РФ, то эти вопросы отнесены к ведению РФ и не связаны с особенностями статуса субъекта РФ»¹.

Обратим внимание на деталь, касающуюся принципа централизма в том виде, в каком он закреплен в ч. 1 ст. 129 Конституции РФ. С точки зрения организации системы органов прокуратуры он возражений не вызывает: вся система прокуратуры сверху донизу организуется и действует на основе единых принципов, руководствуется единым законодательством, преследует единые цели и задачи. Однако подчинение нижестоящего прокурора вышестоящему при осуществлении надзорной деятельности не всегда гарантирует исключение властного вмешательства со стороны последнего. Поэтому целесообразно законодательно закрепить положение о том, что при осуществлении надзорных полномочий прокуроры руководствуются только Конституцией РФ и федеральными законами. Иерархическую служебную соподчиненность прокуроров это предложение не отменяет, поскольку речь идет, с одной стороны, о принципе деятельности, а с другой – о принципе организации. Но укреплению объективного надзора (его беспристрастности, оперативности), думается, послужит. Централизация должна служить одной цели: быть гарантией в борьбе с местным и ведомственным влиянием, бюрократизмом, произволом. Централизованный прокурорский надзор, одной из задач которого является охрана единой законности, должен включаться там, где федеральные органы, превышая свои полномочия, негативно влияют на местные органы власти, либо местные органы игнорируют центральную власть. Однако отдельные ученые высказывают мнение о необходимости децентрализации прокуратуры², в противовес которому мы считаем, что именно централизм позволяет прокурорам на местах защищать права граждан от различных посягательств и дискриминации, когда эту задачу по тем или иным причинам не решают органы власти субъектов РФ. События в кавказском регионе наглядно подтверждают актуальность такого вывода и убедительно показывают, что связанному «двойной» подчиненностью прокурору такая роль не по силам.

Особенностью российской прокуратуры как прокуратуры федеративного государства является то, что она выступает важнейшим элементом системы сдержек и противовесов не только в контексте разделения и взаимодействия законодательной, исполнительной и судебной властей, но и между федеральными и органами власти субъектов федерации, являясь своеобразным гарантом соблюдения государственных интересов России³. Нейтрализации местнических, сепаратистских тенденций средствами прокурорского надзора также способствовало бы наделение прокуроров правом приостанавливать действие противоречащих закону правовых актов, а также актов органов местного самоуправления. Сама жизнь настоятельно требует

¹ См.: Вестник Конституционного Суда РФ. 1997. № 5.

² Дмитриев Ю.А., Шапкин М.А. Проблемы централизации в руководстве органами прокуратуры // Государство и право. 1995. № 7. С. 33.

³ Подробнее по этой проблеме см., напр.: Ашурбеков Т. Прокурорский надзор и национальные государственные интересы России // Законность. 2002. № 3. С. 2-5.

законодательного закрепления положения о немедленном приостановлении действия опротестованного нормативного акта местного органа власти или должностного лица. Практика свидетельствует, что число издаваемых незаконных правовых актов очень велико, а 95% принесенных прокурорами протестов на такие правовые акты удовлетворяются органами власти и должностными лицами добровольно, без суда¹. Отмененный по протесту прокурора незаконный нормативный акт должен лишаться юридической силы с момента его принятия (а не отмены), поскольку его применение в течение даже короткого времени может повлечь ущемление прав граждан, организаций (особенно это касается актов местных органов власти, устанавливающих платежи, сборы, штрафные санкции и т.п.²).

От роли и значимости принципов централизации и независимости прокуратуры, от того, каким реальным социально-политическим и правовым содержанием они будут наполнены, в значительной мере зависит и обоснованность именованная прокурорского надзора «высшим». Как известно, дореволюционная юриспруденция его использовала. Вновь термин «высший надзор» появился в Конституции СССР 1936 года и закреплялся Основным законом СССР 1977 года. Последовавшее по разным причинам в 1980-90-х годах умаление роли и значения прокурорского надзора в государственном механизме повлекло за собой и отказ от понятия «высшего надзора за соблюдением законов». Думается, что в связи с изменениями в законодательном регулировании деятельности прокуратуры, в частности, наделением ее функцией надзора за соблюдением Конституции РФ, необходимо вернуться к определению прокурорского надзора как высшего; такое предложение уже высказали и ученые³, и практики⁴.

Учитывая государственную значимость прокурорского надзора и то, что прокуратура РФ осуществляет надзор от имени Российской Федерации, представляется необходимым закрепить в Конституции РФ и другие принципы организации и деятельности прокуратуры, разработанные теорией прокурорского надзора, такие как: публичность, независимость, универсальность и гласность. Хорошо сознавая сложности, связанные с внесением поправок в Конституцию РФ (кто виноват, что в Основном законе так много недоработок и упущений; но рано или поздно все же придет время для внесения в него изменений), считаем

¹ Чурилов А.В., Гуцин В.З. Правозащитные функции прокуратуры в постсоциалистическом государстве // Государство и право. 1998. № 5. С. 62.

² Беляев В.П., Горячковская Ю.М. Проблемы правового регулирования прокурорского надзора в РФ // Правовая политика и правовая жизнь. 2001. № 4. С. 79-88.

³ Даев В.Г. Концепция прокурорского надзора в свете правовой реформы // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 1990. № 4. С. 38-40.

⁴ Туйков В.И. Российская прокуратура в условиях становления правового государства // Правоведение. 1998. № 2. С. 162-166. Заметим, что Правительство РФ при внесении проекта Трудового Кодекса РФ на рассмотрение Государственной Думы предлагало именовать прокурорский надзор высшим государственным надзором за точным и единообразным исполнением законов и иных нормативных правовых актов о труде и охране труда. См. проект федерального закона «Трудовой Кодекс РФ» // Российская газета. 1999. 17 февраля.

необходимым записать в Основной закон государства право законодательной инициативы Генерального прокурора РФ. Обратим внимание, что по Конституции 1977 года Генеральный прокурор СССР обладал этим полномочием и лишился его с принятием нового Основного закона России в 1993 году. Закон о прокуратуре предусматривает только «участие прокуроров в правотворческой деятельности», хотя в сравнении с другими субъектами законодательной инициативы кто как не прокуроры владеют полной информацией о недостатках и несовершенстве законодательства, практике его применения. Примечательно, что Совет Федерации Федерального Собрания РФ в постановлении о мерах по укреплению законности в стране уже признавал необходимым при подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию РФ предусмотреть наделение Генерального прокурора РФ правом законодательной инициативы¹. Неопределенность прокурорского статуса в этом плане налицо: возлагая на прокуратуру надзор за соблюдением Конституции РФ и за соответствием ей принимаемых законов и нормативных актов, законодатель в то же время лишил прокуроров эффективного средства для устранения выявленных нарушений².

Кроме того, поскольку надзор за деятельностью высших органов государственной власти не входит в компетенцию Генерального прокурора РФ, он должен обладать правом обращения в Конституционный Суд с просьбой о проверке конституционности нормативных актов Президента, Правительства РФ. Это способствовало бы более эффективной деятельности как органов прокуратуры, так и Конституционного Суда, а в конечном итоге – всей правоохранительной системы государства в целом. Об этом уже говорят работники органов прокуратуры, судьи Конституционного суда РФ, ученые³. Заметим, что законодательство некоторых республик в составе РФ (Бурятия, Дагестана, Карелии и др.) наделяет прокуроров этих субъектов федерации правом обращения в конституционные суды республик с просьбой о проверке соответствия законов и иных нормативных актов субъектов РФ их конституциям⁴.

В числе других проблем остается вопрос о функциях прокуратуры. В настоящее время, на наш взгляд, прокуратура наделена рядом функций, несвойственных ей, как органу надзора: к примеру, расследование дел «прокурорской» подследственности, координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, уголовное преследование, поддержание государственного обвинения в суде.

Вначале хотелось бы привлечь внимание к проблеме координации, и вот почему. Так, несмотря на внешнее оформление координации, в частности, по борьбе с

¹ См.: Российская газета. 1998. 10 сентября.

² Брежнев О.В. Конституционный суд и органы прокуратуры: особенности взаимоотношений // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 1997. № 5. С. 75-82 и др.

³ Эбзеев Б.С. Конституционный суд РФ – судебный орган конституционного контроля // Вестник Конституционного Суда РФ. № 2-3. С. 89; Шульженко Ю.И. Институт конституционного надзора в Российской Федерации. М., 1998. С. 112.

⁴ Чурилов А.В., Гуцин В.З. Правозащитные функции прокуратуры в постсоциалистическом государстве. С. 79.

преступностью и наличие нормативной основы таковой, ее содержание, а тем более результаты, оставляют желать лучшего. Поэтому достойно осуждения то упорство, с которым некоторые авторы¹, вопреки реальной ситуации (имеется в виду неспособность прокуратуры эффективно и результативно координировать борьбу с преступностью), по-прежнему убеждают в необходимости сохранения координирующей роли прокуратуры в борьбе с преступностью. По нашему мнению, необходимо отказаться от роли координатора по борьбе с преступностью в лице прокуратуры по ряду причин. Не секрет, что, осуществляя координационную деятельность, прокурор фактически приобретает властно-распорядительные полномочия в отношении руководителей правоохранительных органов. Координация немыслима без конкретных организационно-властных действий прокурора; она по существу предполагает фактическое руководство, а, значит, и вмешательство в непосредственную деятельность правоохранительных органов. Наделение прокурора полномочиями координатора автоматически накладывает на него ответственность за положение дел с раскрываемостью преступлений, за сроки и качество расследования преступлений, состояние и динамику преступности и т.п. То есть, вопреки ее сущностному предназначению как органа надзора, прокуратуре вменяется в обязанность борьба с преступностью и ответственность за ее результаты².

Учитывая, что одним из направлений прокурорского надзора является надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие (правоохранительными органами), возникает парадокс: прокурор обязан координировать (направлять, организовывать, контролировать) их деятельность и в то же время надзирать за ее законностью. При таком положении, полагаем, практически невозможно качественно и объективно осуществлять надзор, так как задача повышения эффективности борьбы с преступностью зачастую вступает в противоречие с законностью форм и методов таковой. Поэтому представляется необходимым исключить из закона о прокуратуре функцию координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. Ее следует возложить на другой орган власти (например, на действующие в центре и на местах Советы

¹ См., напр.: *Шалумов М.С.* Координация борьбы с преступностью: некоторые вопросы теории и практики // Прокурорская и следственная практика. 2001. № 1-2. С. 89-96; *Бессарабов В.Г.* Координация российской прокуратурой деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью (история, состояние, перспективы) // Журнал российского права. 2001. № 3. С. 7-15; *Кобзарев Ф.* Координация деятельности по борьбе с преступностью // Законность. 2005. № 4. С. 42-44. Характерно, что на момент выхода указанной публикации В.Г. Бессарабов – заместитель директора НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ, а Ф. Кобзарев – заведующий кафедрой этого института.

² См.: Положение «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью», утв. Указом Президента от 18.04.1996 г. // Российская газета. 1996. 5 мая; *Кобзарев Ф.* О роли и полномочиях прокуратуры в сфере борьбы с преступностью // Уголовное право. 1998. № 3. С. 90-97 и др.

безопасности¹), сохранив надзорные полномочия прокурора и его участие в координации, основной целью которой должна быть согласованность действий прокуратуры и других правоохранительных органов, избежание «накладок» в их деятельности и противостояния ведомственных интересов². В этой связи недоумение вызывают высказывания отдельных авторов о возможности совмещения прокуратурой двух функций – надзора и борьбы с преступностью. Так, Ю. Ковязина считает такое положение реальным, хотя «в настоящее время оба эти направления деятельности прокуратуры в должной мере еще не обеспечиваются – нет ни эффективного противодействия местническому и ведомственному нормотворчеству, ни результативной борьбы с преступностью». После такого парадоксального вывода автор предлагает сформировать в системе органов государственной власти единый централизованный орган, осуществляющий исключительно надзор за единообразным применением законов на всей территории РФ, для воплощения в жизнь законов, не противоречащих Конституции и выполняющего функции надзорной власти³. Последнее нами полностью разделяется: действительно, современной России нужен орган, специализирующийся только на осуществлении надзора. Но зачем изобретать велосипед, такой орган есть – это прокуратура! Дело заключается лишь в том, чтобы, повторимся, исключить несвойственные ей как органу надзора функции и оставить только одну – надзорную.

Убеждены, именно во многофункциональности прокуратуры России и кроется ее основная беда; именно потому, что она «разрывается» на части, стремясь обеспечить многочисленные направления деятельности, прокуратура обречена на низкую эффективность и низкий КПД. И последнее замечание. Как известно, вновь созданные федеральные службы по контролю и надзору проходят период становления. Наряду с необходимостью координации деятельности указанных служб и прокуратуры, надо иметь в виду, что они – объекты прокурорского надзора.

¹ Такое мнение высказывают, к примеру, *Соловьев А.Б., Токарева М.Е.* Проблемы координации борьбы с преступностью и прокурорского надзора в досудебных стадиях уголовного процесса // Проблемы уголовного судопроизводства. Сб. трудов. М.-Кемерово, 1998. С. 54-55, а также депутат Г. Гудков, предлагающий пересмотреть роль Совета безопасности, который, по его мнению, «должен стать эффективным координирующим органом». См.: *Закатнова А.* Дума готовит новые законы // Российская газета. 2004. 7 сентября.

² Представляется, что всякие другие предложения (к примеру, о том, что «Генеральный прокурор может быть одновременно и председателем Совета безопасности РФ, выполняя в том числе функции координации деятельности по борьбе с преступностью»). См.: *Кулагин П.* Прокуратура должна стать органом президентской власти // Законность. 2001. № 1. С. 30) являются неприемлемыми и в качестве конструктивных рассматриваться не могут, поскольку функция надзора не совместима с координационной и прокуратура фактически с ролью координатора не справляется, для этого у нее нет реальных сил и возможностей, почему и не наблюдается сокращение преступности. В определенной степени с таким выводом смыкается и мнение А. Мыщкова, высказанное им в статье «Координационная деятельность прокуратуры: какой она должна быть?» // Законность. 2005. № 5. С. 20.

³ *Ковязина Ю.* Основы возникновения и существования надзорной власти в России // Законность. 2002. № 1. С. 7.

Правильно пишет А. Мельников о том, что задача прокуратуры – проверками побуждать контролирующие органы к более активному использованию специальных полномочий по борьбе с правонарушениями¹.

Настало время оценить достигнутые результаты, взвесить все возможности и ресурсы надзорной формы деятельности, на конституционном уровне окончательно закрепить правовой статус важнейшего государственного надзорного органа – прокуратуры. Определенность, стабильность и научно обоснованные перспективы – вот те слагаемые успешного функционирования прокуратуры на ближайшую перспективу, призванной обеспечить соблюдение Конституции РФ и надзор за исполнением законов во всех сферах жизни нашего государства. Представляется, что предложенные меры в определенной степени позволят оптимизировать прокурорский надзор, что безусловно послужит укреплению законности в стране, обеспечению правопорядка, устранению правового нигилизма и защите прав граждан России.

¹ Мельников А. Плюсы и минусы «общего» надзора // Законность. 1999. № 6. С. 7.