

О.А. Кожевников

канд. юрид. наук, доц.

Уральский государственный
юридический университет

НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУР СОЮЗНОГО ГОСУДАРСТВА В УГОЛОВНО–ПРАВОВОЙ СФЕРЕ

В статье рассматривается деятельность прокуратур Российской Федерации и Республики Беларусь в надзоре за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие; надзоре за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу; при осуществлении уголовного преследования, координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью; участии в рассмотрении уголовных дел судами. В статье выявляются недостатки правового регулирования и даются предложения по совершенствованию законодательства.

Укрепление Союзного государства Беларуси и России предполагает совершенствование его правовой базы, институтов защиты прав и законных интересов личности, общества и государства. Это в полной мере относится и к прокуратуре, призванной в соответствии с Законами о прокуратуре РФ и Беларуси осуществлять надзор за исполнением законов, в том числе и в уголовном судопроизводстве.

В Российской Федерации и в Республике Беларусь важнейшим направлением деятельности прокуратуры является надзор за исполнением законов органами расследования.

Закон о прокуратуре РФ в ст. 1 и гл.3 выделяет надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствия, но ни название данного направления, ни его содержание не отражают сущности деятельности прокурора в данной сфере. И тому есть несколько причин.

1. В законе говорится о соблюдении законности только правоохранительными органами. Между тем круг субъектов, принимающих участие на досудебных стадиях уголовного судопроизводства достаточно широк. Так, УПК РФ выделяет участников уголовного судопроизводства со стороны обвинения, где кроме прокурора, следователя, начальника следственного отдела, органа дознания, дознавателя упоминает потерпевшего, частного обвинителя, гражданского истца, представителей потерпевшего, гражданского истца

и частного обвинителя (глава 6), участников уголовного судопроизводства со стороны защиты (глава 7), и иных участников уголовного судопроизводства (глава 8). И этими субъектами также могут нарушаться правовые нормы.

2. В законе наряду с органами, осуществляющими досудебное производство по уголовному делу, названы и органы, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность, что на наш взгляд, вряд ли правильно. Оправданной является точка зрения о существовании отдельной отрасли (направления) деятельности прокуратуры – надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности. Данное направление имеет свои задачи, предмет, а прокурор обладает особыми полномочиями, обусловленные спецификой данного вида деятельности. Таким образом, появляются два самостоятельных направления деятельности прокуратуры по надзору за исполнением законов – при осуществлении оперативно розыскной деятельности и при осуществлении дознания и предварительного следствия.

В Законе о прокуратуре Республики Беларусь имеются статьи, посвященные как надзору за законностью оперативно-розыскной деятельности (ст. ст. 28, 29), так и надзору исполнением закона в ходе досудебного производства, при производстве предварительного следствия и дознания (ст.ст.30, 31, 44). ст. ст. 36 и 37 относятся к обоим направлениям. Думается, что досудебное производство, под которым понимается ускоренное производство и производство со дня поступления заявления, сообщения о преступлении до передачи уголовного дела прокурору для направления в суд для рассмотрения по существу либо прекращения производства по делу, а также подготовка материалов по уголовному делу частным обвинителем и стороной защиты (п. 4-1 ст. 6 УПК Республики Беларусь) мало чем отличается от производства предварительного следствия и дознания, и такая формулировка закона является не совсем некорректной.

В отличие от Федерального закона о прокуратуре, Закон Республики Беларусь содержит в себе норму о полномочиях прокурора по надзору за исполнением законодательства при осуществлении оперативно-розыскной деятельности. В РФ некоторые полномочия содержатся лишь в ст. 21 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности».

В статье 1 закона «О прокуратуре РФ» в качестве отдельного направления предусмотрено уголовное преследование в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодательством РФ. Если до издания Федерального закона от 5 мая 2007 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре

Российской Федерации», можно было говорить об уголовном преследовании как праве прокурора на возбуждение уголовного дела и производство предварительного следствия, а также наличии следственного аппарата в структуре органов прокуратуры, то с принятием Указа Президента РФ № 1182 от 27 сентября 2010 г.

«Вопросы Следственного Комитета Российской Федерации» о создании на базе Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации Следственного комитета Российской Федерации эти доводы утратили свою актуальность. Понимать же преследование как поддержание государственного обвинения по уголовным делам является не совсем правильным, так как это поддержание обвинения является элементом другого направления, также предусмотренного ст. 1 Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» - участие в рассмотрении дел судами.

Указом Президента Республики Беларусь № 409 от 12 сентября 2011 г. был образован Следственный комитет Республики Беларусь, и вопросы, связанные с его деятельностью, стали рассматриваться и в процессуальной науке Республики Беларусь [1, с. 246-257]. После создания СК Республики Беларусь в Республике Беларусь за прокурором сохранено право в ходе досудебного производства по материалам и уголовному делу возбуждать уголовное дело, принимать его к своему производству и расследовать в полном объеме, пользуясь при этом полномочиями следователя, или поручать его расследование нижестоящему прокурору либо соответствующему органу предварительного следствия; отказывать в возбуждении уголовного дела [2, с. 268-274]. Закон Республики Беларусь от 13 декабря 2011 г. наделил правом выносить решения по заявлениям и сообщениям о преступлениях, связанных со смертью человека, против половой неприкосновенности или половой свободы и в некоторых других, прямо предусмотренных в ч. 2 ст. 174 УПК случаях, исключительно органы предварительного следствия, к которым прокурор в силу п. 21 ст. 6 УПК не относится. Тем самым прокурор лишился возможности как возбуждать, так и отказывать в возбуждении уголовных дел по заявлениям, сообщениям, например, об убийстве, умышленном причинении тяжкого телесного повреждения, повлекшего по неосторожности смерть потерпевшего, изнасиловании, насильственных действиях сексуального характера и др. [3, с. 82-87]. Однако, в соответствии с изменениями, внесенными в УПК законом от 18.07.2017 г., прокурор указанным правом был наделен.

В Российской Федерации прокуратура лишена права на производство предварительного следствия, что является не совсем продуманным решением законодателя. В целях защиты прав и законных интересов

личности, общества и государства она обязана выявлять нарушения законности, совершенные широким кругом субъектов - федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций. К субъектам, чье правовое поведение входит в предмет прокурорского надзора, также относятся органы, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие; судебные приставы, администрации органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрации мест содержания задержанных и заключенных под стражу (ст. 1 Федерального закона о прокуратуре). Но она же необоснованно лишена права выявлять в процессуальной форме наиболее тяжкие нарушения законности – преступления. Прокурор лишен даже права на возбуждение уголовного дела по результатам проверок исполнения законов и имеет только право выносить мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства (п. 2ч. 2 ст. 37 УПК РФ). При этом орган расследования может и не согласиться с прокурором при оценке достаточных данных, указывающих на признаки преступления (ч. 2 ст. 140 УПК РФ). Поэтому необходимо вернуть прокурору право на возбуждение уголовного дела и производство предварительного следствия по любому уголовному делу

В ст. 4 Закона о прокуратуре Республики Беларусь такое направление деятельности прокуратуры, как уголовное преследование, не упоминается, но оно имеется в ст. ст. 46 этого закона и 34 «Прокурор» УПК РБ, где определено, что «Прокурор является должностным лицом, в пределах своей компетенции осуществляющим от имени государства уголовное преследование и поддерживающим государственное обвинение в суде». Формулировка уголовного преследования, данная в п. 48 ст. 6 УПК РБ, не точна, поскольку относится, помимо прокурора, к органу дознания, лицу, производящему дознание, следователю, частному обвинителю. Некоторые аспекты данной проблемы уже исследовались в литературе [4, с. 218-224].

Поэтому представляется, что законодатель РФ и РБ в УПК и в законах «О прокуратуре» должен разъяснить, что включается в понятие «уголовное преследование» применительно к прокурору.

Следует учитывать, что такое направление деятельности прокуратуры, как участие прокурора в рассмотрении в судах дел (п. 4 ст. 4 Закона о прокуратуре Республики Беларусь, ч. 3 ст. 1 Закона о прокуратуре РФ) включает в себя несколько участков деятельности, связанных со спецификой видов судопроизводства (гражданского, арбитражного, административного, конституционного, уголовного). Думается, что участие прокурора в каждом виде судопроизводства, отражающем особенность его правового положения, должно найти отражение в законах о прокуратуре двух государств.

Для эффективного осуществления надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности, дознания и предварительного следствия, а также для координации деятельности по борьбе с преступностью прокуратура должна обладать базой информации о преступности, ее состоянии, динамике, а также деятельности органов расследования по борьбе с преступностью. Новым направлением является возложение Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 4-ФЗ на Генеральную прокуратуру Российской Федерации ведение государственного единого статистического учета заявлений и сообщений о преступлениях, состояния преступности, раскрываемости преступлений, состояния и результатов следственной работы и прокурорского надзора. Таким образом, появилось регистрационно-аналитическое направление, вызванное тем, что для эффективного осуществления надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, а также для координации деятельности по борьбе с преступностью прокуратура должна обладать базой информации о преступности, ее состоянии, динамике, а также деятельности органов расследования по борьбе с преступностью. Поэтому именно прокуратуре передана функция учета преступлений, с созданием единой, независимой от ведомственной принадлежности статистической отчетности по борьбе с преступностью [5, с. 115-123]. Это не просто передача части функций из органов внутренних дел, а фактически реформа существующей системы учета и регистрации сообщений о преступлениях в правоохранительных органах, однако упоминания об этом направлении в ст. 1 Федерального закона о прокуратуре до сих пор нет.

В качестве отдельного направления законы прокуратуре России и Беларуси выделяют координацию деятельности по борьбе с преступностью (ст. 8 Закона РФ, ст. 12 Закона РБ) [6, с. 243-250], однако В.М. Савицкий ставил в свое время обоснованный вопрос – почему она

не распространяется на разработку мер предупреждения преступлений – ведь такие меры разрабатывают не только правоохранительные органы, но и иные органы (просвещения, здравоохранения и т.п.), и координировать их усилия в этом направлении особенно важно [7, с. 39-40]. Обоснован вывод, что качественное проведение информационно - аналитической работы позволяет не только правильно определять приоритетные направления борьбы с преступлениями, выявлять неблагоприятные тенденции, возникающие в правоприменительной практике, но и формировать, исходя из намеченных целей, прогнозы и планы совместных согласованных действий правоохранительных органов по профилактике правонарушений. Совместный анализ информации должен способствовать выявлению и определению совокупности причин и условий совершения преступлений и на ее основе выработке превентивных мер [8, с. 210-218].

Законы о прокуратуре предусматривают в качестве направления надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу (Гл. 4 Закона РФ, ст.ст. 34, 35 Закона РБ).

Взаимное обогащение правовых культур Республики Беларусь и Российской Федерации усилит защиту прав и свобод личности, общества и государства.

Список использованных источников

1 Сенько А. С. Институт прокурорского следствия: становление и динамика развития // Проблемы укрепления законности и правопорядка, наука, практика, тенденции. Минск 2012, № 5

2 Бурак Р.В., Солтанович А.В. Полномочия прокурора в уголовном процессе Республики Беларусь и Российской Федерации: сравнительно-правовой анализ // Проблемы укрепления законности и правопорядка: наука, практика, тенденции. Минск, 2013. – № 6.

3 Данько И.В. Прокурор в контексте реформирования уголовно-процессуального законодательства // Проблемы укрепления законности и правопорядка, наука, практика, тенденции. Минск, 2016, т. 2, № 9

4 Хомич М.В. Уголовное преследование и оптимизация прокурорского надзора на досудебной стадии уголовного судопроизводства // Проблемы укрепления законности и правопорядка, наука, практика, тенденции. Минск, 2011, №4

5 Кожевников О.А. О новом направлении деятельности органов прокуратуры // Российский юридический журнал 2009, № 2

6 Сенько А.С. Становление и развитие координирующей функции прокуратуры // Проблемы укрепления законности и правопорядка, 2009. № 1.

7 Савицкий В.М. Об основных направлениях деятельности советской прокуратуры» // Вопросы теории и методов следственной работы, Иркутск 1988

8 Хиревич М.Л. Роль координирующей функции прокуратуры в деятельности по профилактике правонарушений. // Проблемы укрепления законности и правопорядка: наука, практика, тенденции. Минск, 2013. – Вып. 6.

Activity of Prosecutor's offices of the Russian Federation and Republic of Belarus in supervision of execution of laws by the bodies performing quickly-search activity, inquiry and a preliminary investigation is considered; supervision of execution of laws by administrations of the bodies and organizations executing punishment and applying the measures of compulsory character imposed by court, administrations of places of detention; when carrying out criminal prosecution, coordination of activity of law enforcement agencies on fight against crime; participation in consideration of criminal cases by courts. The article reveals the shortcomings of legal regulation and gives suggestions for improving the legislation.