ЗАЩИЩАЯ КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРАВА ГРАЖДАН, УКРЕПЛЯТЬ АВТОРИТЕТ ВЛАСТИ

ГЕНЕРАЛЬНЫЙ ПРОКУРОР РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Юрий Яковлевич Чайка

2008 год стал для Российской Федерации годом серьезных испытаний на зрелость общества, государства и его институтов, что было обусловлено, во-первых, избирательной кампанией по выборам Президента Российской Федерации, во-вторых, непростой внешнеполитической ситуацией, в-третьих – на социально-экономическом развитии страны сказались последствия глобального финансового кризиса, непосредственно затронув права и законные интересы многих людей.

В этих условиях вся деятельность органов прокуратуры была направлена на обеспечение стабильности внутриполитической системы, укрепление законности, защиту охраняемых законом прав и свобод человека и гражданина, законных интересов хозяйствующих субъектов.

Одной из ключевых задач для органов прокуратуры по-прежнему остается правозащитная функция – обеспечение соблюдения конституционных прав и свобод человека и гражданина. Отличительной особенностью стала концентрация усилий по защите трудовых прав граждан, и прежде всего решению двух самых острых проблем: оплата труда и трудовая занятость. После длительного периода стабильности в октябре – ноябре 2008 года резко возросла суммарная задолженность по заработной плате, достигнув почти 8 млрд. рублей. В результате оперативно принятых мер удалось не только остановить ее рост, но и существенно снизить размер – до 4,5 млрд. рублей. Всего в 2008 году выявлено почти 800 тыс. нарушений трудовых прав граждан. К административной и дисциплинарной ответственности привлечено свыше 44 тыс. должностных лиц, более 21 тыс. руководителей организаций вынесено предупреждение о недопустимости нарушений закона.

Сейчас, когда тысячи человек лишаются работы, не получают заработную плату, порой просто не имея возможности оплатить расходы на оказание им юридической помощи для обращения в суд, Президентом Российской Федерации Д.А. Медведевым было принято своевременное решение – внесены изменения в статью 45 Гражданского процессуального кодекса РФ, где оговари-

вается возможность прокурора обращаться за защитой прав граждан и неограниченного круга лиц в суды, если возникает такая необходимость. С принятием такого закона у прокуроров появится реальная возможность более жестко через суд реагировать на нарушения прав и интересов большого числа граждан, в первую очередь малоимущих и социально незащищенных групп населения. Здесь не должно быть мелочей. Ни один человек не должен оказаться без защиты закона. В этом и заключается социальное назначение прокурорского надзора.

Важнейшей задачей всей правоохранительной системы является обеспечение экономической безопасности государства. В 2008 году прокурорами выявлено 1 млн. 300 тыс. нарушений законов в сфере экономики. К дисциплинарной и административной ответственности привлечено почти 140 тыс. виновных должностных лиц. В суды подано более 360 тыс. исковых заявлений в защиту государственных интересов, по которым возмещен ущерб на сумму 2,5 млрд. рублей. Однако в современных условиях динамично развивающейся ситуации необходима предельная концентрация сил всех правоохранительных органов, координация действий, принятие согласованных мер. Такая работа организована Генеральной прокуратурой в рамках деятельности Межведомственной группы по противодействию преступлениям в сфере экономики, созданной по поручению Президента Российской Федерации. Определен механизм совместных действий по контролю за сохранностью и целевым использованием средств государственной поддержки отечественной экономики, осуществляются согласованные меры по противодействию их хищениям, злоупотреблениям государственными и банковскими служащими, фиктивным банкротствам и рейдерским захватам, незаконным операциям на рынке ценных бумаг. Органы прокуратуры обязаны обеспечить качественное надзорное сопровождение плана действий Правительства Российской Федерации по оздоровлению ситуации в финансовом и других секторах экономики.

Политические решения, принятые руководством страны по вопросам борьбы с коррупцией, придали новый импульс работе по противодействию этому опаснейшему явлению. Прокурорские проверки повсеместно стали носить постоянный и системный характер. Выявлено более 208 тыс. нарушений законодательства о противодействии коррупции, что почти в два раза больше, чем в 2007 году. В целях их устранения в суды направлено 10 тыс. заявлений, внесено около 40 тыс. представлений, почти 30 тыс. должностных лиц привлечено к дисциплинарной и административной ответственности. По материалам органов прокуратуры в 2008 году следственными органами возбуждено более 3300 уголовных дел коррупционной направленности, что почти в 3 раза больше, чем в 2007 году. За 2008 год только количество выявленных фактов взяточничества в целом по стране увеличилось более чем на 7,5%.

Серьезный антикоррупционный потенциал будет иметь деятельность по надзору за соблюдением прав хозяйствующих субъектов. Прокуратура провела ряд организационных мер для обеспечения выполнения новых функций по формированию ежегодного плана проведения проверок, а также обеспечению согласования проведения внеплановых проверок субъектов малого и среднего предпринимательства.

Большое значение имеет антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов на предмет выявления факторов, создающих потенциальную возможность для коррупционных решений и действий субъектов правоприменения. Вмешательство прокуроров уже позволило исключить из нормативных правовых актов органов государственной власти и местного самоуправления почти 14 тыс. таких положений. Как показывает практика, особое внимание необходимо уделять нормативной правовой базе муниципального уровня. Именно в правовых актах исполнительных и представительных органов местного самоуправления выявлено наибольшее количество коррупциогенных норм.

Кроме того, коррупция как таковая – очень сложное социально-юридическое явление, и борьбу с ней необходимо организовывать на научной основе. Сейчас при Координационном совещании руководителей правоохранительных органов Российской Федерации образуется Совет руководителей научных и образовательных учреждений правоохранительных органов по изучению проблем противодействия коррупции.

Руководством страны определен ряд ключевых направлений по повышению качественных параметров военной организации государства. Для решения этих важнейших задач выделяют-

ся значительные бюджетные ассигнования и обязанность органов военной прокуратуры совместно с руководством военного ведомства – сделать все, чтобы эти средства были потрачены по целевому назначению. Военная реформа предполагает дальнейшее сокращение численности войск. Поэтому защитить военнослужащих от административного произвола, обеспечить соблюдение прав и законных интересов увольняемых с военной службы, а также членов их семей – долг военных прокуроров.

Важным фактором успешного выполнения стоящих перед органами прокуратуры задач является правильная организация работы с кадрами, отбор, расстановка и воспитание прокурорских работников. Сейчас наш кадровый потенциал укомплектован на хорошем профессиональном уровне. Люди ценят службу в органах прокуратуры. Руководители много занимаются решением социальных вопросов, жилищных проблем, созданием благоприятных условий работы. Это позволило стабилизировать коллективы. За последние годы произошло значительное омоложение прокурорских кадров.

В 2008 году в образовательных учреждениях Академии Генеральной прокуратуры прошли обучение по программам повышения квалификации 2400 прокурорских работников, треть которых составляют работники следственного комитета при прокуратуре. Нами возрождена трехуровневая система подготовки и переподготовки кадров, включающая межрегиональные центры, институты и академию, в которых на постоянной основе проходят повышение квалификации прокурорские работники. По оценкам наших зарубежных коллег, она признается одной из наиболее эффективных в Европе.

В 2008 году, как и на протяжении прошедших двух лет, наблюдается тенденция снижения преступности. По итогам 2008 года она снизилась на 10,4%. В целом же за период 2006–2008 годов количество преступлений уменьшилось почти на 17%. Во многом снижению преступности способствовало то, что было обращено особое внимание на профилактическую сторону.

Вместе с тем следует сдержанно относиться к переменам в динамике преступности. И для того чтобы эффективно с нею бороться, правильно выбирать приоритеты, ориентиры и методы работы, ситуацию следует оценивать трезво и честно. Сейчас можно выделить 3 основных направления в этой сфере, на которых сконцентрированы усилия всех правоохранительных органов – это учетно-регистрационная дисциплина, раскрываемость преступлений и качество следствия.

МВД России и другими правоохранительными органами проводится большая работа по укреплению учетно-регистрационной дисциплины. Но организационные меры и ведомственный контроль кардинально изменить ситуацию пока не смогли. В течение года в ходе прокурорских проверок поставлено на учет 142 тыс. ранее известных, но не зарегистрированных преступлений. Это объем преступности примерно трех-четырех средних областей. Среди укрытых – 319 убийств, свыше 2 тыс. случаев причинения тяжкого вреда здоровью, десятки тысяч краж и других имущественных посягательств.

Все сказанное свидетельствует о необходимости усиления прокурорского надзора за законностью на стадии возбуждения уголовного дела. Кроме того, важнейшим эффективным инструментом для нас является утверждение статистической отчетности по регистрации преступлений. Я требую жестко подходить к этому вопросу.

В 2008 году, к сожалению, не удалось добиться перелома в раскрываемости преступлений. На фоне снижения числа зарегистрированных преступлений их раскрыто на 60 тыс. меньше. Почти 1,5 млн. остаются нераскрытыми. В большинстве случаев, если преступление не раскрыто сразу же по «горячим» следам, то розыск идет, как правило, вяло, а по уголовным делам о преступлениях небольшой и средней тяжести оперативные мероприятия почти не проводятся. Поэтому прокурорами будет уделяться самое пристальное внимание надзору за оперативно-разыскной деятельностью.

В 2008 году следственным аппаратам правоохранительных органов удалось добиться определенных позитивных результатов: из общего числа дел, находившихся в производстве, стало больше направляться в суд (на 4%), снизилось количество прекращенных и приостановленных уголовных дел. Вместе с тем, как свидетельствует практика прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав человека на досудебной стадии уголовного судопроизводства, качеством расследования уголовных дел, есть еще над чем работать.

Счет допускаемым нарушениям идет на сотни тысяч. В течение года по требованию прокуроров отменено более 66 тыс. необоснованных постановлений о возбуждении уголовных дел,

свыше 1 млн. 800 тыс. – об отказе в их возбуждении (практически каждое пятое). Почти по 350 тыс. уголовных дел отменены постановления о приостановлении, а по 24 тыс. – о прекращении дознания и следствия. Выявлено около 600 тыс. нарушений закона. Если же к этому добавить почти 5 тыс. случаев, когда людей оправдывали суды либо в отношении них уголовные дела были прекращены по реабилитирующим основаниям, то картина с соблюдением прав и конституционных гарантий граждан на этой стадии уголовного процесса вырисовывается не самая благополучная. Решить эту проблему можно одним путем – перенеся надзор на более ранние этапы, упреждая нарушения закона, а в случаях необходимости – помогая принимать обоснованные решения.

Кроме того, необходимо более взвешенно подходить к выбору меры пресечения. Особенно это касается заключения под стражу обвиняемых в преступлениях небольшой и средней тяжести. В 2008 году более 12 тыс. человек были освобождены из-под стражи на стадии следствия. Практика показывает, что зачастую при обращении за санкцией в суд предоставляются односторонние материалы, выгодные следствию и не отражающие объективной картины. Подход к избранию меры пресечения нужно коренным образом изменить, использовать весь арсенал других предусмотренных законом мер, аресты должны применяться только в качестве исключительной меры.

Несколько слов о работе следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации. 2008 – это первый полный календарный год, который комитет отработал. Нам удалось добиться определенных позитивных результатов.

В 2008 году значительно сократилось общее число прекращенных уголовных дел. Снизился их удельный вес от общего количества оконченных. Существенно уменьшилось количество дел, прекращенных на судебной стадии по реабилитирующим основаниям, и число оправданных лиц. Более чем в 2 раза уменьшилось количество незаконных постановлений о приостановлении предварительного следствия. Будем считать, что этап становления следственного комитета завершен. Прокурорами оказывалась всемерная помощь следователям. Достаточно сказать, что в течение этого времени они более 18 тыс. раз выезжали на место преступления для оказания помощи и координации действий, почти тысячу – когда следователь комитета в силу разных причин не мог прибыть – вместе с дознавателями МВД для осмотра места происшествия и закрепления доказательств по преступлениям прокурорской подследственности.

Мы и дальше будем продолжать оказывать такую помощь. Никто ситуацию на самотек не пустит. Российская прокуратура – это единая централизованная система, органы которой имеют одни цели.

Кроме того, обеспечить качество и законность следствия, по моему глубокому убеждению, можно только через установление конструктивного взаимодействия между следователем и прокурором уже на ранней стадии расследования уголовных дел. Это дает возможность максимально использовать профессиональный потенциал прокуроров на всех этапах следствия.

Практика надзора показывает, что в тех регионах, где такое взаимодействие налажено, эффективность следственной работы и состояние законности на досудебной стадии объективно улучшились. Это на сегодняшний день единственный способ достичь положительных результатов.

Предварительный прогноз развития ситуации не исключает возможности нарастания социальной напряженности в обществе, и задача органов прокуратуры – не допустить ее крайних форм: экстремистских проявлений, возникновения межэтнических и религиозных конфликтов. В 2008 году прокурорами выявлено около 89 тыс. нарушений законодательства о противодействии экстремизму и терроризму. За последние два года количество внесенных актов реагирования увеличилось в 3 раза. В то же время в Российской Федерации зарегистрировано 460 преступлений экстремистской направленности, что почти на треть больше, чем в 2007 году. Конечно, это серьезный рост, но следует учитывать, что в подавляющем большинстве правоохранительными органами возбуждались уголовные дела по фактам призывов к совершению экстремистских действий. Прокуроры специально ориентировали их на такого рода превентивную работу. Это в свою очередь позволило предотвратить совершение большого числа тяжких и особо тяжких преступлений, совершаемых по экстремистским мотивам.

С целью координации усилий правоохранительных органов в данной сфере в 2008 году было издано совместно с МВД России и ФСБ России распоряжение «О совершенствовании работы

по предупреждению и пресечению деятельности общественных и религиозных объединений по распространению идей национальной розни и религиозного экстремизма». Важно, чтобы разработанные меры и принятые решения легли в русло практических, а главное – результативных действий.

Предметом постоянного внимания прокуроров остаются вопросы, связанные с предотвращением террористической угрозы. Это чрезвычайно важный аспект совместной работы прокуратуры, правоохранительных органов и специальных служб. Конечно, на этом направлении проделан большой объем работы. Значительное количество лидеров и активных членов преступных формирований привлечено к уголовной ответственности. Продолжается уменьшение количества террористических актов. На этом фоне отмечается снижение активности в деятельности региональных антитеррористических комиссий. Хотя уровень террористической угрозы в стране остается высоким. Поэтому в настоящее время перед нами стоит задача активизировать работу комиссий, помочь им в разработке эффективных мероприятий. И по-прежнему для всех правоохранительных органов актуальной задачей остается ликвидация каналов финансирования терроризма как из-за границы, так и внутри страны.

Хочу еще раз напомнить, что все правоохранительные органы, несмотря на разницу функций или полномочий, защищая права граждан и общественный порядок, делают одно дело. Гражданину – жертве преступления или административного произвола все равно, кто не принял всех необходимых мер для защиты его права. Для него закон нарушен властью, государство не смогло защитить его, обеспечить конституционные гарантии. И поэтому задача прокуроров – защищая права и интересы граждан, укреплять авторитет власти. Через права, честь, достоинство и здоровье гражданина заботиться об укреплении и силе государства. Отрадно отметить, что органы прокуратуры востребованы обществом и служат эффективной опорой и защитой населения.