

ОБ ОСНОВНЫХ НАПРАВЛЕНИЯХ НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ

(на основе сравнительного анализа законодательства
о прокуратуре государств — участников СНГ)



Василий МАРЧУК,
директор ГУ “Научно-практический
центр проблем укрепления законности
и правопорядка Генеральной
прокуратуры Республики Беларусь”,
кандидат юридических наук, доцент



Елена РОЧЕВА,
главный специалист
ГУ “Научно-практический центр
проблем укрепления законности
и правопорядка Генеральной
прокуратуры Республики Беларусь”

На конференции генеральных прокуроров “О роли прокуратуры вне уголовно-правовой сферы”, организованной Советом Европы совместно с Генеральной прокуратурой Российской Федерации (Санкт-Петербург, 3 июля 2008 года), было признано, что разнообразие возможных моделей, связанных с ролью прокуратуры в демократическом обществе, а также наличие (или отсутствие) в конкретном государстве функций прокуратуры вне уголовно-правовой сферы обусловлены культурным наследием, правовыми традициями и конституционной историей определенной страны [1].

В настоящее время в странах Европейского союза сложились две основные модели прокуратуры, в которых определяются приоритеты в осуществлении ее функции в конкретном государстве с учетом особенностей национальной правовой системы и структуры правоохранительных органов. В рамках первой модели прокуратура выступает главным образом органом уголовного преследования и обвинения, во второй — многофункциональным органом, приоритетной функцией которого является надзорная деятельность [2, с. 47].

Надзор за исполнением законов и законностью правовых актов, издаваемых органами государственной власти и местного самоуправления, Консультативный совет европейских прокуроров рассматривает в качестве основного инструмента реальной защиты прав и свобод групп граждан либо неограниченного круга лиц.

В условиях расширения и углубления экономической интеграции для государств — участников Содружества Независимых Государств (Содружество, СНГ) актуальным становится проведение согласованной политики в различных сферах. Одним из результатов объединения усилий стран СНГ в работе по созданию и совершенствованию международно-правовых стандартов противодействия современным угрозам и вызовам безопасности на территории стран Содружества

стало принятие Межпарламентской Ассамблеей государств — участников СНГ Модельного закона от 16 ноября 2006 года № 27-6 “О прокуратуре” (Модельный закон) [3], который направлен на регулирование правовых, организационных и иных отношений, возникающих в процессе деятельности прокуратуры.

Модельным законом дается следующее определение (ст. 1): “Прокуратура является независимым специализированным институтом государственной власти, осуществляющим надзор за соблюдением конституции, законов, а также норм международного права и международных договоров государства, являющихся составной частью правовой системы государства”. Таким образом, в модельном законодательстве внимание акцентировано именно на функции надзора как основе деятельности прокуратуры. Статья 5 Модельного закона, перечисляя функции прокуратуры, на первое место ставит надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, надзор за исполнением законов. При этом подчеркивается, что объекты надзора за исполнением законов устанавливаются каждым государством самостоятельно.

Поиски собственной модели органов прокуратуры в ряде стран СНГ сопровождались ориентацией на правовую систему западно-европейских государств, что мы рассматриваем как следствие внутривнутриполитических процессов, направленных на обособление от всего, напоминающего советскую модель. В итоге законодатели Азербайджана, Армении, Молдовы, Украины остановились на первом варианте функционирования прокуратуры (это ведомство прежде всего орган уголовного преследования и обвинения), что повлекло упразднение общего надзора.

Так, в Концепции реформы прокуратуры, утвержденной Законом Республики Молдова от 3 июля 2014 года № 122, был зафиксирован вывод о том, что широкие полномочия прокуратуры являются наследием надзорной роли советского прокурора. В ст. 1 Закона Республики Молдова от 25 февраля 2016 года “О прокуратуре” указано, что прокуратура — автономное публичное учреждение в рамках судебной системы, которое в уголовном и иных предусмотренных законом производствах содействует соблюдению правопорядка, осуществлению правосудия, защите прав и законных интересов личности и общества [4].

Украина под влиянием европейских структур при вступлении в Совет Европы взяла

на себя обязательство принять меры к тому, чтобы роль и функции прокуратуры были изменены. В Конституции Украины в 1996 году функция надзора за соблюдением и применением законов была помещена в Переходные положения как временная. 2 июня 2016 года в Конституции Украины был закреплен новый перечень функций прокуратуры и изменена формулировка оставшихся функций, поэтому сейчас роль прокуратуры вне сферы уголовного производства существенно ограничена [4].

Согласно ст. 18 Закона Азербайджанской Республики от 7 декабря 1999 года № 767-ІQ “О прокуратуре” прокурорский надзор в Азербайджане сохранен за исполнением законов в деятельности органов дознания и оперативно-розыскных органов.

В Армении прокуратура осуществляет надзор за законностью дознания и предварительного следствия, а также за законностью применения наказаний и иных мер принуждения (ст. 4 Закона Республики Армения от 29 марта 2007 года № ЗР-126 “О прокуратуре”) [4].

В остальных государствах — участниках СНГ: России, Беларуси, Казахстане, Кыргызстане, Таджикистане, Туркменистане и Узбекистане — прокуратура выступает преимущественно органом надзора за законностью (далее, говоря о странах СНГ, мы будем иметь в виду эти семь вышеназванных стран. — *Примеч. авт.*).

Следует отметить, что характерной особенностью прокуратур стран СНГ в силу единого исторического наследия является централизация, означающая вертикальную подчиненность нижестоящих прокуроров вышестоящим, назначение, ответственность и обязательность указаний в том же порядке; осуществление в необходимых случаях вышестоящими прокурорами полномочий подчиненных им прокуроров и разрешение жалоб на их действия.

Анализ действующего законодательства стран СНГ свидетельствует, что надзор за исполнением законов остается приоритетной функцией прокуратуры. Обладая чертами, присущими всем прокурорским функциям, надзор в то же время представляет собой деятельность прокуратуры, направленную на выявление любых нарушений закона, независимо от степени причиняемого вреда для общества; по целям и задачам предшествует другим функциям; полномочия прокурора при осуществлении всех других

функций есть логическое развитие надзорных полномочий [5].

В России в едином прокурорском надзоре выделяют пять надзорных функций или видов надзора: 1) надзор за соблюдением Конституции, исполнением законов федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов; 2) надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина; 3) надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие; 4) надзор за исполнением законов судебными приставами; 5) надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания и заключения под стражу [6].

Аналогичные в целом виды надзора, за исключением надзора за исполнением законов судебными приставами, закреплены и в других странах СНГ. В Казахстане за прокурорским надзором законодательством закреплен статус “высшего надзора” (ст. 83 Конституции Республики Казахстан, ст. 1 Закона Республики Казахстан от 21 декабря 1995 года “О прокуратуре”) [4].

Некоторые специалисты полагают, что надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина как надзорное направление выделен искусственно, в связи с тем что права человека и гражданина закрепляются конституцией и законодательными актами, следовательно, любое нарушение закона неизбежно влечет нарушение прав и свобод человека и гражданина [7]. В качестве аргументов приводится следующее. Во-первых, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина — это основа деятельности прокуратуры, обеспечивающей исполнение законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие; исполнение

законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу. Во-вторых, состав органов, надзор за законностью деятельности которых осуществляет прокуратура, в обоих случаях один и тот же. В-третьих, в двух рассмотренных направлениях прокуратура обладает одинаковыми полномочиями.

Следует отметить, что надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина (по аналогии с Модельным законом) в качестве специально закрепленного в законе вида надзора не закреплен в Республике Беларусь. Однако в ч. 1 ст. 4 Закона Республики Беларусь от 8 мая 2007 года № 220-З “О прокуратуре Республики Беларусь” (Закон о прокуратуре Республики Беларусь) [8] указано, что задачами прокуратуры являются обеспечение верховенства права, законности и правопорядка, защита прав и законных интересов граждан и организаций, а также общественных и государственных интересов. В целях выполнения именно этих задач прокуратура осуществляет различные виды надзора.

В Кыргызстане, несмотря на то, что в ст. 3 Закона Кыргызской Республики от 17 июля 2009 года № 224 “О прокуратуре Кыргызской Республики” (Закон о прокуратуре Кыргызской Республики) [4] в числе основных направлений не назван надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, в главе 2 данного Закона закреплены предмет и полномочия прокурора при осуществлении надзора в указанной сфере. Можно констатировать, что правозащитная функция прокуратуры носит универсальный характер, обеспечение прокуратурой верховенства права, законности и правопорядка неразрывно связано с защитой прав личности.

Отдельным направлением является прокурорский надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность (ОРД), дознание и предварительное следствие. Надзор за законностью во всех трех сферах деятельности находится в тесной взаимосвязи, что объясняется общностью поставленных перед ними задач, а также необходимостью постоянного сотрудничества в ходе раскрытия и расследования преступлений. Вместе с тем надзор за законностью ОРД имеет особенность, при-

дающую ему статус самостоятельного направления надзора. ОРД, являясь специфической формой предотвращения различных угроз национальной безопасности и борьбы с преступностью, осуществляется преимущественно с использованием негласных способов и средств получения информации и непосредственно затрагивает сферу частной жизни, в определенной мере ограничивая конституционные права физических и юридических лиц.

Вследствие этого законодатели Казахстана и Беларуси надзор за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД, и надзор за соблюдением законности при производстве предварительного следствия и дознания разделили на самостоятельные виды надзора. В то время как в России, Кыргызстане, Таджикистане, Туркменистане, Узбекистане надзор за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД, дознание и предварительное следствие, закреплен в законах о прокуратуре как единое направление надзорной деятельности.

Надзор за соответствием закону судебных решений предусмотрен в нормативных актах большинства стран СНГ, так как это один из важнейших видов надзорной деятельности органов прокуратуры. Тем не менее в законах о прокуратуре некоторых стран данный вид надзора является самостоятельным (глава 7 Закона о прокуратуре Республики Беларусь, ст. 3 Закона о прокуратуре Кыргызской Республики), а в других — лишь указана его сущность.

В законодательстве стран СНГ нормативно закреплены полномочия прокурора по опротестованию решений, приговоров и постановлений суда: ст.ст. 30—33 Закона о прокуратуре Республики Казахстан, ст. 28 Закона о прокуратуре Кыргызской Республики, ст. 34 Конституционного Закона Республики Таджикистан от 25 июля 2005 года № 107 “Об органах прокуратуры Республики Таджикистан” (Конституционный закон об органах прокуратуры Республики Таджикистан) ст.ст. 33—35 Закона Республики Узбекистан от 29 августа 2001 года № 257-П “О прокуратуре”, (Закон о прокуратуре Республики Узбекистан) [4].

Прокурорский надзор за соблюдением законодательства при исполнении наказаний и иных мер уголовной ответственности, а также мер принудительного характера закреплен в ст. 43 Закона о прокуратуре Респуб-

ки Казахстан, в ст. 37 Закона о прокуратуре Кыргызской Республики; в ст. 32 Федерального закона от 17 января 1992 года № 2202-1 “О прокуратуре Российской Федерации” (Закон о прокуратуре Российской Федерации), в ст. 44 Конституционного закона об органах прокуратуры Республики Таджикистан, в ст. 49 Закона Туркменистана от 21 ноября 2015 года № 305-V “О прокуратуре Туркменистана” (Закон о прокуратуре Туркменистана), в ст. 30 Закона о прокуратуре Республики Узбекистан [4].

Названный вид надзора — самостоятельное направление деятельности органов прокуратуры стран СНГ, отличительными чертами которого являются [2, с. 67]:

- выполнение им роли основного гаранта соблюдения прав и свобод находящихся в указанных органах и учреждениях лиц;
- инициативный характер проведения проверок, не требующих обязательного наличия сигналов о нарушениях законности;
- четко выраженная властность полномочий прокурора, обеспечивающая его непосредственное участие в установлении и пресечении нарушений закона.

В Республике Казахстан рассматриваемый вид надзора объединен с надзором за законностью исполнения судебных актов по гражданским, уголовным, административным делам в общем надзоре за законностью исполнительного производства (глава 9 Закона о прокуратуре Республики Казахстан).

Отметим некоторые особенности прокурорского надзора в отдельных странах СНГ, чей опыт может быть использован в Беларуси. Так, Законом о прокуратуре Республики Казахстан предусмотрен надзор за законностью административного производства (глава 8), который является самостоятельной надзорной отраслью органов прокуратуры. Обеспечение точного и единообразного применения законодательства об административных правонарушениях всеми субъектами этих отношений и составляет сущность прокурорского надзора в данной сфере [2, с. 70]. Данное направление прокурорского надзора — наиболее обширно, так как в соответствии с действующим законодательством Республики Казахстан правом возбуждать производство об административных правонарушениях и налагать административные взыскания надделено множество уполномоченных государственных органов и судов, должностных лиц.

Кроме того, спецификой прокурорского надзора в Казахстане является закрепленный в Законе о прокуратуре Республики Казахстан (ст. 47¹) надзор за применением международных договоров, ратифицированных Республикой Казахстан, Конституции и законов Республики Казахстан по вопросам оказания правовой помощи, а также надзор за применением законодательства в сфере правовой статистики и специальных учетов (ст. 4).

Справочно. В Республике Беларусь только в 2015 году было выявлено 4 217,3 тысячи административных правонарушений. Согласно Процессуально-исполнительному кодексу Республики Беларусь об административных правонарушениях должностные лица более 70 органов уполномочены составлять протоколы, более 20 органов — рассматривать дела об административных правонарушениях. Основные направления прокурорского надзора за исполнением законов при ведении административного процесса определены приказом Генерального прокурора Республики Беларусь от 6 сентября 2007 года № 32.

В аспекте проблематики ликвидации дебиторской задолженности и обеспечения налоговых обязательств интерес представляет опыт Узбекистана. В ст. 4 Закона о прокуратуре Республики Узбекистан отдельно определен надзор за исполнением законов, направленных на укрепление налоговой дисциплины, борьбу с налоговыми, валютными преступлениями и правонарушениями, а также возмещение экономического ущерба, нанесенного государству. Кроме того, законодательно оговоренной сферой надзора является надзор за соблюдением законов в Вооруженных Силах, воинских формированиях министерств, государственных комитетов и ведомств Республики Узбекистан.

Прокуратура занимает особое место в системе государственно-правовых органов стран Содружества и призвана осуществлять важнейшие задачи государственно-правового регулирования. Через прокурорский надзор реализуются принципы сдержек и противовесов в системе юстиции. Ведущей функцией органов прокуратур большинства стран СНГ является надзор за точным и единообразным применением законов, который охватывает практически все сферы правовых отношений. Другие функции вытекают из надзора за исполнением законов, в то же время, как справедливо отмечает М.С. Шалумов, производный характер этих функций не свидетельствует об их меньшей важности и значимости для государства, а определяется относительно меньшим охватом сфер общественных отношений и объема фактической деятельности по сравнению с надзором [5].

Список цитированных источников

1. Бондарь, Н. С. Конституционализация прокурорского надзора в Российской Федерации: проблемы теории и практики [Электронный ресурс] / Н. С. Бондарь, А. А. Джагарян // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО "КонсультантПлюс". — М., 2015.
2. Щерба, С. П. Прокуратура в странах СНГ: правовой статус, функции, полномочия : науч. и учеб. пособие / С. П. Щерба, О. А. Зайцев, Т. А. Решетникова ; под общ. и науч. ред. проф. С. П. Щербы. — М. : Изд-во "Экзамен", 2007. — 557 с.
3. О прокуратуре [Электронный ресурс] : Модельный закон, постановление Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ, 16 нояб. 2006 г., № 27-6 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО "ЮрСпектр", Нац. центр правовой инфор. Респ. Беларусь. — Минск, 2016.
4. СоюзПравоИнформ. Законодательство стран СНГ [Электронный ресурс] / ООО "СоюзПравоИнформ". — М., 2016. — Режим доступа: <http://base.spininform.ru>. — Дата доступа: 19.10.2016.
5. Шалумов, М. С. Участие в правотворческой деятельности как функция современной российской прокуратуры [Электронный ресурс] / М. С. Шалумов, Н. Э. Шалумова // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО "КонсультантПлюс". — М., 2015.
6. О прокуратуре Российской Федерации [Электронный ресурс] : Федер. закон, 17 янв. 1992 г., № 2202-1 : в ред. Федер. закона от 03.07.2016 // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО "КонсультантПлюс". — М., 2016.
7. Кожевников, О. А. О направлениях деятельности прокуратуры [Электронный ресурс] / О. А. Кожевников // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО "КонсультантПлюс". — М., 2015.
8. О прокуратуре Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 8 мая 2007 г., № 220-З // в ред. от 18.07.2016 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО "ЮрСпектр", Нац. центр правовой инфор. Респ. Беларусь. — Минск, 2016.