

УДК 343.163 (575.2) (04)

ПРОБЛЕМЫ СООТНОШЕНИЯ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА
И СУДЕБНОГО КОНТРОЛЯ

Р.А. Тохтиев

Рассматриваются проблема соотношения прокурорского надзора и судебного контроля, необходимость определения сферы распространения компетенции суда и прокуратуры, способы осуществления ими контрольно-надзорных полномочий.

Ключевые слова: прокурорский надзор; судебный контроль; следствие; следственные действия; санкционирование.

Став суверенным государством, Кыргызская Республика встала на свой путь формирования демократического правового государства, который был связан с усилением судебной власти, обеспечением ее подлинной независимости и становлением ее как одного из основополагающих институтов любого государства.

Проблема взаимодействия прокуратуры с судом – это проблема отношений прокурорского надзора и судебного контроля. Оппоненты прокуратуры, отстаивая независимость судебных органов, противопоставляют категории “судебный контроль” и “прокурорский надзор”, полагая, что в процессуальном отношении это приведет не к взаимодействию, а к междоусобице¹. Так, в прокурорском надзоре они видят неэффективный, частично дублирующий судебный контроль институт, который нужно упразднить, по крайней мере в части его совпадения по предмету надзора с судебным контролем. Поэтому актуальным на сегодняшний день является рассмотрение соотношений этих категорий.

Сфера компетенции суда и прокуратуры с одной стороны, совпадает, а с другой – у прокурора она значительно шире. Она определяется его задачами, назначением прокуратуры как органа, осуществляющего контроль и надзор за законностью и стремящегося к утверждению единообразного и точного исполнения законов всеми органами, организациями и должностными

лицами на всей территории государства². Главным критерием оценки деятельности объектов надзора служит законность их действий и актов.

Также отличаются способы осуществления прокуратурой и судом контрольно-надзорных полномочий. Суд реализует их только по инициативе заинтересованных лиц, по мере поступления заявлений и жалоб от граждан. Надзор прокуратуры действует постоянно. На основании Закона “О прокуратуре КР” не обязательно ждать поступления заявлений от заинтересованных лиц. Основанием для проверки исполнения законов может быть любая информация о фактах нарушения закона. Такая особенность в деятельности прокурора именуется инициативностью. Судебный контроль не обладает таким свойством, так как судья, с каким бы нарушением закона, прав и свобод человека и гражданина ни сталкивался, сам по своей инициативе ничего сделать не в состоянии, пока ущемленная в правах сторона не обратится в суд.

Следует также учитывать и другой существенный момент – есть немало нарушений закона, по которым ни одна из сторон не заинтересована обращаться в суд, следовательно, без инициативного вмешательства прокурора данные нарушения не могут быть устранены в судебном порядке. К таким нарушениям можно отнести незаконные решения органов власти и местного самоуправления о предоставлении необоснованных льгот отдельным организациям, предпринимателям, гражданам, где отсутствует

¹ Шалумов М. Судебный контроль и прокурорский надзор: Не междоусобица, а взаимодействие! // Российская юстиция, 2001. № 4. С. 15.

² Закон КР “О прокуратуре КР” № 224 от 11 июня 2009 г.

“ущемленная сторона”, которая может возбудить судебное дело; незаконные решения следователя о прекращении уголовного дела (например, о хищении государственного имущества, злоупотреблении властью и т.п.), а также о необоснованном освобождении от уголовной ответственности лиц, причинивших ущерб. В этом заключается объективная ограниченность судебного контроля, которому не присуща проверочная деятельность, а значит, способность не только фиксировать и устранять нарушения закона, но и выявлять и пресекать их. Прокурор, исходя из постоянного и непрерывного характера надзора, обязан самостоятельно, по собственной инициативе проверять законность действий и решений поднадзорных объектов и лиц с целью выявления, пресечения и устранения нарушений закона, восстановления нарушенных прав, вынося акты прокурорского реагирования.

Таким образом, инициативность позволяет прокуратуре выявлять и устранять незаконные правовые акты министерств, ведомств, органов власти и местного самоуправления, государственного контроля, военного управления, которые “достаточно редко попадают в сферу судебного контроля по обращениям заинтересованных лиц”.

Среди элементов взаимоотношений органов прокуратуры и судебных органов необходимо отметить прокурорские проверки, которые характеризуются своей оперативностью. Они не требуют особой процедуры, как в судопроизводстве, например, назначение и проведение слушаний или протоколирование. При необходимости, чтобы предотвратить сокрытие факта нарушения закона, прокурор может провести проверку внезапно. Таким образом, полномочия прокурора позволяют требовать устранения нарушения закона во внесудебном порядке и следить за соблюдением законности там, где объективно невозможен судебный контроль.

Но прокурорский надзор также означает, что у прокурора отсутствуют административные полномочия. Он не вправе принимать меры по прямому и непосредственному устранению нарушений закона. Он может лишь поставить вопрос об устранении нарушений перед тем органом или должностным лицом, в компетенцию которых входит осуществление этих мер. А полномочия суда по контролю за законностью обладают императивностью. Если прокурор не устранил нарушения закона, то он обращается в суд и посредством императивности судебных полномочий мо-

жет добиться восстановления законности¹. Такое сочетание инициативного по своим полномочиям прокурорского надзора и обязательного по своим окончательным решениям судебного контроля служит организационной основой для взаимодействия суда и прокуратуры.

В соответствии со ст. 34 УПК КР прокурор имеет обширные полномочия при производстве следствия и дознания. Их можно разделить на две группы: 1) процессуальное руководство и 2) надзор. Процессуальное руководство характерно тем, что прокурор непосредственно участвует в следствии, в частности поручает следственным органам исполнение постановлений о производстве следственных действий, в необходимых случаях сам проводит отдельные следственные действия или расследование в полном объеме, возбуждает уголовные дела или отказывает в их возбуждении; приостанавливает или прекращает производство по уголовному делу². Остальные полномочия прокурора носят преимущественно надзорный характер. Он требует от органов дознания и следствия уголовные дела и материалы для проверки, санкционирует ряд следственных действий; продлевает срок следствия, дает письменные указания о расследовании преступления и производстве отдельных процессуальных действий и т.д.

Судебный контроль за производством следствия осуществляется в двух формах: 1) предварительный и 2) последующий в судебных стадиях процесса³. Предварительный контроль суда состоит в рассмотрении и разрешении ходатайств прокуроров, следователей об избрании меры пресечения обвиняемого, рассмотрении и разрешении судом жалоб на незаконные и необоснованные решения и действия следователя, прокурора, нарушившие конституционные права граждан. Последующий контроль в судебных стадиях процесса заключается в обнаружении нарушений, допущенных при расследовании. Результатом такого контроля может быть возвращение дела для доследования, вынесение оправдательного при-

¹ Ст. 26 Закона КР “О прокуратуре КР” № 224 от 11 июня 2009 г.

² Уголовно-процессуальный кодекс КР от 25 февраля 2010 г. № 35. Ст. 35.

³ Существует мнение, что судебный контроль необходим для защиты прав граждан. Он имеет две формы: предотвращение ограничения прав граждан и восстановление нарушенных прав (Лазарева В. Теория и практика судебной защиты в уголовном процессе: учеб. пособие. Самара, 2000. С. 75).

говора или частного определения¹ об обнаруженных нарушениях законности.

Еще одним немаловажным и широко обсуждаемым вопросом во взаимодействии суда и прокуратуры является санкционирование процессуальных действий. До внесения изменений в Конституцию КР и УПК КР санкционированием такой меры пресечения, как заключение под стражу, занимался прокурор. По некоторым мнениям экспертов санкционирование арестов и продление их сроков прокурорами имели ряд недостатков. Решение о санкционировании ареста принималось единолично прокурором и в ряде случаев он поддерживал следователя при принятии недостаточно обоснованных процессуальных решений. Считалось, что обвинительная власть не должна обладать правом санкционировать аресты, для этого есть власть судебная, обладающая свойством беспристрастности и независимости. Они также полагали, что необходимо передать и остальные полномочия по санкционированию процессуальных действий, ограничивающих конституционные права и свободы граждан. Судебное санкционирование предполагает состязательность в суде, когда перед судом выступает адвокат подозреваемого и прокурор, который уже не единолично решает вопрос о мере пресечения.

Сторонники судебного контроля ссылались на Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод и практику Европейского суда, которая распространяет состязательность и на стадию производства следствия. Но против таких норм приводятся следующие доводы: судебный контроль нарушает тайну следствия, недопустимо выполнение надзорной функции сразу двумя органами, суд не может обеспечить постоянный и оперативный характер надзора и суды не справятся с этой работой; санкционирование процессуальных действий судом ломает отлаженную систему²; этот институт заимствован из англо-американского процесса и связан с отступлением от российской традиции. В связи с этим уместно привести слова А.И. Солженицына по поводу поспешного перенимания западных форм жизни: "...Уклад чужой жизни невозможно скопировать, не перерождаясь болезненно: он должен органически вытекать из традиций

¹ Ст. 19 Закона КР "О Верховном суде КР и местных судах" от 13 июня 2003 г.

² *Бойков А.Д.* Проблемы развития российской прокуратуры (в условиях переходного периода) // Законность. 1998. № 7. С. 48.

страны"³. Для того чтобы эта норма была эффективно имплементирована в нашей системе, необходимо пересмотреть и ряд других норм.

Но относительно другого вопроса приведения национального законодательства в соответствие с международно-правовыми нормами в области уголовного судопроизводства, на основании Концепции дальнейшего совершенствования деятельности Верховного суда КР и местных органов, в частности Международным пактом о гражданских и политических правах, Кыргызская Республика сделала шаг вперед⁴. Ст. 9 вышеназванного международного документа гласит: "Каждое арестованное или задержанное по уголовному обвинению лицо в срочном порядке доставляется к судье или к другому должностному лицу, которому принадлежит по закону право осуществлять судебную власть, и имеет право на судебное разбирательство в течение разумного срока или на освобождение. Содержание под стражей лиц, ожидающих судебного разбирательства, не должно быть общим правилом, но освобождение может ставиться в зависимость от представления гарантий явки на суд, явки на судебное разбирательство в любой другой его стадии и, в случае необходимости, явки для исполнения приговора"⁵.

Полномочия по санкционированию остальных процессуальных действий, в соответствии со ст. 30 Конституции КР⁶, передали суду.

Также анализ практики показал, что при санкционировании процессуальных действий судом имелся ряд недостатков. Не хватало судей, они не успевали выносить решения по целесообразности проведения следственных действий. Было очень много мнений о том, что суд может превратиться в еще один орган уголовного преследования. На сегодня государственная власть имеет инструмент борьбы с преступностью в лице органов предварительного следствия и прокуратуры. Теперь к этим мощным аппаратам государственного принуждения может добавиться

³ *Солженицын А.* Россия в обвале: учеб. пособие. М., 1998. С. 35.

⁴ Концепция совершенствования деятельности Верховного суда КР и местных судов (резолуция Совещания судей от 4 июня 2004 г.).

⁵ Международный пакт о гражданских и политических правах 1948 г. Ст. 9.

⁶ Конституция КР (принята референдумом КР 27 июня 2010 г.). В п.1, ст. 1 Закона КР "О введении в действие Конституции КР" указывается, что положения части 2 ст. 30 вступают в силу с 1 января 2011 г.

еще и судебная система. При этом разрушаются принципы состязательности и равноправия. Суд уже не будет являться независимым арбитром.

Из вышесказанного можно сделать вывод, что нет смысла иметь на следствии двойной надзор, двойной заслон от ошибок и злоупотреблений¹. Контроль, осуществляемый судебной властью, в силу объективно присущих правосудию закономерностей функционирования, не должен заменять собой прокурорский надзор. Каждая из этих систем заполняет свое, закрепленное в нормативно-правовых актах, положение в правовом государстве, основанное на принципе разделения властей, где суд является самостоятельной ветвью государственной власти, а прокуратура как орган контрольной власти вместе с рядом других государственных органов образует систему “сдержек и противовесов”, способствуя своей деятельностью не только правильному разделению и балансу различных ветвей власти, но и их эффективному взаимодействию. Ст. 132 УПК КР уже предусматривает эффективный контроль, когда суд в трехдневный срок может отменить

¹ Токарева М.Е. Современные проблемы законности и прокурорский надзор в досудебных стадиях уголовного процесса: Дис. ... д-ра юрид. наук (в форме научного доклада). М., 1997. С. 12.

решение следователя и прокурора о производстве следственных действий. В качестве рекомендации хотелось бы добавить, что необходимо четко определить основные формы взаимодействия прокуратуры с органами судебной власти на процессуальном уровне. Не просто разграничить полномочия, а четко определить предмет прокурорского надзора и судебного контроля.

На наш взгляд, было бы эффективнее передать полномочия по санкционированию процессуальных действий прокуратуре, так как это положительно отразится на оперативном характере надзора и тайне следствия.

За судами предлагается оставить санкционирование мер пресечения. Не надо превращать суды в органы уголовного преследования, сегодня и Конституция, и действующее уголовное законодательство четко регламентируют роль суда как органа правосудия.

Эффективно бороться с коррупцией в судебной системе и прокуратуре.

Уделить внимание гуманизации уголовного законодательства.

Однако следует помнить, что все обозначенные сложности могут быть охарактеризованы как естественные и неизбежные для любого начинания, но вполне решаемые в процессе работы.