

Ким А.А., Карагандинский государственный университет имени академика Е.А. Букетова, юридический факультет, магистрант Ю-51

Ким Е.А., Карагандинский государственный университет имени академика Е.А. Букетова, юридический факультет, студент МП-31

(Научный руководитель – к.ю.н., доцент Жамиева Р.М.)

ПРОБЛЕМЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ КАТЕГОРИЙ ОБЪЕКТА И ПРЕДМЕТА ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ЗАКОННОСТЬЮ ДОСУДЕБНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ

Среди противостоящих друг другу точек зрения на предмет и объект прокурорского надзора за следствием и дознанием в особенности выделяются две. Авторы первой из них очень твердо и ясно утверждают, что предмет и объект в науке и практике прокурорского надзора – понятия «равнозначные». Авторы второй, хотя прямо и не говорят обратного, но то обстоятельство, что они рассматривают предмет и объект раздельно, самостоятельно один от другого, не делая ни малейшей при этом попытки сопоставить их, свидетельствует о том, что они считают эти понятия обособленными, совершенно не сопоставимыми и не соприкасающимися. Последняя группа авторов пытается осмыслить и дать определение названным категориям прокурорского надзора вне связи их друг с другом, рассматривая или только предмет, или только объект прокурорского надзора.

И в той, и в другой группе есть авторы, чьи суждения о предмете и объекте со временем претерпели существенное изменение. Г.И. Бровин считал, что под предметом прокурорского надзора понимается деятельность учреждений, предприятий, организаций, должностных лиц и граждан по исполнению и соблюдению законов [1, 26]. Однако позднее, он пришел к выводу, что «теория прокурорского надзора еще не выработала единого определения объекта или предмета прокурорского надзора... По нашему мнению, - пишет он, - наиболее правильно под объектом или предметом прокурорского надзора понимать то, на что направлен надзор, а именно законность действий (или бездействий) органов, должностных лиц и граждан, в отношении которых прокуроры осуществляют надзорные функции. Надо полагать, что предмет и объект надзора в прокурорско-надзорных отношениях сливаются в единое целое» [2].

Несколько лет спустя, Г.И. Бровин и В.Т. Михайлов определили предмет как «действия или бездействие участников правоотношений, связанные с исполнением закона и регулируемые нормами государственного, исправительно-трудового, уголовного и уголовно-процессуального, гражданского и гражданско-процессуального, трудового, административного и других отраслей права». К объектам прокурорского надзора причисляются правильное и своевременное обращение приговора к исполнению судом; своевременное и надлежащее исполнение наказания исправительно-трудовыми учреждениями; законность действий иных организаций, принимающих участие в исполнении приговора, точное исполнение приговора во всех его частях самим осужденным [3, 136].

Точка зрения о том, что действия участников правоотношений являются объектом прокурорского надзора, подверглась в юридической литературе обоснованной критике по тем мотивам, что прокурор тоже «участник правоотношений, связанных с исполнением закона» и собственным предметом или объектом он быть не может. В дальнейшем эта аргументация будет рассмотрена подробнее, сейчас же проанализируем другие суждения авторов. В их трактовке предмет надзора – действия, связанные с исполнением закона (а следовательно, с исполнением приговора), а объект – это обращение приговора к исполнению. К такому выводу авторы могли бы прийти только при одном условии: если считать, что действия по исполнению приговора и обращение приговора к исполнению характеризуются разным содержанием. Но оснований для такого вывода нет, поскольку обращение приговора к исполнению возможно только путем совершения необходимых для этого действий. Таким образом, несмотря на различие в терминологии, речь идет об однозначных явлениях. В чем же смысл предлагаемых чередований? Г.И. Бровин и В.Т. Михайлов этого не объясняют.

Для некоторых публикаций характерно очевидное смешение понятий предмета и объекта надзора. Так, в одной из своих работ С.Г. Новиков указывает: «...Ст. 164 устанавливает перечень органов и лиц, за соблюдением законов которыми осуществляется общий надзор. К числу их отнесены все министерства, государственные комитеты, ведомства и т.д., все должностные лица и все граждане. Тем самым Конституция четко обозначила объект прокурорского надзора – исполнение законов всеми» [4, 137]. Думается, что для такой категорической констатации – объектом надзора являются органы и лица, а также одновременно и их деятельность по исполнению закона – оснований нет.

Аналогичные попытки обозначить объект и предмет прокурорского надзора наблюдались и ранее, в работах А.А. Хомовского [5], К.Д. Бурмистрова [6], Б.В. Коробейникова [7].

В юридической литературе понятие объекта определяется как «то», на что направлен прокурорский надзор, где он осуществляется. Также дается понятие общего объекта надзора, который определяется как точное исполнение законов всеми учреждениями, организациями, должностными лицами и гражданами. Из общего объекта, в свою очередь, выделяется родовый объект, особенностями которого характеризуется предмет надзора, т.е. то, за чем именно осуществляется надзор. «Предметом надзора, например, может быть законность правовых актов» [8, 151].

По мнению В.Г. Мелкумова, «предметом общего надзора следует признать выявление нарушений законов в актах и деятельности государственных и общественных органов, должностных лиц, а также граждан» [9]. А.П. Сафонов под предметом прокурорского надзора понимает, «чем, какими делами должен заниматься прокурор, каковы его функции. Определить надзор предметно, значит указать на характер прокурорской деятельности и область охватываемых ею общественных отношений» [10].

Еще более детализирует подобную точку зрения С. Емельянов: «Предмет высшего надзора – выявление нарушений законности и обстоятельств, способствующих им, пресечение правонарушений, восстановление законности и привлечение виновных лиц к ответственности, принятие мер к предупреждению правонарушений» [11]. Подобную точку зрения высказывает Б.М. Спиридонов: «Предмет надзора – то, что обязан делать прокурор, чтобы наиболее эффективно выполнить задачи...» [12].

Возражая С. Емельянову, А. Козлов обоснованно указывает, что в нем «предмет надзора отождествляется с самим надзором», а перечисленные С. Емельяновым действия есть не что иное, как сама деятельность прокуратуры по обеспечению правильного и единообразного применения и исполнения законов, тем более, что речь идет о пресечении правонарушений, устранении нарушений законности и их предупреждении. Все это охватывается содержанием надзорной деятельности, а она, - заключает А. Козлов, - не может быть собственным предметом [13].

Несмотря на достаточную неопределенность в значении термина «объект прокурорского надзора», в юридической литературе под объектом прокурорского надзора за следствием и дознанием принято понимать государственные органы и должностные лица, наделенные в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством полномочиями осуществлять предварительное следствие и дознание, иначе говоря, государственные органы и должностные лица, осуществляющие функции уголовного преследования. Исходя из логики данного положения, можно выделить «круг объектов» прокурорского надзора за законностью следствия и дознания. Круг таких лиц обозначен в соответствующих статьях уголовно-процессуального закона и включает в себя: прокурора, начальника следственного отдела, следователя, орган дознания, начальника органа дознания, дознавателя.

Рассматривая работы современных ученых, можно найти однозначное определение объектов прокурорского надзора, а именно: «Объектами прокурорского надзора являются органы государственной власти и местного самоуправления, конкретные учреждения, организации и предприятия, в которых проводятся прокурорские проверки» [14, 215]. А под предметом, автор предлагает понимать, со ссылкой на ст.ст. 21, 26, 29 и 32 Федерального Закона «О Прокуратуре Российской Федерации», соблюдение Конституции и исполнение законов, а далее, с точки зрения автора, закон перечисляет объекты прокурорского надзора, соблюдение Конституции и исполнение законов федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти 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, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций. Под предметом прокурорского надзора за законностью следствия и дознания следует понимать сочетание указанных в законе элементов: обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина в ходе осуществления дознания или предварительного следствия; соблюдение установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях; проведение законным образом расследования преступлений; принятие законных решений органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие.

Авторы дают понять, что в зависимости от отрасли прокурорского надзора, меняются и объекты прокурорского надзора, т.е., круг государственных органов и лиц, действия которых тем или иным образом попадают под прокурорский надзор. А предмет надзора авторы определяют так, как он закреплен законодательно, что в общем смысле образует единообразное и точное применение и исполнение законов.

Чтобы разобраться в данном вопросе, необходимо, на наш взгляд, рассмотреть категорию «объект прокурорского надзора» исходя из значения понятия «объект». Что из себя представляет объект прокурорского надзора? Обращаясь к толковому словарю С.И. Ожегова, слово «объект» может употребляться в трех значениях: 1) то, что существует вне нас и независимо от нашего сознания, явление внешнего мира; 2) явление, предмет, на который направлена чья-нибудь деятельность, чье-нибудь внимание и 3) предприятие, учреждение, а также все то, что является местом какой-нибудь деятельности [15]. С точки зрения теории права, объект также является спорной категорией, и рассматривается как «то, на что направлены субъективные права и юридические обязанности» [16] и «то, по поводу чего складывается правоотношение» [17]. Наиболее точное определение «объекта» - «это те явления (предметы) окружающего нас мира, на которые направлены субъективные юридические права и обязанности» [18].

С этой точки зрения уместно говорить, что прокурорский надзор можно рассматривать как сложный вид деятельности, основной компонент которой — особая форма контроля. В свою очередь контроль - составная часть любой человеческой деятельности, в том числе познавательной. Прокурор, проверяя информацию о фактах нарушения закона, изучает, анализирует, сопоставляет различные материалы, документацию, статистические сведения, выявляет, устанавливает и доказывает состав правонарушения. При рассмотрении понятия объекта прокурорского надзора нельзя обойти вниманием то обстоятельство, что прокурорский надзор является разновидностью познавательной деятельности, которая состоит из различных уровней познания. Первый уровень познания заключается в созерцании, наблюдении и не влечет за собой детального исследования и преобразования, выяснения формы, структуры, содержания, отношений и т.д. В этом плане объект прокурорского надзора един. Это вытекает из формулировки, закрепленной в ст. 83 Конституции Республики Казахстан, - прокуратура осуществляет высший надзор за точным и единообразным применением законов, указов Президента Республики Казахстан и иных нормативных правовых актов на территории республики. Отсюда объект прокурорского надзора – точное и единообразное применение законов, указов Президента Республики Казахстан и иных нормативных правовых актов.

Объект прокурорского надзора конкретизируется в различных отраслях надзора, в зависимости от содержания правоотношения, и образует родовый объект отрасли прокурорского надзора. Родовой объект надзора отвечает на два вопроса: во-первых, прокуратура осуществляет надзор за точным и единообразным применением каких законов, и, во-вторых, прокуратура осуществляет надзор за точным и единообразным применением законов какими субъектами правоприменения. К примеру, в отрасли прокурорского надзора за законностью следствия и дознания единый объект надзора не меняется - точное и единообразное применение законов, однако родовый объект позволяет ответить на указанные вопросы.

Исходя из вышесказанного, необходимо заключить, что объект прокурорского надзора – это точное и единообразное применение законов. При осуществлении надзора за законностью досудебного расследования, прокуратура осуществляет высший надзор за точным и единообразным применением Конституции РК, международных договоров, ратифицированных РК, кодексов, законов и иных нормативно-правовых актов, регулирующих осуществление досудебного расследования, органами и должностными лицами, прямо уполномоченными законом осуществлять уголовное преследование.

Б.М. Спиридонов, как сторонник точки зрения о том, что «деятельность – объект прокурорского надзора», провел очень точную линию в вопросе о том, что же есть объект прокурорского надзора: «В прямой зависимости от определения понятия объекта надзора находится и правильное решение вопроса о пределах прокурорского надзора. Если объект надзора – органы, организации, должностные лица и граждане, то пределы надзора безграничны, если же объект надзора – точное исполнение законов в деятельности, то этим самым сразу же устанавливаются четкие границы работы прокурора» [12].

Предмет прокурорского надзора в его понимании как высшего надзора за исполнением законов находится вне надзора, за его пределами. Прокурорский надзор нацелен на обеспечение точного и единообразного исполнения законов, а, следовательно, правильного их понимания и применения всеми поднадзорными органами, должностными лицами и гражданами. Предлагаемые А.П.

Сафоновым и С. Емельяновым понятия предмета прочно зацикливают внимание прокуроров на своей собственной деятельности.

В теории прокурорского надзора высказано представление о предмете как понятии, включающем в себя законы, нормы, правовые акты. Эту мысль проводит, в частности, А.И. Долгова: «Под предметом прокурорского надзора мы подразумеваем законы, за точным исполнением которых осуществляется надзор...». Логически последующий вывод, что прокурорский надзор «направлен на законы», не основан на законодательстве о прокуратуре. Ни Конституция РК, ни Закон РК «О Прокуратуре» не возлагают на прокуратуру обязанность следить за правотворческой деятельностью законодательных органов.

Весьма спорное мнение высказано А.Р. Михайленко, который считает, что «основу предмета» надзора составляют «законы в широком их понимании», но «чтобы закон был предметом прокурорского надзора, недостаточно лишь его существования. Необходимо, чтобы он действовал, применялся». Здесь, В.В. Гаврилов задает хороший вопрос: «если закон не применяется, не исполняются его требования – разве подобная бездеятельность не поднадзорна прокурору?» [8, 19].

Чтобы разобраться в категориях «предмет» и «объект» нельзя вырвать их из прочной и устоявшейся между ними связи, нарушая тем самым естественное сравнение отношений между ними и смысл их взаимного существования. Марксистское положение по этому поводу совершенно точно: «Отношение одной вещи к другой есть отношение этих двух вещей между собой, и о нем нельзя сказать, что оно принадлежит той или другой из них».

В чем же заключается взаимоотношение и взаимообусловленность таких понятий, как «предмет» и «объект» прокурорского надзора?

Пример разрушения связей между ними виден в работах Б.М. Спиридонова и некоторых других авторов, когда под предметом надзора понимались законность действий органов и лиц, а под объектом – исполнение законов. Рассмотренные каждое из этих понятий в отдельности, они получали определенное истолкование. Совместное же их прочтение показывало полную аналогичность значений, вкладываемых в эти два понятия, и аналогичность использования при этом двух различных терминов. Взятые в совокупности, в связи друг с другом, оба эти понятия раскрывают: первое – «исполнение законов» - направление деятельности прокуратуры, то есть общий предмет ее деятельности, а второе – «поднадзорные органы и лица» - общий объект, в котором или за которым осуществляется эта деятельность.

С.И. Ожегов дает два определения понятия «предмета»: 1) всякое материальное явление, вещь и 2) то, на что направлена мысль, что составляет его содержание или на что направлено какое-то действие [19]. В соотношении понятий «объект» - «предмет», для более точного их понимания, под объектом понимают процесс или явление, порождающее проблемную ситуацию и взятое исследователем для изучения, а предмет – это то, что находится в рамках, границах объекта, это тот аспект проблемы, исследуя который мы познаем целостный объект, выделяя его главные, существенные признаки. Таким образом, следует вывод, что объект надзора – это то, что рассматривается, а предмет – это то, что изучается. Действительно, если общим объектом прокурорского надзора является точное и единообразное применение законов, а родовым – в зависимости от отрасли надзора – точное и единообразное применение определенной группы законов, регулирующих однородную сферу общественных отношений, то общим предметом надзора является результат точного и единообразного применения законов, например, акт применения права – о вещественный результат применения законов. Рассматривая данные категории в более узком смысле, то родовой объект прокурорского надзора за законностью досудебного расследования - точное и единообразное применение Конституции РК, международных договоров, ратифицированных РК, кодексов, законов и иных нормативно-правовых актов, регулирующих осуществление досудебного расследования, органами и должностными лицами, прямо уполномоченными законом осуществлять уголовное преследование, а родовый предмет – ни что иное, как акты применения права, т.е., постановления следователя, протоколы процессуальных действий и т.д.

Анализ действующего законодательства показал необходимость в теоретической разработке некоторых понятий прокурорского надзора. Данная необходимость обусловлена тем фактом, что на современном этапе развития законодательства о прокуратуре существуют некоторые проблемы, решение которых должно осуществляться как с точки зрения теоретических, так и практических аспектов прокурорского надзора. Это необходимо, в первую очередь, для того, чтобы избежать двусмысленного применения одного и того же термина в тексте одного и того же закона, и, для того, чтобы найти однозначное определение тех или иных явлений теории прокурорского надзора.

Прокуратура от имени государства осуществляет высший надзор за точным и единообразным применением законов. В отрасли надзора за законностью досудебного расследования, прокурор осуществляет надзор за точным и единообразным применением законов, регулирующих сферу досудебного расследования. Для осуществления надзора, закон наделяет прокурора правами и обязанностями, которые образуют формы и методы осуществления надзора, задачи прокурора и пределы его компетенции.

Но изучение данных вопросов и формулировка предложений для решения проблем невозможны без уяснения главных, основополагающих понятий прокурорского надзора, без использования фундаментальных теоретических разработок ученых-юристов, без анализа действующего законодательства, законодательства зарубежных стран, практики осуществления надзора органами прокуратуры. Несомненно, данная работа не исчерпывает всех проблем изучения категорийного аппарата прокурорского надзора, оставляя вопросы для дальнейших исследований, требующих пристального внимания и глубокого, всестороннего, фундаментального изучения основных понятий прокурорского надзора, но рассмотренные вопросы позволяют сформировать фундамент, базис для рассмотрения иных существующих пробелов. Данная работа представляет собой «начало», которое дает предпосылки для будущих исследований, так как содержит анализ основополагающих элементов прокурорского надзора, без которых дальнейшее раскрытие существующих пробелов невозможно.

Литература:

1. Бровин Г.И. Прокурорский надзор за соблюдением законности в исправительно-трудовых колониях и его роль в повышении эффективности деятельности колоний: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. – Свердловск: Свердловский юридический институт, 1967. – 26 с.
2. Бровин Г.И. Характеристика прокурорско-надзорных отношений // Проблемы прокурорского надзора: учебник. - М., 1972.
3. Бровин Г.И., Михайлов В.Т. Прокурорский надзор за законностью исполнения приговоров. - М., 1977. – 136 С.
4. Новиков С.Г. К вопросу о законодательном регулировании прокурорского надзора в СССР: Сборник научных трудов. - М., 1978. – 137 с.
5. Хомовский А.А. Методы обеспечения исполнения законов и понятие высшего надзора // Проблемы прокурорского надзора: учебник. - М., 1972.
6. Бурмистров К.Д. О некоторых проблемах прокурорского надзора как формы государственной деятельности // Проблемы прокурорского надзора: учебник. - М., 1972.
7. Коробейников Б.В. Предупреждение преступлений в народном хозяйстве методами общего надзора прокуратуры // Проблемы прокурорского надзора: учебник. - М., 1972.
8. Гаврилов В.В. Сущность прокурорского надзора в СССР. – Саратов: Издательство Саратовского Университета, 1984. – 151 С.
9. Мелкумов В.Г. Советская прокуратура и проблемы общего надзора. Душанбе, 1970.
10. Сафонов А.П. Сущность и пределы прокурорского надзора за соблюдением законности в местах лишения свободы // Вопросы прокурорского надзора: Сборник научных трудов. - М., 1972.
11. Емельянов С. Пределы общего надзора прокуратуры // Социальная законность. – 1975. - №7.
12. Спиридонов Б.М. Прокурорский надзор за соблюдением законности в исправительно-трудовых учреждениях. М., 1978.
13. Козлов А. О пределах общего надзора // Социальная законность. – 1976. - №6.
14. Прокурорский надзор: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Под ред. Р.А. Адельханяна. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2011. – 215 С.
15. Ожегов С.И. Словарь русского языка: Ок. 57 000 слов / Под ред. Н.Ю. Шведовой. – 16-е изд., испр. – М.: Рус. Яз., 1984.
16. Советское гражданское право: учебное пособие. / Под ред. Д. М. Генкина, т.1, - М.: Юридат, 1950.
17. Голунский А., Строгович М. Теория государства и права. - М., 1940.
18. Алексеев С.С. Проблемы теории права. Т.1. - Свердловск: СвЮрИнститут, 1972.
19. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. - М.: Аз, 1996. – 928 С.