

Прокуратура в системе органов государственной власти The prosecutor's office in the state authorities

(Материалы X Всероссийской научно-практической конференции
«Управление и общество: от традиций к реформам». Тамбов. 2.04.2015.)

Щербаков Виктор Петрович. Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (Тамбовский филиал).

Shcherbakov Viktor P. The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Tambov branch)

E-mail: vp5539@yandex.ru

УДК 342.5

Аннотация. Прокуратура как система органов надзора за соблюдением Конституции и исполнением законов.

Abstract. The prosecutor's office as system of supervision of compliance with the Constitution and the execution of the laws.

Ключевые слова: государственные органы, прокуратура, система разделения властей

Keywords: public authorities, prosecutor's office, separation of powers

Роль и значение прокуратуры Российской Федерации, которая является уникальным государственно-правовым институтом, связаны с укреплением законности и правопорядка в стране. Роль прокуратуры в государственном механизме определяется еще и тем, что она выступает в качестве своеобразного посредника или связующего звена между властью и правом, государством и обществом, участвуя в формировании сложного механизма общественных связей.

С момента создания прокуратуры ее функции постепенно расширялись и усложнялись. Первоначально прокуратура была создана как орган гласного надзора за деятельностью других государственных структур, в противоположность фискалитету, который осуществлял тайный надзор. Об этом свидетельствует анализ Указов Петра I от 12 января 1722 г. «О должности Сената», от 18 января 1722 г. «Об установлении должности прокуроров в надворных судах и о пределах компетенции надворных судов в делах по доносам фискальных и прочих людей» и от 27 апреля 1722 г. «О должности генерал-прокурора».

Большое значение в процессе создания прокуратуры имел Указ от 27 апреля 1722 г. «О должности генерал-прокурора».

Указ обязывал генерал-прокурора фиксировать все изданные Сенатом указы и следить за их исполнением, а также доносить государю обо всех нарушениях должностных лиц, включая сенаторов. Кроме того, генерал-прокурор должен был смотреть за всеми прокурорами, «дабы в своем звании истинно и ревностно поступали».

Во второй половине XVIII века полномочия и задачи прокуратуры изменились. В отличие от законодательства Петра I, которое ограничивало сферу прокурорского надзора только правительственным делопроизводством, присутственными местами и чиновничеством, законодательство Екатерины II «существенно расширило его пределы, поставив целью охранение закона вообще, практически вне зависимости от субъекта и объекта преступления».

Важным этапом в развитии прокуратуры, ее задач и функций стала вторая половина XIX века, когда этот орган подвергся существенной модернизации в связи с проводившимися «великими» реформами, в первую очередь, судебной реформой.

Еще до начала основной судебной реформы, в 1862 г. Государственным Советом были приняты «Основные положения о прокуратуре», в которых статус прокуратуры определялся в качестве единой и централизованной системы органов прокурорского надзора. При этом устанавливалась строгая подчиненность нижестоящих по статусу прокуроров вышестоящим, провозглашался независимый статус прокуроров от местных органов власти, закреплялась несменяемость прокуроров.

В период судебной реформы 1864 г. надзорные полномочия прокуратуры были существенно ограничены. Основной задачей прокуратуры стало осуществление уголовного преследования. Особое внимание уделялось надзору за законностью действий органов предварительного следствия. Прокуроры состояли при судах, и их деятельность ограничивалась делами судебного ведомства.

Революционные события 1917 г., фактически разрушившие российскую государственность. Декретом Совета Народных Комиссаров «О суде», который положил начало коренному реформированию судебной системы, а точнее, ее разрушению и созданию заново, прокуратура была упразднена.

В последующие годы руководству страны стало понятно, что в стране должен существовать единый орган надзора за законностью, осуществляющий правоохранную деятельность.

В итоге прокуратура была воссоздана во время судебной реформы 1922г. Эта реформа проводилась в условиях новой экономической политики, когда существенно повысилось значение товарно-денежных отношений в экономике, получили развитие различные, в том числе, негосударственные формы собственности.

Среди задач, возлагавшихся на вновь учрежденную прокуратуру, на первом месте стояло осуществление надзора от имени государства за законностью действий всех органов власти, хозяйственных учреждений, общественных и частных организаций и частных лиц путем возбуждения уголовного преследования против виновных и опротестования нарушающих закон постановлений.

Также на прокуратуру возлагалось непосредственное наблюдение за деятельностью следственных органов дознания в области раскрытия преступлений, а также за деятельностью органов Государственного Политического Управления; поддержание обвинения в суде; наблюдение за правильностью содержания заключенных под стражей.

Статья 113 Конституции СССР 1936г. устанавливала, что высший надзор за соблюдением законов всеми структурами исполнительной власти, должностными лицами и гражданами осуществляет прокуратура. Новое Положение о прокурорском надзоре в СССР было принято в 1959г.

В Конституции СССР 1977г. была глава 21 «Прокуратура». Ст. 164 устанавливала, что высший надзор за точным и единообразным исполнением законов всеми министерствами, государственными комитетами и ведомствами, предприятиями, учреждениями и организациями, исполнительными и распорядительными органами местных Советов народных депутатов, колхозами, кооперативными и иными общественными организациями, должностными лицами, а также гражданами возлагается на Генерального прокурора СССР и подчиненных ему прокуроров.

Закон «О Прокуратуре СССР» был принят Верховным Советом СССР в 1979г. и действовал вплоть до распада СССР. Большое значение уделялось в этом нормативном акте деятельности прокуратуры по охране социалистической собственности.

В ходе своего развития полномочия прокуратуры претерпели существенные изменения, но вместе с тем статус ее так и остался до конца неопределенным, что в свою очередь приводит к постоянным дискуссиям о месте и роли ее в государственном механизме и о том, какие функции она должна осуществлять. Функции основных государственных институтов, статус которых четко определен Конституцией РФ, после ее принятия существенно не изменились. Совсем другая ситуация сложилась с прокуратурой. Единственная статья, посвященная прокуратуре, находится в Конституции в главе «Судебная власть», и в ней ничего не говорится о функциях прокуратуры, ее положении в системе органов государственной власти и конкретных полномочиях, что, вероятно, играет не последнюю роль в том, что в настоящее время лишение прокуратуры полномочий и наделение ее полномочиями осуществляется

несколько хаотично и вызывает множество нареканий (и приводит в конечном итоге к ослаблению надзора).

Очевидно, что давно назрела необходимость определить статус прокуратуры, выработать стратегию ее развития, поскольку при определении полномочий прокуратуры возникают перекосы. В одних случаях прокуратура лишается важных полномочий, необходимых для эффективного осуществления надзора, а в других случаях на нее возлагаются новые обязанности, которые порой вообще сложно отнести к надзору.

В результате реформы, приведшей к созданию Следственного комитета РФ, прокурор оказался лишен большинства надзорных полномочий в отношении следствия. Основной целью, которая преследовалась при принятии Федерального закона от 05.06.2007 № 87-ФЗ, было разделение следствия и надзора. В настоящее время прокурор не наделен правом продления сроков следствия и получает возможность как-то реально влиять на ситуацию только тогда, когда предварительное следствие уже завершено и дело передано прокурору для утверждения обвинительного заключения. В результате значительно возросли сроки расследования уголовных дел, некоторые из которых длятся годами. Вместе с тем очевидно, что на этом этапе он уже мало что может сделать. Все время, пока длится предварительное следствие, прокурор лишен возможности реально изменить ситуацию в случае нарушения закона или прав граждан в сфере, где цена ошибок наиболее высока.

Прокурор неоправданно оказался лишен права на возбуждение уголовного дела. Между тем очень часто уголовные дела возбуждались именно прокурорами по результатам общенадзорных проверок, до отмены этого полномочия ими возбуждалось несколько тысяч уголовных дел в год. При этом на прокурора частью 2 статьи 1 Закона о прокуратуре возложено осуществление уголовного преследования. Здесь надо отметить, что данный подход к полномочию прокурора возбуждать уголовное дело не согласуется и с зарубежным опытом. В частности, в Рекомендации Комитета министров Совета Европы от 6 октября 2000 г. NR (2000) 19 «Комитет министров – государствам-членам о роли прокуратуры в системе уголовного правосудия» отмечено, что «во всех системах уголовного правосудия прокуроры решают вопрос о возбуждении или продолжении уголовного преследования»².

Изменения, внесенные в УПК РФ Законом от 28 декабря 2010 г. № 404-ФЗ и включившие в число поводов к возбуждению уголовного дела постановление прокурора о направлении соответствующих материалов в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании, нельзя назвать приемлемым решением проблемы, поскольку массовость такого явления, как необоснованный отказ в возбуждении уголовного дела, требует более эффективного средства прокурорского реагирования, чем бесконечная переписка прокурора с руководителем следственного органа.

Федеральным законом от № 168-ФЗ в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» были внесены изменения, сместившие акцент на правозащитную направленность деятельности прокуратуры. В Закон о прокуратуре была включена самостоятельная глава «Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина», и таким образом данный вид надзорной деятельности получил законодательное оформление. Хотя на первом плане и осталось обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, однако «ядром» прокурорской деятельности стала защита прав и свобод человека и гражданина.

На прокуратуру теперь возложены обязанности по защите прав не только граждан, но и юридических лиц и предпринимателей. Деятельность прокуратуры по защите прав предпринимателей сейчас является одним из ключевых участков ее работы. При этом

новые полномочия, возложенные на прокуратуру в этой сфере, существенно отличаются от полномочий, традиционно реализуемых прокуратурой при осуществлении надзора за исполнением законов. Эти полномочия, по сути, весьма условно можно отнести к надзорным вообще.

Так, в частности, Федеральным законом № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26 декабря 2008 г. на органы прокуратуры возложены следующие полномочия:

1) формирование и утверждение ежегодного сводного плана проведения плановых проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей;

2) согласование выездных внеплановых проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей;

3) учет проводимых органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля внеплановых выездных проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, а также ежегодный мониторинг внеплановых выездных проверок (ст. 9, 10 ФЗ № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»).

Прокуратура – это многофункциональный орган, поэтому следует избегать возложения на нее обязанностей, присущих иным органам, и напротив, предоставить ей полномочия, необходимые для достижения целей обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

С 5 февраля 2014 года, Глава 7 Конституции имеет наименование «Судебная власть и прокуратура», [2] исходя из раннего наименования «Судебная власть», в которой содержится статья 129 о прокуратуре, можно было сделать вывод о том, что прокуратура входит в судебную ветвь власти. Но, данное предположение является ошибочным, так как в соответствии со статьёй 118 Конституции, «Правосудие в Российской Федерации осуществляется только судами» [1] и в соответствии со статьёй 1 Федерального конституционного закона «О судебной системе» «...Никакие другие органы и лица не вправе принимать на себя осуществление правосудия». [3]

Прокуратура непосредственно взаимодействует с судебной властью путём участия прокуроров в соответствии с процессуальным законодательством Российской Федерации в рассмотрении дел судами, арбитражными судами, опротестования ими противоречащих закону решений, приговоров, определений и постановлений судов. [4]

Прокуратура не входит и в законодательную ветвь власти, так как в соответствии со статьёй 94 Конституции, законодательную деятельность осуществляет парламент российской Федерации — Федеральное собрание, обладающее исключительным правом издавать законы.

Прокуратура взаимодействует с законодательной ветвью власти путём права прокурора вносить в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, предложения об изменении, о дополнении, об отмене или о принятии законов и иных нормативных правовых актов.

Прокуратура не входит и в исполнительную ветвь власти, так как основной деятельностью органов прокуратуры является осуществление надзора за исполнением законов, за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти [4], что не позволило бы Прокуратуре объективно оценивать действия Правительства, если бы она входила в Исполнительную ветвь.

В Конституции и законе «О прокуратуре» сказано, что Прокуратура действует на основе подчинения нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору, а если бы Прокуратура входила в Правительство РФ, то была подконтрольна бы не Генеральному прокурору, а Председателю Правительства, который, согласно статье 113 определяет основные направления деятельности Правительства Российской Федерации и организует его работу.

Также, если бы прокуратура входила в Правительство, то в соответствии со статьёй 116, слагала бы свои полномочия перед вновь избранным президентом.

Современная прокуратура не входит ни в одну из ветвей власти, и ее роль заключается в том, что она представляет собой необходимый механизм в рамках формирующейся системы разделения властей, и является важным элементом системы сдержек и противовесов. Независимость прокуратуры — это необходимое условие для успешного ее функционирования в сфере надзора за исполнением законов. [12]

В современных условиях правоохранительная деятельность прокуратуры осуществляется по нескольким основным направлениям, которые определяются принципиальными установками, заложенными в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации».

Прежде всего, закон устанавливает, что прокуратура – это система органов надзора за соблюдением Конституции и исполнением законов. Осуществляя надзор за исполнением законов, органы прокуратуры добиваются единства и укрепления законности, защиты интересов общества и государства. Таким образом, надзор за соблюдением законности можно рассматривать как основное направление правоохранительной деятельности прокуратуры.

В то же время, для современного этапа развития российского государства характерно наличие тесной взаимосвязи между правоохранительной и правозащитной функциями прокуратуры. Обеспечивая охрану законов, прокуратура объективно способствует более полной защите и реализации прав и свобод человека, и гражданина. В свою очередь, права и свободы человека и гражданина закреплены в законах, и за соблюдением этих законов осуществляет надзор именно прокуратура.

В современных условиях перед прокурорами поставлена принципиально новая задача – не только беспристрастно обеспечивать соблюдение законов, но и активно защищать права и законные интересы предпринимателей, инвесторов, от кого бы посягательства на них ни исходили. Это необходимо в целях предупреждения и пересечения недобросовестной конкуренции, рейдерских захватов, монопольных сговоров и других нарушений законов, препятствующих развитию предпринимательства, сдерживающих инвестиционные процессы, стимулирующие бегство капиталов.

Список литературы и примечания

1. Бажанов С.В. Место и роль прокуратуры в системе правоохранительных органов // *Законность*. 2009. № 6.
2. Гершевский Ю. Причины возникновения института прокуратуры в России // *Законность*. 2008. № 12.
3. Декрет СНК РСФСР от 24 ноября 1917 г. № 1 «О суде» // *Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства*. 1917. № 4.
4. Лазарева В.А. Долгожданное изменение в статусе прокурора (Закон от 28 декабря 2010 г. № 404-ФЗ) // *Уголовное судопроизводство*. 2011. № 3. С. 2–5.
5. Олейник В.В. Следственные органы прокуратуры: история и современность // *Общество и право*. 2009. № 4.
6. Пашенцев Д.А. Несколько тезисов о правах человека // *Вестник Московского городского педагогического университета. Серия «Юридические науки»*. 2011. № 1.
7. Пашенцев Д.А. *История государства и права России*. М.: Эксмо, 2004.
8. Рогачева Л.И. Взаимодействие государства и общества в условиях евразийской интеграции // *Евразийский юридический журнал*. 2013. № 2.