

ПРОКУРОРЛЫҚ ҚАДАҒАЛАУ ЖӘНЕ КРИМИНАЛИСТИКА ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР И КРИМИНАЛИСТИКА

УДК 340.134+347.963(476)

Г.А.Василевич

Белорусский государственный университет, Минск (E-mail: www200762@mail.ru, <gregory_1@rut.by>)

Качество нормотворчества и прокурорский надзор

В статье рассмотрены вопросы правового регулирования прокурорского надзора. Раскрыт нормотворческий процесс, акцентировано внимание на том, что нормы должны быть рациональными, отражающими закономерные процессы взаимодействия практики и законотворчества в правоприменительной деятельности. Нормотворческий процесс показан на примере законотворческой и правоприменительной деятельности Республики Беларусь на основе анализа законодательных актов, с выявлением имеющихся пробелов и предложением эффективных средств устранения.

Ключевые слова: прокурорский надзор, правовое регулирование, правоприменительная деятельность, законодательная деятельность, законодательные акты Республики Беларусь, роль прокуратуры.

Понимание функций и стоящих перед прокуратурой задач дает основание говорить о необходимости более широкого влияния прокуратуры на складывающиеся правовые отношения. Законность во многом зависит от качества нормотворчества. Правовое регулирование должно базироваться на конституционных принципах, вместе с тем нормы (правила) должны быть рациональными. При соблюдении этого условия нет нужды противопоставлять законность и целесообразность. Нормы (правила), содержащиеся в актах законодательства, должны быть разумными — в этом их рациональность.

Конечно, прокуратура не занимается повседневно нормотворчеством, не обладает правом законодательной инициативы. Ее задача — обеспечить надзор за точным и единообразным исполнением актов законодательства на территории страны. Однако она не лишена права на нормотворчество. Именно в результате прокурорских проверок выявляются несовершенство актов законодательства, наличие пробелов, противоречий, неопределенности и других дефектов. Поэтому следует установить и обратную связь: влияние практики на нормотворческий процесс и его конечный результат — акт законодательства.

Законность и обоснованность (например, в рамках УПК) недопустимо противопоставлять. Это явный дефект законодательства и ошибка авторов соответствующей нормы. Такое противопоставление было приемлемо для законодательства советской эпохи, которому не была присуща оценка конституционности нормативного правового акта. Противопоставление законности и обоснованности сродни противопоставлению формы и содержания. В связи с этим уместно напомнить известное изречение о правильности по форме и об издевательстве по существу.

Несовершенное законодательство может быть не препятствием, а своего рода катализатором правонарушений. Обратимся, например, к вопросам противодействия коррупции. Практика убеждает, что именно прорехи в законодательстве часто дают почву для злоупотреблений при получении госзаказов, осуществлении госзакупок, заключении договоров аренды, строительстве жилья, дорог. В первую очередь этим должны быть озабочены разработчики проектов нормативных правовых актов. Их ответственность можно повысить, если исполнение важнейших (системообразующих) в той или иной сфере нормативных правовых актов будет анализироваться через 3–6 месяцев после введения их в действие. Сегодня нормотворческий процесс нередко сопровождается заверениями о том, что завтра,

с принятием нового правового акта, будет лучше, и забвением этих обещаний по прошествии времени. Не припомню случая, когда к ответственности были бы привлечены авторы и разработчики дефектного нормативного правового акта.

Порождают коррупцию содержащиеся в законодательстве нормы, позволяющие должностным лицам принимать решения по своему субъективному усмотрению. Многовариантность этих решений объясняется, якобы, интересами государства, а на самом деле — корыстными интересами лица, принимающего решение.

Анализ криминогенной ситуации в Республике Беларусь, воздействие на нее применяемых мер уголовной ответственности свидетельствуют о необходимости дальнейшей оптимизации уголовного наказания и его исполнения.

В последние годы в системе наказания доминирует лишение свободы — 24–25 % от всех осужденных. При этом следует учитывать, что к аресту приговаривается еще до 10 %; ограничению свободы — 24–25 %; исправительным работам — около 20 %; штрафу — 12–14 %; общественным работам — 1 %. Такая структура применения наказания является обременительной для экономики страны. Кроме того, достаточно часто избираемые меры наказания не всегда эффективны, не способствуют исправлению осужденных и предупреждению рецидива.

Зарубежный опыт свидетельствует о преобладании в структуре наказаний штрафных мер ответственности, что позволяет как предупредить прямые затраты государства, связанные с содержанием осужденных к лишению свободы, так и предоставить этим лицам возможность загладить причиненный материальный и моральный вред государству, юридическим и физическим лицам.

Приблизительные расчеты показывают, что при оптимизации мер уголовной ответственности, которые будут предложены ниже, можно ежегодно экономить десятки миллиардов рублей.

Например, ежегодно около пяти тысяч привлеченных судом за совершенные преступления впервые за менее тяжкие преступления осуждаются к лишению свободы. К ним можно было бы применить наказания, не связанные с лишением свободы.

Не оправдывает себя уголовно-судебная практика на широкое применение ограничения свободы и исправительных работ. Ежегодно уклоняется от этих видов наказания около 6 тысяч осужденных, что порождает значительный рецидив. Это дискредитирует данные виды наказания, особенно когда идет речь об ограничении свободы без направления осужденного в учреждение открытого типа (т.е., по существу, наказание отбывается на дому), а также когда ограничение свободы и исправительные работы назначаются лицам, годами не занятым общественно полезным трудом, деградировавшим и не желающим работать в принципе.

В качестве основного направления совершенствования мер уголовно-правового воздействия предлагается усилить дифференциацию видов наказания и правил их назначения в зависимости от тяжести и характера совершенных преступлений. Для этого необходимо сохранить жесткие меры по отношению к насильственным и корыстно-насильственным преступникам, лицам, совершающим коррупционные преступления, рецидивистам и одновременно сместить акценты в законодательстве и судебной практике с сугубо карательных на материальные элементы наказания лиц, впервые совершивших нетяжкие преступления, виновных в совершении ненасильственных преступлений.

В развитие данного направления, в частности, предлагаем:

1. Существенно расширить применение штрафа, превратив его по основаниям и порядку назначения и исполнения в основную альтернативу лишению свободы (справочно: во многих иностранных государствах штраф занимает более 50 % в общей структуре наказания).

Назначать штраф предлагается в социально допустимых пределах — при отсутствии серьезного риска оставления осужденного на свободе для безопасности общества и государства: при совершении тяжкого преступления штраф назначается в качестве альтернативы лишению свободы (в случае его уплаты в установленный срок лишение свободы не применяется); по усмотрению суда штраф может быть назначен с учетом санкции статьи и за менее тяжкие преступления и преступления, не представляющие большой общественной опасности. В этом случае суд, назначая наказание в виде штрафа, определяет и срок лишения свободы, который осужденному предстоит отбыть, если назначенный по приговору штраф, подлежащий приоритетному исполнению, не будет уплачен в установленный срок.

Предлагаемая система применения штрафа позволит при эффективном его исполнении добиться применения данного наказания в пределах 40 и более процентов к общему числу лиц, ежегодно осуждаемых за совершение преступлений.

2. Предусмотреть уплату социальной компенсации осужденными в определенных размерах при совершении преступлений, не представляющих большой общественной опасности, и менее тяжких преступлений в качестве условия применения таких альтернативных мер уголовной ответственности, как отсрочка применения наказания, условное неприменение наказания, осуждение без применения наказания, а также в качестве условия освобождения от уголовной ответственности (для некоторых видов освобождения от уголовной ответственности по нереабилитирующим основаниям), особенно в отношении лиц, впервые совершивших такие преступления.

3. Расширить применение общественных работ как самостоятельного вида наказания, так и дополнительного наказания при отсрочке наказания, условном неприменении наказания и др. Увеличить продолжительность общественных работ, которая в настоящее время составляет 240 часов. В Латвии, например, к общественным работам привлекается около 20 % осужденных.

4. Исключить такой вид наказания, как ограничение свободы без направления осужденного в исправительное учреждение открытого типа.

5. Запретить назначение исправительных работ лицам, которые к моменту оглашения приговора не работают или не приняли мер к трудоустройству.

6. Сориентировать судебную практику на применение наказания в виде лишения свободы преимущественно в отношении лиц, потенциально представляющих опасность для общества в случае их оставления на свободе.

7. Ввести дифференцированные по режиму изоляции (открытости) виды отбывания лишения свободы. Исключить совместное проживание и работу в исправительных колониях лиц, в отношении которых установлены различные режимы содержания, что в настоящее время имеет место и отрицательно влияет на исправление осужденных.

Предусмотреть отбывание лишения свободы в открытой форме, основанное на бригадно-групповом трудоустройстве осужденных на производственных объектах (работах), выполнении режимных ограничений, обеспечивающих законопослушный образ жизни. Нарушение указанных условий влечет незамедлительный возврат осужденных в закрытые условия отбывания лишения свободы с лишением права условно-досрочного освобождения.

8. Оптимизировать сроки лишения свободы в таких пределах, когда лишение свободы на определенный срок будет восприниматься преступником как осознаваемое страдание за совершение преступления и не приведет к необратимому психическому привыканию к жизни в изоляции от общества. Одновременно исключить право осужденных (кроме несовершеннолетних) на условно-досрочное освобождение от таких наказаний, как исправительные работы и арест.

9. Провести комплексную реформу уголовно-исполнительной системы, включая систему мест лишения свободы, для чего создать государственную комиссию из представителей заинтересованных ведомств и специалистов в области уголовного и уголовно-исполнительного права.

Предлагаемые меры, на наш взгляд, будут содействовать укреплению законности и правопорядка в государстве, а значит, защите прав и интересов граждан, надлежащему выполнению ими возложенных на них обязанностей.

Следует иметь в виду, что конституционной является обязанность государства обеспечивать в стране надлежащий внутренний правовой порядок; это значит — обеспечивать права и свободы граждан, добиваться выполнения ими своих обязанностей.

Борьба с преступностью, как справедливо отмечается в литературе, — это одна из сфер социального управления, воздействующая не только на саму преступность, но и на причины и условия, ее порождающие [1].

По утверждению Г.А.Аванесова, борьба с преступностью включает раскрытие преступлений, розыск преступников, расследование преступлений, назначение и исполнение наказаний, прокурорский (на наш взгляд, и судебный) надзор за всей деятельностью, а также обеспечение законности в данной сфере [2].

Многие видные криминологи утверждают, что преступность присуща любому обществу. Вопрос в ее уровне, «соответствии» общественному развитию, превышении ее «нормальных» пределов [3].

Конечно, преступность как явление существует в любом современном государстве. Причины ее лежат в значительной степени в социальной сфере, а также в природе человека, его воспитании, нравственных устоях.

На ее динамику влияют как внутренние, так и внешние факторы (достаточно часто говорят и о трансграничной преступности, о влиянии процессов глобализации).

Преступность в сельской и городской местности находится на одном уровне (на 10 тысяч населения совершено по 156 преступлений), однако в сельской местности уровень убийств в 3 раза выше, чем в городской. И здесь не нужно вдаваться в научные изыски, чтобы прийти к выводу, что необходимы реальные меры по обеспечению занятости населения, разумному искоренению пьянства, созданию культа человека, добившегося успеха для себя и своей семьи, а значит, и страны в целом.

К сожалению, Беларусь среди стран СНГ занимает лидирующее место по числу преступлений против собственности. Значительное число осужденных уклоняется от отбывания наказания в виде ограничения свободы или исправительных работ, остается высоким число преступлений, связанных с управлением транспортом в нетрезвом состоянии. Это свидетельство неэффективности правоприменительной практики, несовершенства законодательства.

Удельный вес преступлений, совершенных лицами, имеющими судимость, по уголовным делам с окончанным расследованием возрос с 37,3 до 42,4 %. Общереспубликанский показатель превышен в Гродненской (45,5 %), Минской (45,9 %), Могилевской (43,7 %) областях и г.Минске (45,7 %). Таким образом, можно констатировать, что исправительные колонии не выполняют в полной мере задачу по перевоспитанию осужденных.

Надзорная функция за исполнением законодательства в этой сфере ослаблена, особенно в части обоснованности принятия решений об условно-досрочном освобождении. Надзор за исправительными колониями и содержанием заключенных должен быть усилен. Возникает вопрос, занимается ли администрация колонии воспитательной работой. Судя по результатам — деятельность малоэффективна.

Особый акцент здесь необходимо сделать на возмещение расходов в связи с розыском преступника, скрывающегося от следствия. В законодательстве следовало бы предусмотреть возможность органов следствия по заявлению подозреваемого в совершении преступления реализовывать имущество по рыночной стоимости.

В Уголовном кодексе давно следовало бы предусмотреть ответственность за злостное уклонение граждан от возмещения ущерба, причиненного преступлением. Эта проблема актуальна и для тех случаев, когда не исполняются имущественные обязательства не только по приговору, но и по решению суда. Достаточно много примеров умышленного уклонения от трудоустройства, сокрытия доходов, имущества только для того, чтобы не исполнять судебное постановление. В настоящее время уголовной ответственности должностных лиц за уклонение от исполнения судебного постановления явно недостаточно. Много зависит и от организации работы. Значительно может улучшиться ситуация, если контроль (без подмены иных прокурорских работников) за исполнением судебных постановлений возьмут на себя те прокурорские работники, которые являлись государственными обвинителями по конкретному уголовному делу.

Нуждается в совершенствовании и существующая нормативная база, практика ее применения по учету ущерба от преступлений и его возмещения. Прежде всего, здесь необходимо исключить дублирование сумм ущерба.

Многие оправдательные приговоры, а также перепредъявление обвинения обусловлены изменением свидетелями своих показаний в суде по сравнению с теми, которые были даны на следствии. Иногда эти лица ссылаются на принуждение их к даче показаний, добросовестное заблуждение, которое «рассеялось» только в суде и др. Во всех случаях нарушения прав свидетелей необходимо тщательно разбираться. Следует иметь в виду и их ответственность за дачу ложных показаний (такие примеры привлечения к ответственности являются достаточно редкими). Свидетель обязан правдиво сообщать все известное по делу и отвечать на поставленные вопросы. Таким образом, когда свидетель меняет свои показания в суде, он нарушает (либо ранее нарушил) возложенную на него обязанность давать правдивые показания. Понесенные по уголовному делу процессуальные издержки должны быть возмещены за счет виновных лиц (свидетеля, а если он был принужден к даче показаний, то за счет соответствующего должностного лица, вина которого должна быть установлена). Размер имущественной ответственности свидетеля (свидетелей) зависит от наступивших последствий. Обратим также внимание на то, что свидетелю покрываются расходы, связанные с явкой его к месту проведения процессуального действия и обратно, по найму жилого помещения, а также в связи с выплатой суточных. Полагаем, что эти суммы, безусловно, должны быть взысканы.

На наш взгляд, необходимо существенно повысить уголовную ответственность за дачу заведомо ложных показаний, в связи с чем было осуждено невиновное лицо. Сейчас возможна ответственность, в частности, в виде лишения свободы до двух лет, а за те же действия, соединенные с обвинением в тяжком или особо тяжком преступлении или с искусственным созданием доказательств обви-

нения либо совершенные из корыстных побуждений, — до пяти лет лишения свободы. Полагаем, что такой меры явно недостаточно. Необходимо если не полностью, то более основательно увязать меру уголовной ответственности свидетеля, заведомо дающего ложные показания, со сроком наказания, который грозит лицу, в отношении которого даны ложные показания. Естественно, что лица, по вине которых произошло незаконное осуждение, должны нести имущественную ответственность в размере выплат в пользу оправданных граждан, если ранее вынесенный приговор был основан на их ложных показаниях.

Кроме того, обращаем внимание на наличие в УК ст. 394, предусматривающей ответственность за принуждение подозреваемого, обвиняемого, потерпевшего, свидетеля к даче показаний путем применения угрозы, шантажа или совершения иных незаконных действий лицом, производящим дознание, предварительное следствие или осуществляющим правосудие. При наличии оснований нормы этой статьи также должны применяться.

References

- 1 Criminology / Under the general A.I.Dolgova's edition. — Moscow: Norm, 2007. — 912 p.
- 2 Avanesov G.A., *Kriminologiya*. — Moscow: Legal literature, 1984. — 500 p.
- 3 *Karpets I.N.* Crime: illusion and reality. — Moscow: Russian right, 1992. — 431 p.

Г.А.Василевич

Құқықшығармашылық пен прокурорлық қадағалаудың сапасы

Мақалада прокурорлық қадағалаудың құқықтық реттелу мәселелері қарастырылды. Сондай-ақ құқықшығармашылық үрдістің мәні зерттеліп, нормалар құқық қолдану қызметтегі құқықшығармашылық пен тәжірибенің арақатынасының заңдық үрдісін айқын көрсететін міндетті түрде рационалды болуына назар аударылған. Құқықшығармашылық үрдісте заңнамалық актілерді талдау негізінде анықталған ақаулықтар мен оны тиімді жою жолдары Беларусь Республикасының заңнамалық және құқық қолдану әрекетінің мысалында көрініс тапқан.

G.A.Vasilevich

Quality rulemaking and of public prosecutor's

In article questions of legal regulation of public prosecutor's supervision are considered. Rule-making process is opened, the attention that norms should be rational, reflecting natural processes of interaction of practice and lawmaking in law-enforcement activity is focused. Rule-making process is shown on an example of legislative and law-enforcement activity of Republic of Belarus on the basis of the analysis of acts with identification of available gaps and the offer of effective remedies of elimination.