
СУД, ПРОКУРАТУРА,
АДВОКАТУРА

РОССИЙСКАЯ ПРОКУРАТУРА: ИТОГИ 20-ЛЕТНЕЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СОВРЕМЕННОМ ГОСУДАРСТВЕ

© 2012 г. А.Ю. Винокуров¹, Ирина Аркадьевна Васькина²

Краткая аннотация: в статье, посвященной 20-летию со дня образования прокуратуры Российской Федерации, авторами на основе анализа изменений в законодательстве и сопутствующих этому социально-экономических и политических факторов сделан краткий обзор основных преобразований в прокурорской системе, происходивших за исследуемый период.

Annotation: in the article gives short survey of main reforms of the system of prosecutor's office for the period of 20 years since prosecutor's office of Russian Federation was established.

Ключевые слова: прокуратура Российской Федерации, функциональная деятельность прокуратуры, законодательство, регулирующее вопросы организации и деятельности прокуратуры.

Key words: Prosecutor's office of Russian Federation; activity of Prosecutor's office; legislation on the organization and work of Prosecutor's office.

История российской прокуратуры насчитывает 290 лет, поскольку официальной датой создания этого государственно-правового института считается 12 января 1722 г. В этот день Петром I был подписан Указ, согласно которому учреждалась должность Генерал-прокурора, призванного быть “оком государевым” и “стряпчим по делам государственным”. В память об этой дате (начиная с 1996 г.) ежегодно празднуется День работника прокуратуры³.

Говоря непосредственно о формировании прокуратуры РФ, необходимо назвать ряд важных документов, являвшихся предпосылкой создания прокуратуры в современной России. Здесь мы под термином “современная Россия” понимаем весь период, начиная от создания до настоящего

времени Российской Федерации как государства, возникшего на исторически сложившейся территории Российской Империи в границах РСФСР периода существования СССР.

Итак, следует в первую очередь вспомнить постановление Президиума Верховного Совета РСФСР “О создании единой системы органов прокуратуры РСФСР” от 11 ноября 1991 г.⁴, в котором Комитету Верховного Совета РСФСР по вопросам законности, правопорядка и борьбы с преступностью поручалось совместно с Генеральным прокурором РСФСР подготовить и представить на рассмотрение Верховного Совета РСФСР предложения о создании единой системы органов прокуратуры РСФСР. Необходимо пояснить, что органы прокуратуры на территории РСФСР, входившие в единую систему прокуратуры СССР, к тому времени, естественно, существовали, но исторически сложившаяся обстановка, когда к концу 1991 г. стал очевидным распад СССР, создавала предпосылку скорейшего решения вопросов о формировании институтов государственно-правового механизма будущего суверенного государства. Следует также вспомнить Декларацию Съезда народных депутатов РСФСР “О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики” от 12 июня 1990 г.⁵, провозгласившую, что “Российская Советская Федеративная Социалистическая

¹ Главный научный сотрудник НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ, доктор юридических наук, профессор (E-mail: vinalexur@mail.ru).

² Младший научный сотрудник той же Академии (E-mail: kov-ir@yandex.ru).

³ В истории нашей страны, которую нельзя рассматривать в отрыве от советского периода, было время, когда в соответствии с Декретом № 1 “О судах” 1917 г. прокуратура наряду с другими государственно-правовыми институтами Российской Империи как один из оплотов царизма по распоряжению пришедших к власти большевиков была упразднена. С 1917 по 1922 г. воцарилась “диктатура пролетариата”, идеология которой не предусматривала наличия цивилизованных форм уголовного преследования и осуществления правосудия. Таким образом, в течение этого периода прокуратуры как понятия в принципе не существовало.

История прокуратуры СССР ведет отсчет с 1922 г. В 2012 г. своеобразный юбилей – 90 лет со времени восстановления на территории бывшей Российской Империи прокурорской системы.

⁴ См.: Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 48. Ст. 1672.

⁵ См.: Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 2. Ст. 22.

Республика есть суверенное государство, созданное исторически объединившимися в нем народами” (п. 1). Согласно Закону РСФСР “Об изменении названия государства Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика” от 25 декабря 1991 г.⁶ Республика официально была переименована в Российскую Федерацию (Россию), что можно считать официальной точкой отсчета для современного государства, функционирующего вне ранее существовавшей федеративной надстройки в лице СССР.

Фактической предпосылкой для реформирования органов прокуратуры в условиях вновь создаваемого государства послужили положения одобренной постановлением Верховного Совета РСФСР Концепции судебной реформы в РСФСР от 24 октября 1991 г.⁷ Согласно п. 5 указанного постановления Комитету Верховного Совета РСФСР по вопросам законности, правопорядка и борьбы с преступностью совместно с комитетами Верховного Совета РСФСР по законодательству и по правам человека, прокуратурой РСФСР и Министерством юстиции РСФСР предписывалось учесть соответствующие положения Концепции судебной реформы в РСФСР при доработке Закона РСФСР “О прокуратуре РСФСР”. Здесь следует оговориться, что законодательный акт с таким названием так и не появился, поскольку с 25 декабря 1991 г. вместо РСФСР государство стало именоваться Российской Федерацией.

Итак, в разд. 6 “Прокуратура” Концепции основной акцент делался на целесообразность сохранения за прокуратурой такой функции, как прокурорский надзор. В западных странах институт прокуратуры традиционно функционирует лишь в рамках уголовного преследования, где роль прокурора сводится к поддержанию от имени государства обвинения по уголовным делам. В Концепции записано: “Общий надзор прокуратуры служит державным орудием принуждения в условиях отсутствия материальной заинтересованности производителя и неразвитости гражданского общества”, “постепенное отмирание общенадзорной функции прокуратуры не может повлиять на состояние законности в стране, если переход к рынку обеспечит внутренние естественные стимулы соблюдения законов”⁸. Как будет

отмечено ниже, общенадзорная составляющая прокурорского надзора не только не проявила в последующем склонности к отмиранию, но и, напротив, это важнейшее направление деятельности прокуроров получило в буквальном смысле второе дыхание, когда, казалось бы, в рамках развития цивилизованных рыночных отношений с начала XXI в. был востребован весь потенциал прокуратуры РФ в целях обеспечения законности в стране.

Важной вехой для прокуратуры РФ явилось принятие Закона РФ “О прокуратуре Российской Федерации” от 17 января 1992 г.⁹, вступившего в силу с 18 февраля того же года. Это – повод вспомнить о еще одном юбилее – 20-й годовщине со дня принятия названного законодательного акта. Принятие данного Закона именно в тот период было важно прежде всего с позиции необходимости достойной замены действовавшего до того времени Закона СССР “О прокуратуре СССР” 1979 г., поскольку государства с таким названием в 1992 г. уже не существовало. И хотя достаточно длительное время отдельные сферы общественных отношений продолжали регулироваться законодательными актами союзного периода, для прокуратуры РФ важно было иметь собственный регулятор, отвечающий современному состоянию дел.

Следует отметить, что, несмотря на исключение в Законе РФ “О прокуратуре Российской Федерации” в развитие положений Концепции судебной реформы в РСФСР (в отличие от союзного Закона) положений о надзоре прокуроров за деятельностью судов, надзорная составляющая, а именно: надзор за законностью принимаемых судами определений, постановлений и приговоров, – сохранялась в процессуальном законодательстве достаточно долго – в уголовном процессе до 1 июля 2002 г., а в гражданском – до 1 февраля 2003 г., т.е. до вступления в силу новых на тот период, соответственно, Уголовно-процессуального и Гражданского процессуального кодексов РФ.

Из видимых потерь 1992 г. можно отметить только лишение прокуратуры такой функции, как координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, что через некоторое время было признано законодателем ошибочным.

Вместе с тем обратим внимание на то, что начало 90-х годов помимо трудностей перехода к рыночным отношениям было достаточно неста-

⁶ См.: Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1992. № 2. Ст. 62.

⁷ См.: Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1435.

⁸ Авторство Концепции принадлежит весьма уважаемым в научном мире ученым, однако их позиция едва ли может быть оценена положительно с точки зрения вопроса укрепления государственности.

⁹ См.: Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1992. № 8. Ст. 4472.

бильным и с точки зрения навязываемых с подачи западных идеологов споров о необходимости избавления от всех институтов советского тоталитаризма, включая не только органы государственной безопасности, но и прокуратуру. Серьезным испытанием для прокурорской системы явился период противостояния Верховного Совета РФ и Президента России, вылившийся осенью 1993 г. в кровопролитие в самом центре Москвы и упразднение представительного органа государственной власти страны. Документальным предвестником этих событий стал Указ главы государства “О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации” от 21 сентября 1993 г.¹⁰, который членами функционировавшего в тот период Конституционного Суда РФ был оценен как антиконституционный. В п. 13 названного Указа отмечалось, что “Генеральный прокурор Российской Федерации назначается Президентом Российской Федерации и ему подотчетен впредь до начала работы вновь избранного Федерального Собрания Российской Федерации. Органы Прокуратуры Российской Федерации руководствуются в своей деятельности Конституцией Российской Федерации, а также действующим законодательством с учетом изменений и дополнений, введенных настоящим Указом”.

Необходимо отметить, что большинство работников прокуратуры РФ крайне отрицательно восприняли радикальные новации тогдашнего Президента России, поскольку антиконституционность предпринятых им шагов была очевидна. Вместе с тем, несмотря на то что своими решениями глава государства вроде бы не затрагивал никоим образом вопросы организации и деятельности прокуратуры, осенние события 1993 г. весьма ощутимо отразились на душевном состоянии многих прокурорских работников, часть которых в последующем покинула систему. Это было связано также с имевшей место неопределенностью в судьбе прокуратуры, поскольку даже руководитель президентской администрации С.А. Филатов публично озвучивал свою позицию о прокуратуре как об отмирающем государственно-правовом институте.

В этих непростых условиях нужно отдать должное возглавившему на непродолжительный срок прокурорскую систему Генеральному прокурору РФ А.И. Казаннику, во многом благодаря которому удалось отстоять во вновь принятой 12 декабря 1993 г. Конституции РФ самостоятельный статус прокуратуры РФ, который она продолжает

сохранять и по сей день. Между тем на стадии обсуждения проекта Основного Закона у разработчиков были предложения вообще не упоминать о прокуратуре.

Итак, в ст. 129 Конституции РФ закреплено: “Прокуратура Российской Федерации составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации”. При этом Основной Закон не дает ответа на вопрос, какие функции осуществляются прокуратурой. В соответствии с ч. 5 ст. 129 “полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации определяются федеральным законом”. Следует отметить, что принятие Конституции РФ не повлекло за собой изменений в действующий на тот момент Закон РФ “О прокуратуре Российской Федерации”. Согласно последнему на органы прокуратуры было возложено осуществление таких функций, как: **прокурорский надзор**, который подразделялся на надзор за исполнением законов (общий надзор) (по советской терминологии), надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, надзор за исполнением законов в местах содержания задержанных, предварительного заключения, при исполнении наказания и иных мер принудительного характера, назначаемых судом, надзор за исполнением законов органами военного управления, воинскими частями и учреждениями (эти четыре направления в научной классификации прокурорского надзора получили название **отраслей, или видов прокурорского надзора**); **участие в рассмотрении судами дел; расследование преступлений** в предусмотренных уголовно-процессуальным законом случаях.

Статус Федерального закона (как и предписано Конституцией РФ) рассматриваемый законодательный акт приобрел в конце 1995 г. в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации “О прокуратуре Российской Федерации”» от 17 ноября 1995 г.¹¹

В ст. 1 были четко определены цели деятельности прокуратуры РФ, к которым отнесены **обеспечение:**

- 1) верховенства закона;
- 2) единства и укрепления законности;

¹⁰ См.: Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 39. Ст. 3597.

¹¹ См.: Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

3) защиты прав и свобод человека и гражданина;

4) защиты охраняемых законом интересов общества и государства.

В контексте заявленных целей принципиальным обновлением надзорной функции явилось дополнение ее такой отраслью, как надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, что обусловлено было не в последнюю очередь проводимой государством на международном уровне работой по вступлению в Совет Европы и что предполагало в том числе распространение на Российскую Федерацию юрисдикции Европейского Суда по правам человека. Кроме того, необходимо было показать “человеческое лицо” российского прокурорского надзора, поскольку, как было отмечено выше, для прокуратур западного типа надзорная функция традиционно являлась чуждой, а в этом смысле нужно было убедить оппонентов в востребованности прокурора как защитника прав и свобод человека и гражданина.

Дело в том, что до конца 90-х годов прокуратура испытывала определенный прессинг противников прокурорского надзора внутри страны. Здесь наиболее активно себя проявляли имевшие на тот момент определенный политический вес и представительство в Государственной Думе члены партий “Яблоко” и СПС. В более дипломатичной форме переориентировать прокуратуру на западный манер пытались и представители определенных кругов зарубежных стран, финансируя обмен опытом и поездки прокурорских делегаций из России в Голландию, США, ФРГ. Следует при этом отметить, что в начале 2000-х годов за Российской Федерацией было признано ее право на формирование такой системы прокуратуры, которая осуществляет функции, исходя из исторически сложившихся предпосылок, в том числе выполняя задачи по защите прав и свобод человека и гражданина, а также интересов государства во внепроцессуальной сфере, т.е. в рамках прежде всего прокурорского надзора.

Возвращаясь к новой на тот момент редакции Закона о прокуратуре, необходимо обратить внимание на то, что прокурорам была возвращена существовавшая у них до 1992 г. функция *координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью*, что было не в последнюю очередь обусловлено острой криминогенной обстановкой в первой половине 90-х годов, а также ведомственной обособленностью правоохранительных органов, не позволявшей должным образом стабилизировать ситуацию

с противодействием преступным посягательствам на различные сферы общественных отношений.

Кроме того, в качестве самостоятельной функции было обособлено *уголовное преследование*, которое выражалось как в расследовании органами прокуратуры преступлений (здесь прокурор мог принять к своему расследованию практически любое уголовное дело), так и в поддержании государственного обвинения в судах.

Как новое направление деятельности, называемое некоторыми авторами самостоятельной функцией, следует также назвать *участие прокурора в правотворческой деятельности*, рассматриваемое с позиции завуалированного права законодательной инициативы, которого прокуроры были лишены. Согласно первоначальной редакции Закона о прокуратуре 1992 г. эта деятельность присутствовала, но в ст. 1 не упоминалась. Здесь мы хотели бы оговориться, что правом законодательной инициативы Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры не обладают в силу отсутствия соответствующих положений в Конституции РФ и Законе о прокуратуре. Вместе с тем, начиная с 90-х годов в субъектах Федерации начала формироваться практика наделения прокуроров соответствующих субъектов РФ правом законодательной инициативы на региональном уровне путем включения правоустанавливающих норм в конституции (уставы) субъектов РФ. В настоящее время такая практика имеет место более чем в 70 регионах и в целом оценивается как позитивная, хотя есть проблемы отсутствия ее законодательной привязки к базовому Закону о прокуратуре, что позволяет делать выводы о не совсем правильном положении дел, прежде всего с позиции требований Конституции РФ, делегирующей вопросы определения полномочий прокуроров федеральному законодателю.

Следующие знаковые изменения были внесены в Закон о прокуратуре Федеральным законом «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “О прокуратуре Российской Федерации”» от 10 февраля 1999 г.¹² Речь идет не о функциональных преобразованиях, поскольку единственным новшеством в этом вопросе явилось дополнение прокурорского надзора новой отраслью (хотя многие авторы и не соглашались с такой характеристикой) – *надзором за исполнением законов судебными приставами*. Здесь законодатель допустил нарушение правил законотворческой техники, поскольку не включил в Закон о прокуратуре самостоятельную главу, посвящен-

¹² См.: Собрание законодательства РФ. 1999. № 7. Ст. 878.

ную этому направлению надзорной деятельности, в силу чего правоприменительная практика пошла по пути заимствования прокурорских полномочий в главе, посвященной надзору за исполнением законов (общему надзору). С позиции науки административного права (прокурорский надзор как самостоятельный вид деятельности обладает многими признаками властно-распорядительного характера) подобное применение аналогии закона едва ли является обоснованным в отсутствие четкой позиции законодателя по этому вопросу.

Более существенной новеллой явилось включение в Закон о прокуратуре самостоятельного раздела, посвященного вопросам службы в органах и учреждениях прокуратуры. Дело в том, что до этого специфика прохождения службы в прокуратуре регламентировалась постановлением Государственной Думы. Однако такое полномочие нижней палаты российского парламента не вытекало из ст. 103 Конституции РФ, определяющей вопросы ведения Государственной Думы.

Новое тысячелетие ознаменовалось в России большими переменами, что было связано прежде всего с принятием новых процессуальных кодифицированных актов. Так, вступление в силу с 1 июля 2002 г. Уголовно-процессуального кодекса РФ внесло в прокурорскую деятельность следующие коррективы:

1) прокуроры (кроме прокуроров-руководителей) лишились права самостоятельно выносить постановления о возбуждении уголовного дела и расследовать преступления;

2) на прокуроров-руководителей была возложена обязанность согласовывать все постановления о возбуждении уголовных дел, выносимые дознавателями и следователями, что потребовало серьезного увеличения числа заместителей прокуроров городов и районов;

3) прокуроры лишились права самостоятельно санкционировать применение такой меры пресечения, как содержание под стражей. Они стали выступать в качестве предварительного фильтра, рассматривая соответствующие ходатайства следователей и дознавателей, соглашаясь либо не соглашаясь с доводами органов расследования;

4) на прокуроров возложили обязанность поддерживать государственное обвинение по всем категориям уголовных дел, что обусловило необходимость увеличения численности штата органов прокуратуры 4 тыс. новых единиц.

Вступивший в законную силу с 1 сентября 2002 г. Арбитражный процессуальный кодекс РФ существенно снизил роль прокурора в арбитраж-

ном процессе, поскольку в ст. 52 оставил лишь четыре основания для обращения прокуроров в арбитражные суды, ограничив их правомочность вопросами оспаривания правовых актов и решений органов публичной власти, а также законности сделок, заключаемых такими органами либо структурами, в которых присутствует государственное или муниципальное участие. В целом можно признать такой подход обоснованным, поскольку 90-е годы показали немало примеров вмешательства прокуроров в споры хозяйствующих субъектов, что вызывало справедливую критику со стороны как судей, так и представителей бизнес-сообщества, не сумевших найти поддержки у прокуроров либо испытывавших на себе последствия прокурорского вмешательства.

Достаточно жестко отнесся законодатель к прокурорам в Гражданском процессуальном кодексе РФ, который вступил в силу с 1 февраля 2003 г. Речь первоначально шла о необходимости прокурора обосновывать согласно ст. 131 Кодекса свое обращение в защиту нарушенных прав гражданина невозможностью самого гражданина отстоять свои права. Безусловно, на фоне стремления Российской Федерации выглядеть в глазах мирового сообщества страной, где культивируются основные принципы демократии, в том числе примат соблюдения прав человека и гражданина и их защиты, такого рода решение выглядело несколько странным. Названное обстоятельство обусловило снижение числа исков и заявлений прокуроров в защиту прав граждан. Вопрос о смягчении требований к обращению прокуроров в суды общей юрисдикции с исками (заявлениями) в защиту прав граждан назрел в связи с кризисными событиями осени 2008 г., что послужило основанием для внесения в ст. 45 ГПК РФ положений, позволяющих прокурору обращаться в суд в случае предварительного поступления в органы прокуратуры жалоб граждан в связи с нарушениями их прав в сфере трудовых (служебных) отношений, защиты семьи, материнства, отцовства и детства, права на благоприятную окружающую среду и в ряде других оговоренных законом случаев.

Неоднозначно можно оценить и место прокурора в реализации вступившего в силу с 1 июля 2002 г. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, поскольку, с одной стороны, прокуроры получили право выносить постановления о возбуждении дела об административном правонарушении по любому составу в отношении любых лиц, а с другой — усложнилась процедура оспаривания прокурором вынесенных решений по делам об администра-

тивных правонарушениях, так как было введено разделение решений на не вступившие и вступившие в законную силу, а во втором случае – алгоритм реагирования прокурора значительно усложнился. Кроме того, следует отметить до сих пор имеющую место неурегулированность вопроса о роли прокурора в административном расследовании, хотя внесенные в конце 2011 г. в рамках реализации Национального плана противодействия коррупции дополнения в Закон о прокуратуре фактически возложили на него проведение такого расследования без наделения должным арсеналом правовых средств.

Что касается изменений во внепроцессуальной, прежде всего в надзорной, сфере, то здесь “нулевые” годы следует отметить однозначно со знаком “плюс”.

В 2000 г. прокуратура РФ получила серьезный карт-бланш от Президента России В.В. Путина в связи с необходимостью укрепления единства правового пространства. Как известно, в ряде субъектов РФ во второй половине 90-х годов начался слабо контролируемый федеральным центром “парад суверенитетов”, который зачастую выражался в обособленной от интересов России правотворческой деятельности, что стало возможно не в последнюю очередь в силу весьма своеобразного решения Конституционного Суда РФ, состоявшегося в 1998 г. Вместе с тем курс, взятый на укрепление государства в 2000 г., позволил за сравнительно небольшой период (два–три года), в том числе путем эффективного использования потенциала прокуратуры РФ, серьезно зачистить заросшее сорняками-документами правовое поле. В последние годы прокуроры хотя и встречаются с неединичными фактами издания в регионах незаконных нормативных правовых актов, уже работают в режиме реального времени.

Федеральный закон “О противодействии экстремистской деятельности” от 25 июля 2002 г.¹³ возложил на органы прокуратуры ответственную задачу по проверке законности в деятельности общественных и религиозных объединений и средств массовой информации на предмет наличия в ней экстремистских проявлений. В связи с этим прокуроры получили новые полномочия: право выносить предостережение о недопустимости нарушения закона руководителям общественных и религиозных объединений и иным лицам, а также предупреждение таким объединениям и средствам массовой информации по факту допущенных ими нарушений. Причем повторное в

течение года нарушение названными субъектами правоотношений законодательства о противодействии экстремизму влечет за собой обращение прокурора в суд о ликвидации общественного (религиозного) объединения или о прекращении деятельности средства массовой информации.

В связи с присоединением Российской Федерации к международным конвенциям против коррупции был принят Федеральный закон “О противодействии коррупции” от 25 декабря 2008 г.¹⁴ Согласно ст. 5 на Генерального прокурора РФ и подчиненных ему прокуроров возложили задачу по *координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с коррупцией* и реализацию иных полномочий в области противодействия коррупции. Таким образом, координационная функция прокуратуры была расширена, поскольку в сфере борьбы с коррупцией речь идет не только об уголовно наказуемых деяниях. Следует отметить, что конкретные задачи в рассматриваемой сфере борьбы с коррупцией ставятся перед Генеральным прокурором РФ в периодически принимаемых Президентом РФ национальных планах по противодействию коррупции. Среди новых задач в сфере противодействия коррупции следует отметить и возложение на органы прокуратуры в соответствии со ст. 3 Федерального закона “Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов” от 17 июля 2009 г.¹⁵ обязанности проводить антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов, издаваемых поднадзорными прокурорам органами и должностными лицами в отдельных сферах общественных отношений, например в сфере прав, свобод и обязанностей человека и гражданина, в сфере прохождения государственной и муниципальной службы, природоохранной сфере.

Серьезное влияние на создание конструктивной среды взаимодействия прокуроров с бизнес-сообществом оказало принятие Федерального закона “О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля” от 26 декабря 2008 г.¹⁶ С 1 мая 2009 г. на прокуроров первоначально была возложена задача по согласованию внеплановых проверок, проводимых контрольно-надзорными органами в субъектах малого и среднего пред-

¹⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (Ч. 1). Ст. 6228.

¹⁵ См.: Собрание законодательства РФ. 2009. № 29. Ст. 3609.

¹⁶ См.: Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (Ч. 1). Ст. 6249.

¹³ См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3031.

принимательства (ст. 10). С 2010 г. данное полномочие применяется прокурорами для оценки законности внеплановых проверок, организуемых в отношении всех субъектов предпринимательской деятельности. Кроме того, согласно этому же законодательному акту прокуроры (начиная с 2010 г.) официально аккумулируют и размещают на своих Интернет-сайтах информацию о намечаемых контрольно-надзорными органами плановых проверках на предстоящий календарный год, что позволяет держать проведение таких мероприятий в сфере прокурорского внимания.

Следует также отметить, что с 1 января 2012 г. на органы прокуратуры возложена обязанность осуществлять государственный учет статистических данных о состоянии преступности и работы по расследованию преступлений (ранее эта работа велась подразделениями Государственного информационно-аналитического центра МВД России).

К числу серьезных функциональных потерь последних лет необходимо отнести утрату прокуратурой РФ такой составляющей уголовного преследования, как расследование преступлений. Как известно, с 7 сентября 2007 г. в системе прокуратуры был обособлен следственный аппарат путем образования Следственного комитета при Прокуратуре РФ. При этом полномочия прокуроров по осуществлению надзора в процессуальной деятельности следователей (причем не только прокурорских) были существенно сокращены. С 15 января 2011 г. из прокурорской системы выделился самостоятельный Следственный комитет России, представляющий собой уникальное учреждение, поскольку не входит, в отличие от

других органов, осуществляющих предварительное следствие, в систему федеральных органов исполнительной власти, являясь федеральным государственным органом. В то же время подчеркнем, что данная процедура – очередной шаг в реализации положений упомянутой выше Концепции судебной реформы в РСФСР, предусматривавшей отделение прокурорского следствия от руководства со стороны прокуроров, хотя существуют и более смелые планы по созданию единого следственного органа, который осуществлял бы расследование по всем уголовным делам, относящимся к подследственности следственных органов. Однако, надеемся, опыт наших соседей в Республике Казахстан, которые пошли этим путем в середине 90-х годов и в кратчайшие сроки убедились в неэффективности подобной консолидации, заставит радикальных реформаторов не убеждать законодателей в целесообразности такого шага, влекущего за собой помимо серьезных финансовых издержек и ряд других проблем.

Таким образом, резюмируя сказанное, хотелось бы отметить, что за прошедшие 20 лет прокуратура Российской Федерации доказала своей деятельностью востребованность в качестве неотъемлемого государственно-правового института. В обозримой перспективе, учитывая наличие многих нерешенных проблем на пути построения правового государства, она будет продолжать выполнять стоящие перед ней задачи, обеспечивая законность с позиции разумного сохранения баланса в вопросах защиты личного (персонифицированного), общественного (неперсонифицированного) и публичного (государственного и муниципального) интересов.