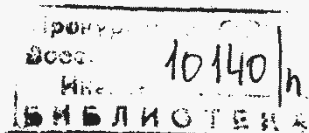


№ 4 (762)

Учредители:

ГЕНЕРАЛЬНАЯ ПРОКУРАТУРА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ,
РЕДАКЦИЯ ЖУРНАЛА

ЗАКОННОСТЬ



ЕЖЕМЕСЯЧНЫЙ ПРАВОВОЙ НАУЧНО-
ПРАКТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ
ИЗДАЕТСЯ С 1934 ГОДА

Главный редактор ЗАИКИН Н. П.

Редакционная коллегия:

КАРЛИН А. Б., КЕХЛЕРОВ С. Г.,
КОБЗАРЬ В. А., КОНДРАШКОВ Н. Н.,
СМИРНОВ Г. П., ТАРАНЕНКО В. В.

Технический редактор ЕВСТИГНЕЕВА Н. К.

Корректор НИЗАМОВА Т. И.

Адрес редакции: 103868, ГСП, Москва К-9,
Б. Дмитровка, д. 9, строение 6

Телефон: 229-01-06

Сдано в набор 23.02.98.

Подписано в печать 27.03.98.

Формат 70x108 1/16. Бумага кн.-журн. Офсетная
печать. Усл. печ. л. 5,6. Усл. кр.-отт. 5,93.
Зак. 2928

Ордена Трудового Красного Знамени Чеховский
полиграфический комбинат Государственного ко-
митета Российской Федерации по печати

142300, г. Чехов Московской области
Тел. (272) 71-336, факс (272) 62-536

1998

© «Законность», 1998.

КАКОЙ БЫТЬ ПРОКУРАТУРЕ

Ю. ЗОЛотов

Прокурор Ульяновской области

Хотелось бы высказать некоторые соображения о концепции дальнейшего развития прокуратуры.

Прежде всего следует четко обозначить место прокуратуры в системе органов государства, потому что даже студенты юрфака задают недоуменные вопросы о правомерности конституционного отнесения прокуратуры к органам судебной власти, что прямо следует из названия главы 7 Конституции РФ.

Исходя из исторических российских традиций и специфической роли прокуратуры логическим выходом из этого терминологического тупика и уточнения конституционного статуса ведомства было бы изменение названия главы 7 на «Судебная власть и прокуратура», а ст. 129 Конституции, содержание которой было порождено известным компромиссом в ходе конституционной реформы 1993 г., должна быть существенно изменена.

Это обусловлено тем, что нынешняя российская действительность настоятельно требует решительного повышения роли структур федеральных органов власти на региональном уровне. Органы прокуратуры с момента своего создания Петром I традиционно были и в России, и в бывшем СССР инструментом проведения политики Центра с полномочиями применения санкций.

Сегодняшняя ситуация, когда ст. 129 Конституции предусматривает назначение прокуроров субъектов Федерации по согласованию с местными властями, на практике означает отказ от основного принципа построения прокуратуры — централизма, опираясь на который можно реально избежать превращения ее в «карманный» орган местных политиков.

Глубоко убежден, что этот вопрос стратегически важен для централь-

ной власти, которая просто обязана восстановить статус прокуратуры в ее прежнем организационном виде, хотя вполне понятны трудности внесения изменений в конституционные нормы и то сопротивление, с которым в этой связи придется столкнуться.

Для изменения конституционного статуса прокуратуры важно, чтобы ее деятельность регламентировалась Федеральным конституционным законом, а прокуроры субъектов Федерации назначались Президентом РФ по представлению Генерального прокурора.

Объективная оценка сегодняшней правозащитной и надзорной функции прокуратуры вызывает обоснованные претензии общества главным образом потому, что на районном и областном уровнях органы прокуратуры «завязаны» на расследовании огромного количества общеуголовных преступлений (убийств, изнасилований, а теперь поджогов и причинений тяжкого вреда здоровью), отнесенных к исключительной прокурорской подследственности.

Многочисленные ведомственные акты, регламентирующие обязанности прокурора лично выехать, лично допросить, лично дать санкцию, лично утвердить, лично продлить срок, лично подписать ответ и т. д. и т. п., практически при нынешнем штатном обеспечении просто не позволяют ему выполнять свои надзорные полномочия (а ведь в доброй половине российских райпрокуратур — основного прокурорского надзорного звена — всего по 2—3 оперативных работника). Можно, конечно, закрывать на эти проблемы глаза и постоянно находиться в поле жесткой критики за недостатки в надзорной деятельности, но помимо ведомственного авторитета от этого намного в большей степени страдают интересы общества, которое впервые, пожалуй, в своей истории получило шанс стать правовым.

Надежды идеологов судебно-правовой реформы на то, что все проблемы здесь разрешит суд, оторваны от реальной жизни. Надзорный потенциал прокуратуры при условии освобождения ее от чрезмерно возросшей функции предварительного расследования общеуголовных преступлений может оказаться важным фактором утверждения законности и защиты прав граждан в деятельности всех правоохранительных органов. В этой связи руководству Генеральной прокуратуры, на наш взгляд, следует добиваться пересмотра вопросов подследственности, закрепленных в ст. 126 УПК РСФСР, и значительного сужения дел обязательной «прокурорской категории». Это позволит при тех же штатах коренным образом сместить акценты в сторону решительного усиления надзора.

Для успешного решения проблем, на наш взгляд, могут быть использованы и значительные внутриведомственные резервы. Совершенно очевидно, что прокурорская система надуманно разорвана по предметам, которые даже не соответствуют отраслям надзора. Это привело к тому, что практически в каждом субъекте Федерации совершенно независимо друг от друга действуют сразу 5 прокуратур (территориальная, военная, специальная, транспортная, природоохранная) и над каждой из них есть вышестоящие управленческие структуры. Искренне убежден, что, за исключением военных, остальные прокуратуры должны составлять единую систему на региональном уровне, а их вышестоящие звенья управления (на правах прокуратур областей) совершенно безболезненно могут быть упразднены. За счет этого можно и нужно в значительной степени укрепить районное и городское звенья, а в прокуратурах субъектов Федерации создать специальные подразделения или группы для системного надзора в деятельности органов налоговой полиции и таможни.

С регионального уровня отчетливо видно, что таможни (а в некоторых субъектах Федерации их действует несколько) нынешними транспортными прокуратурами в надзорном плане не обеспечиваются.

Структура таможенных органов не совпадает с системой транспортных прокуратур. Ульяновская таможня, например, насчитывает более 250 оперативных работников, имеет 4 подразделения в городах области, подразделение дознания, должна заниматься оперативно-розыскной деятельностью, в сферу внешнеэкономической деятельности вовлечены многие тысячи граждан и хозяйствующих субъектов, что требует соответствующего уровня надзора прокуратуры.

За счет этих внутриведомственных резервов (если нет других вариантов) в прокуратурах субъектов Федерации следует создать группы по надзору за деятельностью УООП милиции, объем работы которых за последние годы неизмеримо возрос, а специфика их деятельности требует действенного и повседневного надзора, который сегодня в силу объективных факторов явно недостаточен.

Надо прямо признать, что нынешнее уголовно-процессуальное законодательство (а проект нового УПК РФ — еще в большей степени!) в части регламентации вопросов предварительного следствия по сути требуют перманентного увеличения штатов работников следствия и дознания. Под трескотню о дополнительных гарантиях некоторые процессуальные догмы на стадии следствия доведены до абсурда, не имеют никакого значения для судьбы дела. При бесспорности положений о том, что в соответствии с законом в основу приговора могут быть положены лишь рассмотренные в судебном заседании доказательства, это становится настолько очевидным, что требует принципиального пересмотра сама концепция процессуального закона, который вот уже несколько лет подряд ревизуется только с учетом мнения разработчиков и идеологов концепции судебно-правовой реформы.

Взяв многие правовые институты из разных западных систем права, они забыли захватить те, которые обеспечивают интересы законопослушных граждан, жертв преступлений, подавляющего большинства общества и справедливого правосудия.