

ПРЕДСТАВЛЕНИЕ ПРОКУРОРА ОБ УСТРАНЕНИИ НАРУШЕНИИ ЗАКОНА, ПРИЧИН НАРУШЕНИЙ И СПОСОБСТВУЮЩИХ ИМ УСЛОВИЙ ПРИ ПРОИЗВОДСТВЕ ПО УГОЛОВНОМУ ДЕЛУ

Одной из наиболее эффективных форм устранения выявленных прокурором нарушений закона, причин нарушений и способствующих им условий является представление. Практика надзорной деятельности прокурора свидетельствует о широком использовании прокурорами представлений не только по общему надзору, но и в уголовном процессе. Однако действующее уголовно-процессуальное законодательство регламентирует лишь некоторые виды представлений.

В УПК УССР внесение представлений предусматривалось лишь в случаях: 1) необходимости принятия следователем мер к передаче несовершеннолетних на попечение родственников или устройству их в детские учреждения, если лицо заключено под стражу и у него имеются несовершеннолетние дети, остающиеся без надзора [ст. 159]; 2) постановления прокурором района (города) перед вышестоящим прокурором вопроса о внесении протеста в порядке судебного надзора [ч. 2 ст. 386]; 3) при разрешении судом вопросов, возникающих в ходе реализации наказания (в редакции 1960 г.). В новой редакции 1971 г. ст. 23 УПК УССР предусматривает внесение органом дознания, следователем и прокурором в соответствующее предприятие, учреждение или организацию представления с целью устранения причин и условий, способствующих совершению преступления, при установлении их во время предварительного расследования преступления*.

Таким образом, из всех предусмотренных уголовно-процессуальным и другим законодательством представлений прокурор вносит представления либо вышестоящему прокурору, либо органам государственного управления для принятия мер по устранению нарушений закона или поощрению граждан, отличившихся в борьбе с правонарушителями, поскольку принятие таких мер выходит за пределы его компетенции.

Никаких других оснований для внесения представлений в уголовном процессе действующее законодательство не предусматривает. Отсутствие в ст. 29 Закона о прокуратуре СССР

* Статья 140 УПК РСФСР предусматривает право внесения такого представления только следователем. В практике следователей Украинской ССР представления об устранении причин и условий, способствовавших совершению преступлений, вносились и до августа 1971 г., но поскольку такое представление не было предусмотрено законом, следователи руководствовались ст. 16 Положения о прокурорском надзоре в СССР, что противоречило закону, так как право внесения представления в порядке общего надзора предоставлялось прокурору, а не следователю.

и ст. 100 и 227 УПК УССР, определяющих полномочия прокурора при осуществлении надзора за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия, указаний на внесение прокурором представления об устранении нарушений закона, причин нарушений и способствующих им условий можно объяснить тем, что в отличие от общенадзорной деятельности, где прокурору не предоставлено право самому отменять незаконные акты органов государственного управления, при осуществлении надзора за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия прокурор может отменять незаконные и необоснованные постановления, давать обязательные для них указания, отстранять лицо, производящее дознание, или следователя и т. д. Поэтому прокурору не требуется приносить протесты или вносить представления для устранения нарушений закона по конкретному уголовному делу: он сам устраняет выявленные им нарушения закона.

Однако практика свидетельствует о том, что принимаемые прокурором меры по устранению нарушений, выявленных при осуществлении надзора за деятельностью органов дознания и предварительного следствия, не укладываются в те рамки закона, которые регламентируют его процессуальные полномочия. Помимо отмены незаконных постановлений органов дознания и дачи им соответствующих указаний по конкретным делам, как правило, возникает потребность обобщения допущенных при расследовании уголовных дел нарушений закона и внесения представлений руководителям органов дознания и предварительного следствия органов внутренних дел не только об устранении, но и о недопущении подобных нарушений при расследовании других уголовных дел, о чем справедливо пишет В. И. Басков*.

Потребность внесения представления возникает также в тех случаях, когда прокурор в силу специальных указаний закона лишен возможности в полной мере использовать свои полномочия для устранения допущенных нарушений закона. Например, при отмене постановления об отказе в возбуждении уголовного дела прокурор не может полностью выполнить требования ч. 4 ст. 100 УПК УССР в отношении возбуждения уголовного дела, если к этому моменту истекли сроки давности привлечения к уголовной ответственности. Установив неполноту дознания в отношении производства неотложных следственных действий по уголовному делу, по которому проведение предварительного следствия обязательно, прокурор не может отменить постановление о направлении дела для производства предварительного следствия и вернуть дело на дополнительное расследование органу дознания ввиду истечения установленного ст. 108 УПК УССР десяти-

* Басков В. И. Прокурорский надзор при рассмотрении судами уголовных дел. — М.: Юрид. лит., 1980, с. 260—261.

тидневного срока дознания, который не подлежит продлению. Прокурор не может также возратить на дополнительное расследование органу дознания уголовное дело, по которому обязательно производство предварительного следствия, когда оно незаконно прекращено органом дознания и т. д.

В таких ситуациях возникает необходимость принять меры к недопущению подобных нарушений закона, а в ряде случаев — и к привлечению виновных к дисциплинарной ответственности. Прокурор может сделать это путем внесения представления руководителям органов дознания или предварительного следствия органов дознания или предварительного следствия органов внутренних дел. Однако уголовно-процессуальный закон не представляет прокурору права вносить такие представления. В то же время УПК УССР в ст. 340 и 382 устанавливает, что о выявленных нарушениях закона или прав граждан, допущенных при производстве дознания или предварительного следствия по конкретным уголовным делам, суды выносят частные определения, которыми обращается внимание соответствующих должностных лиц на допущенные нарушения закона.

Такое же право, но путем внесения представления, должно быть предоставлено прокурору, который выявляет нарушения закона до направления дела в суд при утверждении обвинительного заключения, при даче согласия на прекращение уголовных дел или при проверке уголовных дел, находящихся в производстве органов дознания или следователей органов внутренних дел. Прокурор вносит такие представления не только по конкретному уголовному делу, но и по обобщенным материалам проверки, включая и обобщения судебной практики. Законодательное закрепление такого права прокурора позволит ему не только обращать внимание соответствующих органов дознания и предварительного следствия органов внутренних дел на нарушения, допущенные при расследовании уголовных дел, но и предъявлять конкретные требования по устранению и недопущению впредь нарушений закона, исходя из своих полномочий по осуществлению процессуального руководства дознанием и предварительным следствием.

В практике деятельности прокуроров широко распространены представления и информации об устранении нарушений закона, причин нарушений и способствующих им условий, выявленных при проверке исполнения органами внутренних дел (милиции) законов о приеме, регистрации и разрешении заявлений и сообщений о совершенных или готовящихся преступлениях. Вносятся также представления с целью устранения иных нарушений закона, допущенных органами дознания и предварительного следствия. В указанных случаях прокуроры руководствуются не требованиями ст. 29 Закона о прокуратуре СССР и ст. 100 и 227 УПК УССР ввиду отсутствия в них указания на возможность внесения представления, а п. 9 ст. 23 и ст. 26 Закона о прокура-

туре СССР, которые регламентируют полномочия прокурора и представление в порядке общего надзора; при внесении представления в уголовном процессе прокуроры исходят из приказов и указаний Генерального прокурора СССР. Последние обязательны для всех прокуроров, их целесообразно закрепить в законодательном порядке. Это создает новую правовую норму, будет способствовать повышению эффективности прокурорского надзора за исполнением законов в советском уголовном процессе. Так, данные Генеральным прокурором СССР 17 августа 1962 г. указания о возможности производства осмотра места происшествия в случаях, не терпящих отлагательства, до возбуждения уголовного дела были закреплены в УПК союзных республик: ст. 178 УПК РСФСР была дополнена соответствующими указаниями в сентябре 1963 г., а ст. 190 УПК УССР — в августе 1971 г. Необходимость законодательного закрепления представления об устранении нарушений закона, причин нарушений и способствующих им условий в уголовном судопроизводстве вызывается следующими соображениями.

В процессе надзорной деятельности за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия прокурор не может осуществить полностью свои полномочия ввиду их различной регламентации ст. 26 и 29 Закона о прокуроре СССР. Полномочия прокурора при осуществлении им общего надзора не распространяются на его деятельность по надзору за исполнением закона органами дознания и предварительного следствия: в Общих положениях Закона о прокуратуре СССР не содержится указаний о возможности применения норм, регулирующих общий надзор, в уголовном процессе. Нет таких указаний и в Основах уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик, а также в УПК союзных республик.

Если прокурор выявил нарушения закона в уголовном судопроизводстве, при устранении их он должен руководствоваться нормами уголовно-процессуального закона. Поэтому соответствующая норма, предусматривающая для прокурора возможность вносить в органы расследования, суда и в органы, ведающие исполнением наказания и иных мер принудительного характера, назначаемых судом, представления об устранении нарушений закона, причин нарушений и способствующих им условий, допущенных при расследовании и разрешении уголовных дел, а также при исполнении приговора, должна быть внесена в раздел первый УПК УССР «Общие положения».

Законодательное закрепление такой нормы необходимо и потому, что, хотя представление в уголовном судопроизводстве по своей форме и содержанию имеет много общего с представлением в порядке общего надзора, оно существенно отличается по методам выявления нарушений закона и формам их устранения.

Общее между названными представлениями состоит в том, что они преследуют одинаковые цели, а именно: устранение

нарушений закона, причин нарушений и способствующих им условий, а также наказание виновных должностных лиц.

Различия представлений по их содержанию заключаются в том, что в представлении в уголовном процессе прокурор указывает, какие меры приняты им непосредственно по устранению нарушений закона (отменены незаконные постановления органа дознания и следователя, отстранены лица, производившие дознание, и следователи от дальнейшего расследования, изъяты от органа дознания или следователя уголовные дела и т. д.), тогда как в представлении в порядке общего надзора указывается, какие акты органов государственного управления опротестованы и кому направлены протесты. Различие состоит также в том, что в представлении в порядке общего надзора прокурор дает рекомендации органам государственного управления и должностным лицам о проведении мероприятий по устранению нарушений закона, причин нарушений и способствующих им условий, окончательный выбор которых производится по их устранению, а в представлении руководителям органов внутренних дел наряду с такими рекомендациями даются также обязательные для них указания прокурора по вопросам осуществления уголовно-процессуальной деятельности в соответствии со ст. 29 Закона о прокуратуре СССР и ст. 227 УПК УССР.

Важно также отметить, что деятельность прокурора по надзору за исполнением законов органами дознания, предварительного следствия, суда и органами, ведающими применением наказания и иных мер принудительного характера, назначаемых судом, является уголовно-процессуальной деятельностью и должна поэтому основываться на уголовно-процессуальном законе, ибо «уголовно-процессуальный закон является единственным источником советского уголовно-процессуального права, никакие иные нормативные правовые акты не могут устанавливать уголовно-процессуальных норм»*. Порядок осуществления прокурорами и следователями прокуратуры полномочий в судопроизводстве в соответствии со ст. 5 Закона о прокуратуре СССР определяется законодательными актами Союза ССР и союзных республик.

Конкретизация общих положений о представлении в уголовном судопроизводстве должна найти отражение в нормах, регулирующих надзорную деятельность прокурора в различных стадиях советского уголовного процесса и прежде всего в ст. 100 и 227 УПК УССР. Прокурору нужно предоставить право при выявлении нарушений закона органами дознания и предварительного следствия в стадии возбуждения уголовного дела и в стадии предварительного расследования не только самому устранять на-

* Строгович М. С., Алексеева Л. В., Ларин А. М. Советский уголовно-процессуальный закон и проблемы его эффективности. — М.: Наука, 1979, с. 4.

рушения закона по конкретному уголовному делу, но и предъявлять к руководителям органов дознания и предварительного следствия органов внутренних дел требования об устранении нарушений закона и способствующих им условий по всем выявленным нарушениям в их обобщенном виде.

Подобно тому как кассационной инстанции предоставлено право выносить частные определения, которыми обращается внимание соответствующих должностных лиц на нарушения, допущенные при рассмотрении уголовного дела судом первой инстанции [ч. 1, ст. 382 УПК УССР], прокурору в пределах его компетенции нужно предоставить право вносить представления об устранении нарушений закона, причин нарушений и способствующих им условий, допущенных не только судами первой инстанции и не только по конкретному уголовному делу, но также кассационной и надзорными инстанциями по результатам обобщений судебной практики.

Целесообразно также дополнить ст. 415 УПК УССР и указать в ней полномочия прокурора по осуществлению надзора за соблюдением закона при исполнении наказаний и иных мер принудительного характера, назначаемых судом, так, как они определены в ст. 43 Закона о прокуратуре СССР, и дополнить ее указанием на право прокурора вносить представления об устранении нарушений закона, причин нарушений и способствующих им условий.

Представление прокурора об устранении нарушений закона, причин нарушений и способствующих им условий, выявленных при осуществлении надзора за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия органов внутренних дел, при рассмотрении дел в судах, при исполнении наказаний и иных мер принудительного характера, назначаемых судом, должно содержать следующие положения: 1) наименование представления и органа, которому оно выносится, а также время внесения представления, обозначенное на штампе прокуратуры; 2) указание о произведенной проверке (отраслевой, комплексной), выявленных типичных нарушениях закона, иных нарушениях и их анализ; 3) какие меры приняты непосредственно прокурором по устранению нарушений закона, причин нарушений и способствующих им условий (отменены незаконные постановления органов дознания и следователей, возбуждены уголовные дела в отношении виновных в грубых нарушениях закона должностных лиц органов внутренних дел (милиции), отстранены должностные лица от производства следствия и дознания, изъяты уголовные дела или материалы от органа дознания или следователя и переданы другим следователям, даны указания о производстве следственных действий и т. д.); 4) указание на те нарушения закона, по которым прокурор непосредственно не принял мер к их устранению,

и предложения руководителям органа дознания и предварительного следствия органов внутренних дел об устранении этих нарушений; 5) предложения о привлечении виновных должностных лиц органов расследования к дисциплинарной ответственности; 6) рекомендации о проведении конкретных мероприятий по устранению нарушений закона и недопущения их при расследовании уголовных дел; 7) указания о выполнении требований уголовно-процессуального закона по находящимся в производстве уголовным делам в части соблюдения сроков дознания и предварительного следствия о передаче дел наиболее опытным следователям и т. д.; 8) предложение о безотлагательном рассмотрении представления и принятии не позднее чем в десятидневный срок конкретных мер по устранению нарушений закона, причин нарушений и способствующих им условий, а также о необходимости сообщить о результатах рассмотрения в прокуратуру.

Десятидневный срок рассмотрения такого представления следует установить потому, что в уголовном процессе законодательно закреплены весьма сжатые сроки для производства определенных процессуальных действий, например, для задержания подозреваемого и применения к нему меры пресечения до предъявления обвинения, производства дознания по делам, по которым предварительное следствие обязательно, для проверок по делам о хулиганстве и мелком хищении государственного и общественного имущества и т. д.

Поступила в редколлегия 25.05.81.

Д. М. БАКАЕВ, канд. юрид. наук

Харьков

ПРИНЦИПЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СОВЕТСКОЙ ПРОКУРАТУРЫ

В нашей стране целенаправленно и последовательно проводится работа по дальнейшему развитию советской демократии, реальному обеспечению прав и интересов граждан, укреплению социалистической законности и правопорядка во всех сферах жизни общества. «В укреплении социалистической законности и правопорядка, — отметил на XXVI съезде КПСС Л. И. Брежнев, — высока ответственность органов юстиции, суда, прокуратуры, советской милиции... Советский народ вправе требовать, чтобы их работа была максимально эффективной, чтобы каждое преступление должным образом расследовалось и виновные несли заслуженное наказание» [2, с. 65].

В литературе по прокурорскому надзору принципам организации и деятельности советской прокуратуры уделено определенное внимание [3, с. 54; 6, с. 31]. В настоящее время данный вопрос особенно актуален и нуждается в дальнейшем