

Рец. на кн.: Диваев А. Б., Смирнов А. Н. Прокурорский надзор: основы прокурорско-надзорной деятельности в России. – Новокузнецк: ФКОУ ВО Кузбасский институт ФСИН России, 2022. – 135 с.

Кожевников Олег Альбертович

Доцент кафедры судебной деятельности и уголовного процесса Уральского государственного юридического университета им. В. Ф. Яковлева (Екатеринбург), кандидат юридических наук, ORCID: 0009-0006-8601-0331, e-mail: o-kozhevnikov@yandex.ru.

Зайцева Ирина Ивановна

Доцент кафедры судебной деятельности и уголовного процесса Уральского государственного юридического университета им. В. Ф. Яковлева (Екатеринбург), кандидат юридических наук, ORCID: 0000-0001-9037-3721, e-mail: ir-zaytseva@rambler.ru.

Безруков Юрий Иванович

Старший преподаватель кафедры судебной деятельности и уголовного процесса Уральского государственного юридического университета им. В. Ф. Яковлева (Екатеринбург), ORCID: 0000-0002-2695-3550, e-mail: bzl18@mail.ru.

Для цитирования: Кожевников О. А., Зайцева И. И., Безруков Ю. И. Рец. на кн.: Диваев А. Б., Смирнов А. Н. Прокурорский надзор: основы прокурорско-надзорной деятельности в России. – Новокузнецк: ФКОУ ВО Кузбасский институт ФСИН России, 2022. – 135 с. // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2023. № 4. С. 106–109. DOI: https://doi.org/10.34076/22196838_2023_4_106.

Book review: Divaev A. B., Smirnov A. N. Prosecutor's supervision: the basics of prosecutorial and supervisory activities in Russia. – Novokuznetsk: FKOУ VO Kuzbass Institute of the Federal Penitentiary Service of Russia, 2022. – 135 p.

Kozhevnikov Oleg

Associate professor, Ural State Law University named after V. F. Yakovlev (Yekaterinburg), candidate of legal sciences, ORCID: 0009-0006-8601-0331, e-mail: o-kozhevnikov@yandex.ru.

Zaitseva Irina

Associate professor, Ural State Law University named after V. F. Yakovlev (Yekaterinburg), candidate of legal sciences, ORCID: 0000-0001-9037-3721, e-mail: ir-zaytseva@rambler.ru.

Bezrukov Yuri

Senior lecturer, Ural State Law University named after V. F. Yakovlev (Yekaterinburg), ORCID: 0000-0002-2695-3550, e-mail: bzl18@mail.ru.

*For citation: Kozhevnikov O., Zaitseva I., Bezrukov Yu. (2023) Book review: Divaev A. B., Smirnov A. N. Prosecutor's supervision: the basics of prosecutorial and supervisory activities in Russia. – Novokuznetsk: FKOУ VO Kuzbass Institute of the Federal Penitentiary Service of Russia, 2022. – 135 p. In *Elektronnoe prilozhenie k «Rossiiskomu yuridicheskomu zhurnalу»*, no. 4, pp. 106–109, DOI: http://doi.org/10.34076/22196838_2023_4_106.*

В последнее время стало выходить много учебников и учебных пособий, посвященных прокурорскому надзору в России. И среди них удачно выделяется учебное пособие, подготовленное учеными Кузбасского института ФСИН России.

Несмотря на общую высокую положительную оценку работы, хотелось бы высказать ряд замечаний, носящих принципиальный характер.

Глава первая представляет собой краткий очерк развития прокурорского надзора в России, при этом выделяются всего четыре его периода: дореформенный, с момента основания прокуратуры в 1722 г. до Судебной реформы 1864 г.; дореволюционный, начиная от Судебной реформы 1864 г. до октября 1917 г.; советский (с октября 1917 г. по 1991 г.); постсоветский (1992 г. – середина 2000-х гг.). Однако общепринято выделение этапов развития российской прокуратуры, обусловленное зависимостью от правовых актов, которые принципиально меняют тот или иной правовой институт: 1) с 1722 г. (указы о создании прокуратуры) по 1802 г. (образование Министерства юстиции); 2) с 1802 г. по 1864 г. (Судебные уставы); 3) с 1864 г. по 1917 г. (Декрет о суде № 1); 4) с 1922 г. (Положение о прокурорском надзоре) по 1936 г. (образование единой централизованной прокуратуры СССР); 5) с 1936 г. по 1955 г. (Положение о прокурорском надзоре в СССР); 6) с 1955 г. по 1979 г. (Закон о прокуратуре СССР); 7) с 1979 г. по 1992 г. (Закон о прокуратуре РФ); 8) с 1992 г. по настоящее время.

Что касается предшественников прокуратуры России, внимание в пособии уделено лишь фискалату с избирательным указанием на нормативные акты, хотя до начала XVIII в. функции надзора по Судебнику 1497 г. частично выполняли Боярская дума, опричина (при царе Иване Грозном), многочисленные приказы (Челобитный, приказ Тайных государевых дел, Счетный приказ), а также Ближняя канцелярия. Уже при Петре I стали формироваться и такие субъекты и формы надзорной деятельности, как генерал-ревизор, обер-секретарь Сената, переменное дежурство штаб-офицеров гвардии, аудиторы, понудители.

23 февраля 1711 г. был учрежден Сенат, указом Петра I от 2 марта 1711 г. «Об обязанностях Сената» были введены фискалы. 3 марта того же года в Указе об обязанностях Сената в отсутствие царя ему предписано «учредить фискалов во всяких делах, а как быть им придется известие». Оно не замедлило, и именной указ от 5 марта 1711 г. «О порядке заседаний и делопроизводства в Правительствующем Сенате и о должности Обер-фискала» определил круг ведения фискалов. Одновременно учреждались должности провинциал-фискалов и нижестоящих фискалов с практически той же компетенцией. Сенат 11 августа 1711 г. дал в своей «резолуции» первую Фискальную инструкцию. Особым именованием указом от 16 января 1712 г. устанавливалась полная независимость фискалов от местных административно-судебных органов. В последующем были приняты указы от 17 марта 1714 г. «О должности фискалов», от 7 января 1719 г. «Инструкция или наказ земским фискалам в губерниях и провинциях», от 25 апреля 1725 г. «О должности генерал-фискала и его помощника государственного обер-фискала». Фискалы постепенно вводились при всех ведомствах: при войсках, флоте, государственных коллегиях, духовном правлении. Авторы пособия допустили ошибку, утверждая, что «в 1730 г., во время правления императрицы Анны Иоанновны, фискальная служба была упразднена, а ей на смену всецело пришла прокуратура». В соответствии с указом Верховного тайного совета от 24 декабря 1729 г. было повелено тех из областных фискалов, которые были «из шляхетства» определять в военную службу и к «делам, кто куда достоин», а «негодных, записав в валовой список, отпустить домой до указу». Иначе говоря, институт фискалов юридически не был отменен, но фактически прекратил свое существование вследствие неназначения никого на вакантные должности фискалов.

К сожалению, авторы не указали, что прокуратура как система органов надзора была учреждена тремя петровскими указами: от 12 января 1722 г. («Быть при Сенате Генерал-прокурору и обер-прокурору, также во всякой коллегии по прокурору, которые должны будут рапортовать Генерал-прокурору»), от 18 января 1722 г. «О бытии в надворных судах прокурорам и о принятии доносов от фискалов и лиц посторонних», от 27 апреля 1722 г. «О должности Генерал-прокурора».

Авторы отмечают, что основные положения, касающиеся прокурорской деятельности, с 1864 г. были сосредоточены в двух нормативных актах: Учреждении судебных установлений и Уставе уголовного судопроизводства (с. 17). Тем самым повторяется распространенная ошибка, что сфера прокурорского надзора по Судебным уставам Александра II ограничивалась уголовным преследованием. Анализ законодательства позволяет сделать вывод, что прокуратура осуществляла надзор за производством дознания органами полиции, надзор за производством предварительного следствия

судебными следователями (ст. 249, 253, 261 (3), 261 (4), 261 (6), 261 (9), 261 (10), 263, 278, 279, 280, 285, 286, 287, 296, 296 (1), 297, 311, 312, 314, 353, 511, 512, 513, 514, 518, 1315, 1341 УУС), участвовала в рассмотрении судами гражданских дел (ст. 8, 179, 199, 254, 343, 345, 347, 361, 672, 679, 680, 684, 1325, 1331–1336, 1345, 1450, 1451, 1457, 1460 (5), 1460 (10), 1460 (11), 1522, 1766 УГС), осуществляла надзор в местах лишения и ограничения свободы и, правда в ограниченных формах, так называемый общий надзор. Представители прокуратуры имелись в составе губернских присутствий по городским, воинским, фабричным, земским делам, которые представляли собой административные коллегиальные учреждения, состоявшие из руководителей различных губернских ведомств (насчитывалось до 30 таких присутствий, комитетов и комиссий).

При анализе Федерального закона о прокуратуре не рассмотрен Закон 1999 г., внесший значительные изменения в организацию деятельности прокуратуры России.

Критикуя нормы ст. 11 Конституции РФ, закрепляющей, что органы прокуратуры органами государственной власти не являются, авторы не осмеливаются сказать, что фактически существует еще одна ветвь власти – прокурорская власть, о чем свидетельствует название гл. 7 «Судебная власть и прокуратура», а юридическому ее закреплению препятствует усложненный порядок пересмотра гл. 1, 2 и 9 Конституции РФ (ст. 135 Конституции РФ).

Авторы считают, что у прокуратуры имеются лишь функции, указанные в ст. 1 Федерального закона о прокуратуре (с. 45), однако есть и иные направления деятельности, не нашедшие в нем отражения, но закрепленные в иных законах. Так, ст. 9 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» предписывается в срок до 1 сентября года, предшествующего году проведения плановых проверок, органам государственного контроля (надзора), органам муниципального контроля направлять проекты ежегодных планов проведения плановых проверок в органы прокуратуры, которые их рассматривают на предмет законности включения в них объектов государственного контроля (надзора), объектов муниципального контроля и вносят предложения руководителям органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля о проведении совместных плановых проверок. Органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля рассматривают предложения органов прокуратуры и по итогам их рассмотрения направляют в органы прокуратуры в срок до 1 ноября года, предшествующего году проведения плановых проверок, утвержденные ежегодные планы проведения плановых проверок. Органы прокуратуры в срок до 1 декабря года, предшествующего году проведения плановых проверок, обобщают поступившие от органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля ежегодные планы проведения плановых проверок и направляют их в Генеральную прокуратуру РФ для формирования Генеральной прокуратурой РФ ежегодного сводного плана проведения плановых проверок, которая формирует ежегодный сводный план проведения плановых проверок и размещает его на официальном сайте Генеральной прокуратуры РФ в сети Интернет в срок до 31 декабря текущего календарного года.

На основании Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации» в случае обнаружения в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети Интернет, информации, выражающей в неприличной форме, которая оскорбляет человеческое достоинство и общественную нравственность, явное неуважение к обществу, государству, официальным государственным символам РФ или органам, осуществляющим государственную власть в РФ, Генеральный прокурор или его заместители обращаются в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере средств массовой информации, массовых коммуникаций, информационных технологий и связи, с требованием о принятии мер по удалению указанной информации и по ограничению доступа к информационным ресурсам, распространяющим указанную информацию, если такая информация не была удалена.

Согласно ст. 12 Федерального закона от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных

лиц их доходам» контроль за расходами лица, замещающего (занимающего) одну из должностей, указанных в законе, а также за расходами его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей может осуществляться Генеральным прокурором РФ и подчиненными ему прокурорами по решению Президента РФ, Председателя Правительства РФ либо должностного лица, определяемого Президентом РФ в порядке, предусмотренном законом и нормативными правовыми актами Президента РФ.

Генеральная прокуратура РФ является одним из субъектов защиты от действий организаций и физических лиц, посягающих на права и свободы граждан РФ в соответствии с Федеральным законом от 28 декабря 2012 г. № 272-ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод гражданина Российской Федерации».

На основании ст. 6 Федерального закона от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры принимают решение о приостановлении деятельности организации в связи с их обращением в суд с заявлением о привлечении организации к ответственности за экстремистскую деятельность.

Как видим, функции прокуратуры не исчерпываются перечнем, закрепленным в ст. 1 Федерального закона о прокуратуре.

К правовым принципам организации и деятельности прокуратуры авторы относят следующие: законность деятельности прокуратуры, единство органов прокуратуры, централизация деятельности органов прокуратуры, независимость органов прокуратуры, гласность деятельности органов прокуратуры, недопустимость вмешательства в деятельность органов прокуратуры, обязательность исполнения требований прокурора (с. 48–49). При этом не учитывается, что принципы организации и деятельности органов прокуратуры подразделяются на три группы: общие, специфические прокурорские и отраслевые. Наличие первой группы принципов связано с тем, что прокуратура представляет собой часть государственного аппарата, потому для ее организации и деятельности характерны наиболее общие принципы, определяющие организацию и деятельность государственного аппарата в целом. Однако каждой части государственного аппарата присущи свои особенности. Это относится и к прокуратуре, поскольку она выполняет специфическую надзорную функцию, что и обусловило наличие второй группы принципов, отражающих особенности организации и деятельности органов прокуратуры. Третью группу образуют специфические принципы того процесса, в котором прокурор принимает участие: принципы уголовного, гражданского, арбитражного, административного процессов. Некорректно выделять в качестве отдельных принципов недопустимость вмешательства в деятельность органов прокуратуры и обязательность исполнения требований прокурора. Они являются элементами принципа независимости прокуратуры.

Не соответствует закону следующий тезис: «Возглавляют прокуратуры субъектов РФ прокуроры, которые имеют первого заместителя и заместителей, назначаемых ими же на должность» (с. 65). В соответствии с п. «в» ст. 40.5 Федерального закона о прокуратуре Генеральный прокурор РФ назначает на должность и освобождает от должности заместителей прокуроров субъектов РФ, заместителей военных и других специализированных прокуроров, приравненных к прокурорам субъектов РФ, за исключением заместителей прокуроров, претендующих на замещение должности, по которой предусмотрено присвоение высших классных чинов прокурорских работников или воинских званий высших офицеров, либо замещающих такую должность.

При перечислении специализированных прокуратур авторы не указывают их правовое положение (с. 71–72). Так, вместе указываются прокуратура комплекса «Байконур» и прокуратура космодрома «Восточный», хотя первая из них имеет статус прокуратуры субъекта РФ, а вторая – прокуратуры района. При рассмотрении организации военной прокуратуры Ракетных войск стратегического назначения не учитывается наличие наряду с военными прокуратурами гарнизонов военных прокуратур ракетных армий, также обладающих правами прокуратур районов или городов.

Учет этих замечаний, а также углубленное рассмотрение отдельных направлений деятельности прокуратуры позволит поднять уровень учебного пособия до статуса учебника.