

Исторический очерк о российской прокуратуре (с 1991 г. по настоящее время)

*Продолжение
(начало в N 4 за 2013 год, NN 1, 2 за 2014 год)*

После разрушения социалистического государственного строя появилась суверенная и независимая Российская Федерация. Прокуратура СССР прекратила свое функционирование, и прокурорская деятельность на территории нашего государства в полной мере стала осуществляться российской прокуратурой.

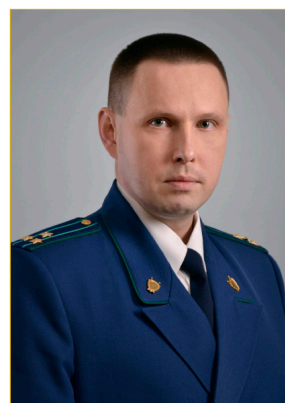
В то время страна устремилась к демократизации, изменились морально–нравственные ценности. На первый план стала выдвигаться защита интересов личности, а не государства и общества, как было ранее.

Однако такие глобальные процессы сопровождались тяжелым положением в экономике страны и значительным ростом преступности. С переходом на рыночные отношения были разрушены сложившиеся отрасли народного хозяйства и в целом государственная система хозяйствования, что обусловило углубление экономического кризиса.

Правовые, социально–политические и экономические преобразования, происходившие в России, требовали переработки нормативно–правовой базы государства, в том числе в сфере прокурорской деятельности.

В принятой 22 ноября 1991 г. Декларации прав и свобод человека и гражданина Российской Федерации был провозглашен приоритет международных норм, относящихся к правам человека, перед отечественным законодательством.

Всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. принята Конституция Российской Федерации, которая в ст. 129 закрепила положение о том, что прокуратура Российской Федерации составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору РФ, при этом полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации определяются федеральным законом.



А.И. Гальченко

*Прокурор города Нижнего Новгорода,
старший советник юстиции,
кандидат юридических наук*

Закон РФ «О прокуратуре Российской Федерации» принят 17 января 1992 г. и вступил в силу со дня его официального опубликования 18 февраля 1992 г. Законом определены цели, задачи, принципы и основные направления деятельности прокуратуры, полномочия прокуроров.

Упразднен надзор за исполнением законов гражданами, установлен запрет на вмешательство прокуратуры в хозяйственную деятельность, а приоритетом в осуществлении надзорной деятельности прокуратуры стала защита прав и свобод человека и гражданина. При этом прокурорский надзор был распространен на оперативно-розыскную деятельность правоохранительных органов. Деятельность прокурора при рассмотрении уголовных и гражданских дел судами вместо «надзора» стала именоваться «участие», что обусловлено провозглашением суда самостоятельной ветвью власти, за законностью которого не может надзирать какой-либо иной государственный орган.

Принятый закон закрепил место прокуратуры в системе государственных институтов и вместе с Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 15 ноября 1991 г. «Об образовании единой системы органов прокуратуры РСФСР» завершил формирование организационной и правовой основы ее деятельности.

Приказом Генерального прокурора РФ от 11 марта 1992 г. N 7 «О задачах органов прокуратуры, вытекающих из Закона Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации» определена главная задача прокуратуры использовать правовые рычаги в интересах осуществления реформ в политической, экономической и социальной сферах. Прокурорский надзор должен был стать одним из инструментов проводимых преобразований, при этом требовалось очистить прокурорский надзор от несвойственных функций.

В приказе Генерального прокурора РФ от 28 мая 1992 г. N 20 «Об организации надзора и управления в органах прокуратуры Российской Федерации» в качестве первоочередной задачи и конечной цели всех направлений прокурорской деятельности указана правовая защита граждан.

17 ноября 1995 г. в закон о прокуратуре Российской Федерации внесены существенные изменения и дополнения, что было обусловлено принятием после вступления его в силу Конституции РФ. В дальнейшем закон о прокуратуре продолжал совершенствоваться.

Первым Генеральным прокурором РФ 22 сентября 1993 г. был назначен В.Г. Степанков, ранее с февраля 1991 г. занимавший пост Генерального прокурора РСФСР. Однако уже 5 октября 1993 г., сразу же после произошедших в г.Москве столкновений и расстрела Верховного Совета РСФСР, Генеральным прокурором РФ стал А.И. Казанник, который пробыл в этой должности весьма недолго — 5 месяцев. Затем исполнять обязанности Генерального прокурора РФ стал А.Н. Ильюшенко, однако Совет Федерации Федерального Собрания РФ трижды отказался утвердить его в должности, после чего в течение двух недель обязанности руководителя прокуратуры исполнял О.И. Гайданов.

Лишь в октябре 1995 г. Совет Федерации утвердил на посту Генерального прокурора РФ Ю.И. Скуратова.

Он много внимания уделял вопросам надзора за исполнением законов, направленных на борьбу с преступностью. Положение в стране было тяжелое: преступность с каждым годом нарастала, серьезной проблемой стали коррупция, взяточничество, наркомания, заказные убийства и террористические акты¹.

В апреле 1999 г. Ю.И. Скуратов был отстранен от должности Президентом РФ Б.Н. Ельциным в связи с возбуждением в отношении него уголовного дела после показанной по телевидению видеозаписи сомнительного характера. При этом Совет Федерации дал согласие на его увольнение лишь весной 2000 г., и на должность Генерального прокурора РФ был назначен В.В. Устинов, который занимал этот пост более 6 лет.

В соответствии с Указом Президента РФ от 13.05.2000 N 849 «О полномочном представителе Президента в Российской Федерации в федеральном округе» были созданы семь федеральных округов. В связи с этими административными преобразованиями в структуре управления государственной властью на основании приказа Генерального прокурора РФ от 05.06.2000 N 98 «Об образовании управлений Генеральной прокуратуры Российской Федерации в федеральных округах» в этих федеральных округах были созданы самостоятельные управления Генеральной прокуратуры РФ.

В дальнейшем в результате реорганизации стало восемь федеральных округов, где соответственно функционируют Управления Генеральной прокуратуры РФ: Центральный, Северо-Западный, Приволжский, Уральский, Сибирский, Дальневосточный, Южный и Северо-Кавказский.

23 июня 2006 г. постановлением Совета Федерации Федерального Собрания РФ на должность Генерального прокурора РФ назначен Юрий Яковлевич Чайка, который продолжает осуществлять свою деятельность на данном посту по настоящее время.

Именно с 2006 г. стало проводиться масштабное реформирование прокуратуры и приниматься комплекс мер по повышению качества надзорной и иной деятельности, при этом наметились тенденции к улучшению состояния законности и правопорядка в стране.

В сентябре 2007 г. образован Следственный комитет при прокуратуре РФ, в который переведены все следователи и ряд иных работников прокуратуры. В январе 2011 г. Следственный комитет окончательно выведен из состава органов прокуратуры, к нему перешли в полном объеме полномочия по расследованию преступлений.

В ноябре 2013 г. Государственной Думой и Советом Федерации Федерального Собрания РФ одобрен проект закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации», который вступил в силу 6 февраля 2014 г., то есть со дня его официального опубликования².

Согласно данному закону глава 7 Конституции РФ, содержащая ст. 129 о прокуратуре, именована «Судебная власть и прокуратура». Тем самым исправлена неточность, поскольку ранее глава называлась «Судебная власть», хотя прокуратура к судебной власти не относилась и не относится.

Кроме того, тем же законом редакция ст. 129 Конституции РФ изложена в новой редакции, в соответствии с которой полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры РФ определяются федеральным законом.

Кроме того, установлено, что Генеральный прокурор РФ и его заместители назначаются на должность и освобождаются от должности Советом Федерации по представлению Президента РФ. Прокуроры субъектов Российской Федерации назначаются на должность Президентом РФ по представлению Генерального прокурора РФ, согласованному с субъектами Российской Федерации. Прокуроры субъектов Российской Федерации освобождаются от должности Президентом РФ. Иные прокуроры, кроме прокуроров городов, районов и приравненных к ним прокуроров, назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом РФ. Прокуроры городов,

районов и приравненные к ним прокуроры назначаются на должность и освобождаются от должности Генеральным прокурором РФ.

Таким образом, в отличие от предыдущей редакции, Конституцией РФ регламентирован порядок назначения и освобождения от должностей заместителей Генерального прокурора РФ (ранее такой порядок был установлен только в Законе о прокуратуре); предусмотрено назначение Президентом РФ прокуроров субъектов Российской Федерации и иных прокуроров, кроме прокуроров городов, районов и приравненных к ним прокуроров (ранее назначались Генеральным прокурором РФ).

В марте 2014 г., после февральского государственного переворота на Украине, протестных акций жителей Крыма, не желавших подчиняться новой власти, и состоявшегося общекрымского референдума, свершилось историческое событие о воссоединении России и Крыма. 18 марта 2014 г. Президент РФ В.В. Путин, председатель Госсовета Республики Крым В.А. Константинов, премьер-министр Республики С.В. Аксенов и мэр Севастополя А.М. Чалый подписали Договор между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов, а именно Республики Крым и города федерального значения Севастополь. Спустя 3 дня Указом Президента РФ образован Крымский федеральный округ.

В связи с этим 25 марта 2014 г. Генеральный прокурор РФ подписал приказ об образовании прокуратуры Республики Крым и прокуратуры города Севастополя в системе прокуратуры Российской Федерации.

Из числа бывших сотрудников украинской прокуратуры изъявили желание перейти на службу в прокуратуру Российской Федерации более 90% от фактически работающих, в том числе более 85% прокурорских работников. В связи с этим Академией Генеральной прокуратуры РФ незамедлительно была разработана план-программа обучения кандидатов для приема на службу в органы прокуратуры Российской Федерации, при этом прокуратуры Республики Крым и г. Севастополя были обеспечены законодательной базой Российской Федерации, а также научно-методической литературой по вопросам организации надзорной и иной деятельности органов прокуратуры. Прием на работу прокурорских работников и государственных служащих производился с учетом ограничений, установленных Федеральным

законом «О прокуратуре Российской Федерации», и по результатам экзаменов на знание законодательства Российской Федерации. Всеми приступившими к работе сотрудниками прокуратуры получено гражданство Российской Федерации. Кроме того, данные прокуратуры были усилены прокурорскими работниками из других субъектов Российской Федерации. Таким образом, уже к середине апреля 2014 г. работа по формированию данных органов прокуратуры была завершена.

С первых дней функционирования новообразованных органов прокуратуры стала проводиться большая работа по включению Республики Крым и г. Севастополя в правовое поле нашего государства и обеспечению соблюдения законности на данной территории, защите прав и законных интересов граждан. В частности, значительное внимание было уделено ревизии уголовных дел с целью приведения квалификации совершенных деяний в соответствие с российским законодательством, надзору за законностью при содержании арестованных и осужденных и иным вопросам.

В завершении приведенного нами исторического очерка отметим, что в современной государственно-правовой системе Российской Федерации прокуратура занимает особое место.

Прокуратура, деятельность которой тесно сопрягается со всеми органами государства, не относится к органам государственной власти, хотя и имеет властные полномочия, и является самостоятельной независимой государственной структурой, выполняющей функции одного из элементов системы уравновешивания в механизме разделения властей.

Такой статус отечественной прокуратуры, которая, как образно отмечается в литературе, не укладывается в «прокрустово ложе» разделения властей, обусловлен историческими традициями, юридическими, национальными, экономическими, социальными и другими (объективными) условиями функционирования прокуратуры³.

При создании прокуратуры Петром I в 1722 году как «око государева» перед ней ставилась задача «уничтожить или ослабить зло, проистекающее из

беспорядков в делах, неправосудия, взяточничества и беззакония». Спустя почти три столетия прокуратура по-прежнему стоит на страже законности и правопорядка в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

Об огромном вкладе прокуратуры в деле укрепления законности убедительно свидетельствуют результаты ее работы. В частности, при осуществлении надзорной деятельности органами прокуратуры ежегодно выявляются свыше пяти миллионов нарушений, из них три миллиона связаны с обеспечением прав граждан; принимаются сотни тысяч различных актов прокурорского реагирования, по результатам которых нарушения устраняются, а виновные лица привлекаются к предусмотренной законом ответственности. Наряду с восстановлением попорченной законности прокуратурой значительное внимание уделяется вопросам профилактики, устранению причин и условий, способствующих правонарушениям, а также недопущению нарушений законов впредь.

Сегодня в Российской Федерации выдвигаются новые требования к прокурорам и ставятся более сложные задачи. Масштабные реформы, реализация национальных проектов требуют нового качества прокурорского надзора с тем, чтобы правозащитный и правоохранительный потенциал прокуратуры реально способствовал развитию демократического правового государства. В числе приоритетных направлений деятельности органов прокуратуры продолжают оставаться борьба с преступностью и коррупцией, защита прав и законных интересов граждан, обеспечение единства правового пространства страны. В настоящее время органы прокуратуры придают большое значение своевременному информированию органов представительной и исполнительной власти всех уровней о состоянии законности, складывающейся в правоприменительной практике. Именно в этом видится основное направление деятельности прокуратуры, от которой во многом зависит благосостояние и правовая защищенность граждан, безопасность и интересы государства⁴.

1. См.: Звягинцев А.Г. Законоблудители. Краткое изложение истории прокуратуры в лицах, событиях и документах. М., 2012. С. 384.

2. См.: Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru), 2014, 6 февраля, N 0001201402060001.

3. См.: Кобзарев Ф.М. Прокуратура России: правовое положение и перспективы развития. М., 2002. С. 13.

4. См.: Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ. Режим доступа: <http://genproc.gov.ru/history/>.