

УДК 351.74/76

## МОДЕЛИРОВАНИЕ ПРАВОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ ПРОКУРАТУРЫ КАК ОТВЕТСТВЕННОГО УЧАСТНИКА ПРОЦЕССА РЕАЛИЗАЦИИ ФУНКЦИИ ОХРАНЫ ПРАВОПОРЯДКА

*д-р юрид. наук, проф. С.Г. ДРОБЯЗКО, Д.Л. СТАРАНЦОВ  
(Белорусский государственный университет, Минск)*

*Рассмотрены вопросы о допустимости определенных изменений в правовом положении прокурорских органов в плане повышения показателей эффективности их деятельности как активных субъектов процесса практической реализации государственной функции охраны правопорядка. Произведена комплексная оценка современного состояния функционирования прокурорской системы и осуществлен анализ некоторых вариантов корректировки компетенционного базиса ее деятельности.*

Во взглядах на будущую (возможную) модель прокуратуры прослеживаются две основные, прямо противоположные позиции. Суть одной из них - отказ от прокурорского надзора за исполнением законов как отдельного вида прокурорской деятельности, возложение на прокуратуру только обязанности по осуществлению обвинительной власти в государстве: возбуждение уголовного преследования, реализация функций стороны в уголовном процессе [1]. Сторонники резкого ограничения сферы деятельности прокуратуры часто ссылаются на опыт зарубежных стран, где ее функции ограничиваются якобы лишь участием прокурора в суде в качестве обвинителя. Однако анализ законодательства отдельных стран, реальная практика указывают на несостоятельность этого утверждения. Согласно другой точке зрения, предпочтительнее сохранить централизованный прокурорский надзор за точным и единообразным исполнением законов [2]. Следует отметить, что модель прокуратуры в первом варианте нацелена косвенно на возвышение роли суда, развитие состязательных начал в уголовном судопроизводстве. Это ее несомненные достоинства, но оценивать их надо в совокупности с тем, что теряется при ее внедрении.

При определении оптимальности той или иной модели прокурорского надзора, мы опираемся на системный подход оценки недостатков и преимуществ не только многовариантных композиций надзора, но и самого факта целесообразности существования этой отрасли как основополагающего сектора прокурорской компетенционной базы.

Главный вопрос стоит так: должна ли прокуратура осуществлять надзорные полномочия или ее задачей должна быть только борьба с преступностью, включая возбуждение уголовного преследования, надзор за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия, поддержание государственного обвинения в суде, опротестование незаконных приговоров, определений и постановлений судей. Совмещение прокуратурой этих двух функций - надзора и борьбы с преступностью - конечно реально. Проблема в том, насколько целесообразно и эффективно выполнение одним органом таких разносторонних задач. В настоящее время оба эти направления деятельности прокуратуры в должной мере не обеспечиваются. Это - ответ практики теории, говорящий о назревании необходимости формирования единого централизованного органа, осуществляющего исключительно надзор за исполнением законов.

В Республике Беларусь прокуратура действует на основании главы 7 (ст. 125 - 128) Конституции и Закона «О прокуратуре Республики Беларусь» от 29 января 1993 года. Особый статус прокуратуры напрямую предопределен размещением положений о ней в отдельной конституционной главе, входящей в раздел 4 «Прокуратура. Комитет государственного контроля».

В России же правовые нормы о прокуратуре помещены в Конституции в главу 7 «Судебная власть» (ст. 129), что порождает много нюансов при толковании ее правового положения в ракурсе допустимости причисления к составным элементам судебной системы власти.

Статья 1 Закона «О прокуратуре» дает определение прокуратуры как *самостоятельного* органа, осуществляющего от имени государства *надзор* за исполнением законов. Последнее предполагает надзор за *точным* и *единообразным* исполнением законов всеми гражданами, субъектами хозяйствования, государственными органами и т.д. Но это только одна из целей деятельности прокуратуры в Беларуси. В соответствии со статьей 2 Закона она также осуществляет надзор за соответствием закону судебных решений, в определенных случаях - расследование преступлений; прокуроры участвуют в рассмотрении дел судами и поддерживают государственное обвинение при осуществлении правосудия, контролируют исполнение законов органами дознания и предварительного следствия, в местах задержания и лишения свободы при исполнении наказания.

Надзор за следствием, дознанием, местами лишения свободы - все это реализация одной, центральной функции - *надзорной*, которая осуществляется в разных отраслях надзора и их направлениях. А потому можно говорить о надзорной функции как *главной*, базисной, в которой заключается суть прокуратуры как

особого конституционного органа. Все иные функции являются производными от этой основной, и вряд ли есть основания считать их самостоятельными. В подтверждение нашей позиции здесь можно привести мнение В.Г. Мелкумова, который, признавая сложность деятельности прокуратуры по своей функциональной направленности, заявляет, что «прокуратура выполняет надзорную, следственную, аналитическую, профилакто-правовоспитательную и управленческую функции», но уточняет, что наблюдение за точным и единообразным исполнением законов есть основная, органически присущая прокуратуре функция [3]. Названную точку зрения разделяет и А.В. Фролов, считающий главной функцией прокуратуры, предопределившей необходимость ее создания, - надзор за исполнением законов, но надзорная функция, по его мнению, разделяется на «подфункции», каждая из которых сохраняет все структурные части функции, наполняя их различным содержанием [4]. В ракурсе этого вопроса, интересна и оригинальна позиция В.В. Гаврилова, который считает, что прокурорскому надзору присуща только одна функция - законоохранительная, как самостоятельное направление государственной деятельности [5].

В целом число стран, где прокуратура имеет право «общего надзора» и ряд других полномочий, позволяющих говорить о контрольно-надзорной функции в ее деятельности как доминирующей, невелико. В большинстве государств (например: в Перу, Турции, Сирии) работа данного органа ориентирована прежде всего на защиту интересов государства, расследование определенного рода дел (преступлений), возбуждение обвинения и поддержание его в суде [6].

Показателен опыт развития института прокуратуры в бывших социалистических странах. В восточноевропейском регионе до начала 90-х годов XX века вся правовая система выстраивалась по советскому образцу. И хотя сегодня эти государства перестраиваются по западноевропейским моделям, но функции органов прокуратуры остаются в практически неизменном виде.

Например, *прокуратура в Венгрии* обладает следующими полномочиями:

- ведет расследование по делам, относящимся к ее компетенции;
- осуществляет надзор за соблюдением законности при проведении расследования;
- пользуется правом предъявления обвинения и предъявляет обвинение в судебном процессе;
- осуществляет надзор за соблюдением правовых норм об исполнении наказания и участвует в судебном процессе, связанном с исполнением наказания;
- содействует правильному применению законов в судебном процессе;
- содействует тому, чтобы государственные органы, правоприменительные органы (кроме суда), все общественные организации и граждане соблюдали закон (общий надзор за соблюдением законности) [7].

Полномочия прокуратуры в плане реализации контрольно-надзорной, правоохранительной функций обширнее (в частности), чем у органов конституционного контроля, которые следят за соответствием законов Конституции, поскольку прокуратура следит за исполнением всех законов, а также и некоторых других правовых актов. С другой стороны, ее полномочия не столь велики: она не вправе объявлять тот или иной акт неконституционным и этим самым лишать его силы. Это очевидно, иначе происходило бы дублирование функций Конституционного Суда. В этом отношении, например, белорусская прокуратура при обнаружении в актах и действиях государственных органов и должностных лиц нарушения законов обращается к нормам статей 35 - 39 Закона «О прокуратуре», в соответствии с которыми, прокурор вправе применять следующие акты прокурорского реагирования:

- выносить *протест* на противоречащий закону акт органу, его издавшему, или в вышестоящий орган; также приносится протест на антизаконные действия должностных лиц;
- *представление* прокурора об устранении нарушений закона, причин нарушений, условий им способствующих, вносимое в орган или должностному лицу, способному их устранить;
- *постановление* о возбуждении уголовного дела, об административном правонарушении, о возбуждении дисциплинарного производства (мотивированное постановление может выноситься прокурором и в других случаях как форма выражения его требований);
- *предписание*, выносимое в случаях, когда нарушение закона носит явный характер;
- как особый акт прокурорского реагирования рассматривается *официальное предупреждение*, которое касается предупреждения противоправных действий и недопустимости нарушения закона.

При необходимости прокурор может непосредственно обратиться в суд с заявлением об отмене противоречащего закону акта или прекращении незаконных действий. Данное право выступает в качестве «аварийного рычага» давления на нарушителя закона. Сверх этого прокурор уже ничего предпринять не способен.

Автор считает целесообразным:

- во-первых, предоставить прокурору право инициативно устанавливать сокращенные сроки рассмотрения его обращений или требовать немедленного исполнения его же требований;
- во-вторых, упразднить такую документальную форму прокурорского реагирования, как письменное предписание, что объясняется желанием и необходимостью уйти от дублирования ею функционально-практического содержания прокурорского представления.

В действующем законе различие между упомянутыми актами прокурорского реагирования прослеживается в том, что письменное предписание выносится, если нарушение закона носит *явный* характер и может причинить *существенный* вред правам и законным интересам государства, юридических и физических лиц и подлежит *немедленному* исполнению. Мы не видим необходимости для практического применения при реагировании на нарушения законов, допускать не совсем однозначный диспозитивизм при выборе прокурором того или иного акта реагирования (предписания или представления). Ведь существующий детальный, детерминированный подход законодателя к разъяснению порядка применения конкретного акта вызывает определенного рода сомнения. Рациональнее ограничиться от деления нарушения закона в этом контексте на явное и, соответственно, не явное (по представлению), так как сам факт нарушения закона есть свершившийся противоправный акт, требующий равнозначной правоохранительной реакции, независимо от его характера и степени возможных вредных последствий.

Актуальным вопросом прокурорской деятельности выступает функция уголовного преследования, осуществляемого прокуратурой. Необходимо последовательно исходить из того, что прокурорский надзор за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия и уголовное преследование являются хотя и взаимосвязанными, однако независимыми функциями прокуратуры. Осуществление уголовного преследования прокуратурой иногда связывается с наличием у нее специального следственного аппарата. Но это не совсем правильно. Функция уголовного преследования присуща деятельности и самого прокурора, который по действующему процессуальному законодательству наделен правом участвовать в производстве дознания и предварительного следствия, а в необходимых случаях - лично проводить следственные действия или расследование в полном объеме. Статья 182 Уголовно-процессуального кодекса Республики Беларусь предусматривает, что по уголовным делам о преступлениях, предусмотренных отдельными статьями Уголовного кодекса Республики Беларусь, предварительное следствие производится только следователями прокуратуры.

Уголовное преследование и надзор за точным и единообразным исполнением законов - это противоречащие друг другу функции. Если участие прокурора при рассмотрении дел в суде вытекает из функции надзора за исполнением законов, он не вправе отказываться от обвинения; он обязан в такой же мере выявлять оправдывающие и смягчающие ответственность подсудимого обстоятельства, в какой и обвиняющие, и отягчающие. Прокурор обязан отреагировать на каждое нарушение закона в процессе судебного разбирательства, даже если оно исходит от суда и даже если это нарушение в пользу обвинения. В этом случае подсудимый и потерпевший должны быть для прокурора равно защищаемыми фигурами. При реализации функций уголовного преследования прокурор приходит в суд в качестве обвинителя со всеми вытекающими отсюда одноплановыми последствиями.

Касательно прокурорской функции уголовного преследования, можно привести два противоположных подхода к ее преобразованию, фигурирующих в научной среде:

- удалить из системы прокуратуры следственный аппарат, полномочия прокуроров в уголовном судопроизводстве ограничить составлением обвинительного заключения на основании собранных следствием материалов и поддержанием государственного обвинения в суде [8];
- сохранить самостоятельность прокуратуры в качестве государственного органа, осуществляющего исключительно функции уголовного преследования и поддержания государственного обвинения в суде [9].

Наша позиция по этому вопросу заключается в видении прокурорской системы, избавленной от чрезмерной «непрофильной» компетенционной нагрузки в формах осуществления уголовного преследования и поддержания государственного обвинения.

Рационально сконцентрировать деятельность прокуратуры на функции обеспечения режима законности и правопорядка, т.е. только на *надзоре за исполнением (соблюдением) законов и законностью правовых актов*. Для этого можно осуществить реорганизацию прокурорской системы в направлении:

- выведения из структуры прокуратуры следственного аппарата. Его полномочия можно передать в ведение МВД или образовать Республиканский следственный комитет, который станет организационно самостоятельным единым государственным следственным органом;
- лишения прокуратуры функции поддержания государственного обвинения. Возможно создание (допустим, при Минюсте) Службы государственных обвинителей (аналогичная структура существовала во времена нэпа в СССР).

В большинстве стран прокуратура функционирует как орган, обеспечивающий уголовное преследование и являющийся обвинителем в судебном процессе, что у простого обывателя воспринимается как главная ее функция. Необходимо отметить, что многие из тех вопросов, которые в настоящее время отнесены к общенадзорной деятельности белорусской прокуратуры, там переданы в ведение разветвленной системы органов, осуществляющих юрисдикционный контроль за администрацией на всех уровнях. Таким образом, отсутствие у зарубежной прокуратуры общенадзорных (в принятом у нас понимании) функций вовсе не говорит о том, что в этих государствах они не осуществляются.

Существенным недостатком прокурорского надзора вообще и в Беларуси в частности является ненаделение прокуратуры полноценными административными полномочиями (она лишь ставит перед соответствующими органами или судом вопросы об устранении нарушений закона). Но нужно сказать, что Закон «О прокуратуре» в общих чертах регламентирует ее властные полномочия в статье 7 следующим образом: «Требования прокурора, вытекающие из его полномочий, подлежат *безусловному* исполнению в установленный срок. Неисполнение законных требований прокурора должностными лицами и гражданами влечет предусмотренную законом ответственность».

Однако данная формулировка не решает вопроса импиративизации решений и административизации полномочий прокурорских органов. Мы видим необходимость в предоставлении прокуратуре административных полномочий с целью ведения усиленной работы по «оздоровлению» национальной нормативно-правовой базы и правовому воспитанию.

По нашему мнению, *во-первых*, мы сможем отстоять суть прокурорского надзора, заключающегося в устранении нарушений закона, начиная от предостережения до привлечения виновных к законной ответственности; *во-вторых*, это позволит четко определить границы ответственности прокуроров за состояние законности; *в-третьих*, это существенно повысит результативность, эффективность надзора за счет приобретения полного комплекта инструментов его осуществления. Именно тогда прокуратура, как говорил Ю.И. Скуратов, «перестанет выступать в роли «пожарной команды» и «компенсатора» слабости и несовершенства всей системы контроля и надзора за состоянием законности, помноженных на выработанную (безусловно, из самых благородных побуждений) привычку работать за других, и не будет выглядеть единственным «крайним», ответственным за все беды и пороки нынешней законности» [10].

Следует также указать на необходимость расширения и уточнения полномочий прокуратуры в следующем. Прежде всего необходимо предоставить Генеральному прокурору право законодательной инициативы. Отсутствие данного полномочия представляется серьезным упущением законодателя с точки зрения специфики надзорной деятельности прокуратуры. Так, осуществляя постоянный надзор за точным и единообразным исполнением законов, прокуратура получает самую обширную информацию о недостатках, пробелах и противоречиях в законодательстве. Однако инициировать принятие нового закона или внесение изменения в действующий напрямую она не в состоянии. Поэтому необходимо активизировать полномочия прокуратуры как полноправного участника правотворческой деятельности, результатом чего может стать повышение качества функционирования всей системы законодательства. Российская прокуратура, хотя не наделена правом законодательной инициативы, но в пункте 4 статьи 1 Закона «О прокуратуре Российской Федерации» для нее содержится нормативный «призыв» быть участником правотворческой деятельности. Статья 9 названного Закона разъясняет, что прокурор при установлении в ходе осуществления своих полномочий необходимости совершенствования действующих нормативных правовых актов вправе вносить в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, соответствующего и нижестоящего уровней предложения об изменении и дополнении, об отмене или о принятии законов и иных правовых актов нормативного характера.

Целесообразно также наделить Генерального прокурора правом обращаться с запросом в Конституционный Суд по поводу соответствия тех или иных правовых актов Конституции Республики Беларусь. Для сравнения, в Российской Федерации Генеральный прокурор также не имеет соответствующего полномочия, но пункт 6 статьи 35 российского Закона «О прокуратуре» в качестве оговорки, наделяет его правом обращения в Конституционный Суд *только* по вопросу нарушения конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле.

Самим исключением прокуратуры из названных типов правового пространства, государство ослабляет свои возможности по диагностике и самообеспечению стабильности режима законности и правопорядка. Ведь еще Конституция Республики Беларусь от 15 марта 1994 года (в первой редакции) предоставляла Генеральному прокурору право законодательной инициативы и «видела» его среди субъектов, имеющих право обращаться в Конституционный Суд (ст. 90 и 127 соответственно).

Вопрос же о необходимости законодательного выделения такого направления прокурорского надзора, как надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, мы считаем необоснованным. Хотя нормативно такая отрасль надзора прокуратуры абстрагирована, например, в той же России. Так, часть 1 статьи 26 Закона «О прокуратуре Российской Федерации» определяет, что *предметом* надзора (в этом случае) является *соблюдение* прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, законодательными и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций.

Мы же указываем на следующие факты:

- прокуратура всей своей надзорной деятельностью косвенно обеспечивает реализацию правозащитной функции. Это можно проследить, проанализировав нормы глав, посвященных отдельным направлениям надзора;

- возможность подмены прокуратурой иных государственных органов и должностных лиц, осуществляющих контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Этот аргумент приобретет явное практическое значение при введении в Беларуси института Уполномоченного по правам человека.

При условии наделения белорусского омбудсмана должными властными полномочиями, обеспечивающими способность адекватного реагирования им на нарушения прав и свобод граждан, прямая необходимость существования отдельного тематического направления надзора будет сведена к минимуму. Но надзор за соблюдением прав человека должен оставаться сопроводительной (но не периферийной!) функцией прокуратуры относительно остальных направлений ее деятельности. Это можно обосновать и тем, что даже при существовании Уполномоченного, останется видимая брешь в контроле за соблюдением прав граждан на местном (региональном) уровне, а разветвленная прокурорская система поможет наполнить этот вакуум правоохранным духом законности.

Прокурорский надзор, обладая *универсальным* характером, охватывает сферы деятельности, урегулированные нормами различных отраслей права: административного, процессуального, уголовно-исполнительного, трудового и т.д.

Таким образом, оригинальность прокурорского надзора состоит в том, что он как бы постоянно подключен к отраслевым механизмам правового регулирования, тем самым оказывая безусловное влияние на правовую политику государства, которая должна быть направлена на повышение эффективности действующих законов и их соблюдение (исполнение) всеми субъектами.

Прокуратура, оберегая закон, должна добиваться такого результата, чтобы ни одно решение, ни одной власти с ним не расходилось. Она призвана своей деятельностью способствовать единообразному пониманию и применению законов, что составляет функциональную доминанту ее ролевого участия в процессе обеспечения стабильности режима законности и правопорядка в государстве.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Шалумов М. Прокуратура: проблемы требуют решения // Законность. - 2001. - № 4. - С. 7 - 10.
2. Ломовский В. Какой власти принадлежит прокуратура // Российская юстиция. - 2001. - № 9. - С. 21 - 23.
3. Протопопов А.Л. Функции прокуратуры // Правоведение. - 2000. - № 6. - С. 169 - 178.
4. Симученков В. Роль и функции прокуратуры // Законность. - 2000. - № 8. - С. 5 - 6.
5. Ашурбеков Т. Сохранить правозащитный потенциал прокуратуры! // Законность. - 2002. — № 11. - С. 2 - 5.
6. Костенко Н.И. Место прокуратуры в государственном механизме // Государство и право. - 1995. - № 11. - С. 12-21.
7. Яровиков К.Ю. Надзорная функция прокуратуры: история и проблемы развития // Государство и право. - 1999. - № 11. - С. 68 - 72.
8. Стуканов А.П. Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов органами административной юрисдикции Российской Федерации // Правоведение. - 1999. - № 4. - С. 224 - 228.
9. Шалумов М.С. Судебный контроль и прокурорский надзор: не междоусобица, а взаимодействие // Российская юстиция. - 2001. - № 4. - С. 15 - 16.
10. Скуратов И. И. Концептуальные вопросы развития прокуратуры в период правовой реформы в Российской Федерации // Законность. - 1997. - № 3. - С. 15-18.
11. Конституция Республики Беларусь от 15 марта 1994 года (с изм. и дополн., принятыми на республиканском референдуме 26 ноября 1996 года) (№ 2875-ХІІ) // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. - 1999. - № 1. - 1/0.
12. Конституция Республики Беларусь от 15 марта 1994 года (недействующая редакция) (№ 2875-ХІІ) // Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. - 1994. - № 9. - С. 144.
13. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Беларусь от 16 июля 1999 года (№ 295-3) // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. - 2000. - № 77 - 78. - 2/71.
14. О прокуратуре в Республике Беларусь: Закон Республики Беларусь от 29 января 1993 года № 2139-ХІІ // Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. - 1993. - № 10. - С. 95.
15. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 года // Российская газета. - 25.12.1993. - № 237.
16. О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17 января 1992 года № 2202-1 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1995. - № 47. - С. 4472.