

В частности, в 2004 г. в международный рейтинг качества государственного управления входили 209 стран, процентный ранг Российской Федерации по эффективности государственного управления в тот период равнялся 48,1 единицы (из 100 возможных), по качеству государственного регулирования — 30,5 единицы (из 100 возможных). В рейтинге международной конкурентоспособности Всемирного экономического форума за 2005 г. Российская Федерация по показателю «качество государственных институтов» опустилась с 81-го на 89-е место⁸.

Проведенная радикальная структурная реорганизация выявила определенные проблемы в административно-правовом обеспечении реформы. Основные цели реформы — повышение качества и доступности государственных услуг, прекращение избыточного государственного регулирования и повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти — пока не были достигнуты. В этом отношении начало нового этапа реформы в 2005 г. сопровождалось важными концептуальными и организационными изменениями: распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 октября 2005 г. были утверждены Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 гг. и план мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 гг.⁹ А чуть позже постановлением Правительства Российской Федерации от 29 мая 2006 г. Министерство экономического развития и торговли было определено федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным осуществлять нормативно-правовую и методическую поддержку проведения мероприятий в рамках административной реформы¹⁰. Кроме того, задачи отдельных этапов проведения административной реформы согласовывались с Программой социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период (2005–2010 гг.) от 19 января 2006 г.¹¹

*Румянцева В.Г.,
кандидат юридических наук, доцент
Брижанин В.В.,
соискатель кафедры государственного
и административного права СПбГИЭУ*

- ¹ Зайцева Т.В. Реформа государственной службы России: История попыток реформирования с 1992 по 2000 год. М.: Весь мир, 2003. С. 11–25.
- ² История государственного управления России / Отв. ред. В.Г. Игнатов. Ростов н/Д, Феникс, 2003. С. 555, 556.
- ³ Федеральный закон «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с осуществлением мер по совершенствованию государственного управления» от 29 июня 2004 г. № 58-ФЗ (с изм. по сост. на 26.04.2007 г.) // СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2711.
- ⁴ Подробнее см.: Слатинов В.Б. Административная реформа в России: промежуточные итоги // Образование и общество. Орел. 2006. № 1.
- ⁵ Указ Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» от 9 марта 2004 г. № 314 (с изм. по сост. на 24 сентября 2007 г.) // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.
- ⁶ Постановление Правительства РФ «О типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» от 19 января 2005 г. № 30 (с изм. по сост. на 15.10.2007 г.) // СЗ РФ. 2005. № 4. Ст. 305.
- ⁷ Постановление Правительства РФ «О типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти» от 28 июля 2005 г. № 452 (с изм. по сост. на 15.10.2007 г.) // СЗ РФ. 2005. № 31. Ст. 3233.
- ⁸ Данные по публикации В.Б. Слатинова. См.: Слатинов В.Б. Указ. соч. С. 14.
- ⁹ Распоряжение Правительства РФ «Об одобрении Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 годах и план мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 годах» от 5 октября 2005 г. № 1789-р // СЗ РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.
- ¹⁰ Постановление Правительства РФ «О дополнительных мерах по оказанию поддержки проведения федеральными органами исполнительной власти и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации административной реформы в 2006 году» от 29 мая 2006 г. № 336 (с изм. по сост. на 23.11.2006 г.) // СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2528.
- ¹¹ Распоряжение Правительства РФ «О программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период (2005–2010 годы)» от 19 января 2006 г. № 38-р. / СЗ РФ. 2006. № 5. Ст. 589.

ОРГАНЫ ПРОКУРАТУРЫ И ГРАЖДАНСКОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО РОССИИ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

Правовой статус прокурора в гражданском судопроизводстве предопределялся отсутствием в последнем публичных начал и не связанностью гражданского оборота с экономической и социальной функциями государства.

До революции 1917 г. хотя прокуроры и состояли при судах, но были им неподконтрольны. Наоборот, прокурор наблюдал за соблюдением судами правил их устройства и делопроизводства, участвовал в рассмотрении дисциплинарных дел судебных работников и опротестовывал неза-

конные решения по ним, направляя свои характеристики на судей министру юстиции¹. Последствием революции 1917 г. стало усиление вмешательства государства в «частноправовые отношения» и тем самым в споры, рассматриваемые в рамках гражданского процесса. Это проявилось в том числе в предоставлении прокурору широких полномочий в гражданском судопроизводстве, позволяющих ему «как начать дело, так и вступить в дело в любой стадии процесса, если, по его мнению, этого требует охрана интересов госу-

дарства или трудящихся масс» (ст. 2 ГПК 1923 г.). Впоследствии регламентация полномочий прокурора в гражданском процессе направлялась на осуществление им надзора за законностью рассмотрения гражданских дел в судах. Исходя из действовавшей Конституции 1936 г., возлагавшей на Генерального прокурора и всех подчиненных ему прокуроров функцию высшего надзора за законностью деятельности всех государственных органов, в том числе и судов, ГПК РСФСР 1964 г. наделил прокурора в гражданском судопроизводстве весьма широкими процессуальными правами. Это было отражено в многочисленных статьях ГПК РСФСР 1964 г., а также в действовавшем в тот период законодательстве о прокуратуре.

Между тем Конституция Российской Федерации 1993 г., закрепив принципы разделения властей, независимость судебной власти, неограниченное право на судебную защиту, не определила место прокуратуры в системе государственных органов и не наделила ее полномочиями по надзору за носителями государственной власти, в том числе и за судебной, что прямо следует из ряда норм Конституции Российской Федерации (ст. 10, 11, 18, 46, 129).

В результате социально-экономических изменений в России в 80–90-х годах прошлого века, под воздействием судебной реформы произошли серьезные изменения и в концепции прокурорского надзора. С учетом того что надзор прокуратуры за законностью рассмотрения дел судами и в прежнем виде вызывал противодействие, ряд авторов считали, что в условиях формирования правового государства и реализации концепции разделения властей судебная власть приобретает статус независимой и не может оставаться поднадзорной такому государственному органу, каким является прокуратура². Осуществляя правосудие, то есть государственную деятельность, направленную на рассмотрение и разрешение правовых конфликтов, суд становится основным гарантом правопорядка и законности, защиты прав, свобод и законных интересов человека. Активное, профессионально грамотное участие прокуроров в судебной деятельности — серьезная гарантия законности и эффективности судопроизводства.

Стоит отметить, что концепция судебной правовой реформы с учетом расширения принципов диспозитивности и самостоятельности исходила из необходимости изменения процессуального положения прокурора в гражданском процессе. Частично эта концепция была реализована в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации», и главное изменение, внесенное в него, коснулось того, что данный закон, предусматривая основания и формы участия прокурора в гражданском судопроизводстве, не относил их к надзорной деятельности. Между тем ст. 12 ранее действовавшего ГПК РСФСР 1964 г. соответствующие формы и основания участия прокурора в гражданском процессе определяла как возложение надзора за точным и единообразным исполнением законов в гражданском судопроизводстве на Генерального прокурора и всех подчиненных ему прокуроров. Некоторые авторы указывали, что эта норма не соответствует Конституции Российской Федерации и Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации», и отмечали, что, несмотря на ее отмену 7 августа 2000 г., по существу процессуальное положение прокурора по ГПК РСФСР 1964 г. не изменилось, поскольку все остальные нормы, определяющие задачи прокурора в гражданском процессе, методы и формы их осуществления, были определены ст. 41 и рядом других статей ГПК РСФСР 1964 г., а также ст. 21, 22, 33, 35, 36 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

Однако несомненным является и другое: участие прокуратуры в судебной деятельности, в рассмотрении дел судами

в условиях построения правового государства приобретает особо важное значение. Так, с 1 февраля 2003 г. введен в действие новый Гражданско-процессуальный кодекс Российской Федерации и соответственно признан утратившим силу Гражданско-процессуальный кодекс РСФСР. Общие положения об участии прокурора в деле закреплены в ст. 45 ГПК РФ, которая определяет возможность обращения прокурора в суд с заявлением в защиту прав, свобод и охраняемых законом интересов других лиц и вступления в процесс для дачи заключения по делам определенных ГПК РФ и другими федеральными законами категорий, а о его правах и обязанностях как лица, участвующего в деле, — в статье 35 ГПК РФ. Прокурор вправе принести представление в суд второй и надзорной инстанций на судебное постановление лишь в случае, если он участвует в деле. Правом на подачу указанных представлений в вышестоящие суды обладает прокурор, являющийся лицом, участвующим в деле, с точки зрения положений ст. 34, 35, 45 ГПК РФ, независимо от того, явился ли он в заседание суда первой инстанции.

По прошествии нескольких лет после узаконения данных новшеств мы, несомненно, видим появившиеся проблемы гражданско-процессуального законодательства. Сохранив за прокуратурой функцию защиты прав и свобод человека и «обрезав» у нее полномочия по обращению в суд с иском и участию в гражданском процессе — в защиту этих прав, как точно определил В. Маевский — это «все равно, что, предвзвешенно обезножив человека, предлагать бежать ему стометровку»³. В России многие люди просто боятся обращаться в суд с жалобами на незаконные действия руководителей коммерческих структур. У них нет денег на адвокатов, сил годами ходить в суд по своему иску, желания бороться с ветряными мельницами. Мало того что после этого не найдешь работу, можно потерять гораздо больше. Предпринимательские структуры обслуживают, как известно, не только юридические конторы и коррумпированные чиновники, но нередко и бандиты. В этих условиях наличие у прокурора надзора за исполнением законов всеми этими органами и организациями, а также право предъявлять и поддерживать иски в суде от имени государства в защиту законных интересов граждан, а также право опротестовывать незаконные решения суда — объективная необходимость.

Необходимо признать, что справедливо отмечал теперь уже бывший Генеральный прокурор России В.В. Устинов в своей статье «Наша главная задача — защита человека», опубликованной в «Российской газете» 30 апреля 2002 г.: «Достоинство определить в новой ситуации в связи с судебной реформой. Если более широко, то я считаю, что главное назначение прокуратуры — укрепление государственности. Мы всегда отстаивали и будем отстаивать интересы государства Российского. И, конечно же, важнейшей нашей задачей остается защита каждого гражданина, защита прав человека. И не случайно более полутора миллионов человек обратились в прошлом году за защитой своих прав именно к нам. Это говорит о том, что нам доверяют. И мы это ценим»⁴.

Волков М.И.,

аспирант Мурманского гуманитарного института

¹ Прокурорский надзор в Российской Федерации: Учебник / Под ред. Ю.Е. Виноградова. М., 2000. С. 34.

² Прокурорский надзор: Учебник для вузов / Под ред. А.Я. Сухарева. М.: Издательство НОРМА, 2003. С. 337.

³ Маевский В. Страсти по судебной реформе // Российская юстиция. 2001. № 1. С. 18–21.

⁴ Устинов В.В. Наша главная задача — защита человека // Российская газета. 2002. 30 апреля.