

УДК 343.163

**НАПРАВЛЕНИЕ И ОТРАСЛЬ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА:
ПОНЯТИЕ, СУЩНОСТЬ, СООТНОШЕНИЕ**

*канд. юрид. наук, доц. Г.А. ПАВЛОВЕЦ
(Академия МВД Республики Беларусь, Минск)*

Рассматривается проблема отсутствия в настоящее время в теории прокурорского надзора единого подхода к определению и содержанию ряда принципиальных категорий, таких как «направление прокурорского надзора» и «отрасль прокурорского надзора». Соотносятся данные понятия авторами также по-разному, что может вызвать определенного рода затруднения как в теории, так и в правоприменительной практике. Сделан вывод о необходимости обобщения и структурирования имеющихся точек зрения относительно анализируемых категорий. Предложена авторская позиция по этому вопросу.

Ключевые слова: *направление прокурорского надзора, отрасль прокурорского надзора, система направлений деятельности прокуратуры, прокурорский надзор.*

По своей сущности прокурорский надзор как специфический вид государственной деятельности един. Это единство обусловлено едиными для всей системы прокуратуры Республики Беларусь целями, единством системы прокуратуры, единством нормативной правовой базы деятельности прокуратуры. Однако в самом процессе прокурорского надзора имеются существенные различия. Неоднородность деятельности прокуратуры связана с двумя факторами: во-первых, обширность действующего законодательства; во-вторых, широкий круг субъектов, за исполнением законов которыми прокуратура осуществляет надзор. В этой связи совершенно справедливо отмечает Ю.Е. Винокуров, что различия в осуществлении единого прокурорского надзора порождены особенностями законодательства, за исполнением которого осуществляется надзор, различием субъектов, исполняющих это законодательство, и как следствие, различием в полномочиях прокуроров. Необходимость выделения и некоторого правового, организационного и методического обособления в едином прокурорском надзоре определенных направлений прокурорского надзора порождена также потребностью в специализации прокурорских кадров [1, с. 27].

Таким образом, определение направлений деятельности прокуратуры, необходимых для реализации задач, возложенных на нее, позволяет установить место и роль органов прокуратуры в системе государственной власти. Именно посредством установления направлений деятельности прокуратуры раскрываются ее содержание, структура и пределы осуществления полномочий. Определение направлений деятельности прокуратуры, уяснение их общей характеристики и содержания каждого из них в отдельности позволяют получить знания и представление о назначении деятельности, которую они непосредственно осуществляют.

В то же время законодатель, называя направления деятельности прокуратуры, не дает их легальной дефиниции. В силу чего в теории прокурорского надзора авторы предлагают свое видение данной категории. Традиционно понятие «направление» толкуется как путь, по которому «прокуроры осуществляют надзор за исполнением законов, достигают цели, выполняют возложенные задачи, проводят мероприятия по борьбе с нарушениями законов и преступлениями» [2, с. 36–37].

Так, С.Л. Емельянов пишет, что направления деятельности прокуратуры – это те пути, по которым Генеральный прокурор и подчиненные ему прокуроры реализуют возложенные на них функции и полномочия. Указанные пути определены законом и разграничиваются исходя из конкретных общественных отношений, в которых участвует прокурор. Под направлениями деятельности прокуратуры, по мнению автора, также можно понимать правовые формы реализации ее функций [3, с. 131].

Схожее по своей сути определение дает А.А. Данилевич, понимая под направлениями деятельности прокуратуры те пути, по которым Генеральный прокурор Республики Беларусь и подчиненные ему прокуроры осуществляют надзор за исполнением законов, достигают цели и выполняют возложенные на них законом задачи [4, с. 16].

Безусловно приведенные точки зрения имеют право на существование, однако, как видится, определение направлений деятельности прокуратуры через термин «пути» не позволяет сделать однозначный вывод о сущности данной категории. Представляется, что наиболее приемлемое определение рассматриваемого понятия предложено М.А. Шостаком, по мнению которого направления деятельности прокуратуры – это виды деятельности Генерального прокурора и подчиненных ему прокуроров, при осуществлении которых достигаются цели, поставленные законом перед прокуратурой, и выполняются возложенные на нее задачи [5, с. 59].

В соответствии со статьей 4 Закона Республики Беларусь «О прокуратуре Республики Беларусь» (далее – Закона) Генеральный прокурор и подчиненные ему прокуроры осуществляют следующие виды деятельности:

1) надзор за точным и единообразным исполнением законов, декретов, указов и иных нормативных правовых актов республиканскими органами государственного управления и иными государственными организациями, подчиненными Совету Министров Республики Беларусь, местными представительными, исполнительными и распорядительными органами, общественными объединениями, религиозными организациями и другими организациями, должностными лицами и иными гражданами, в том числе индивидуальными предпринимателями (далее – надзор за исполнением законодательства);

2) надзор за исполнением законодательства при осуществлении оперативно-розыскной деятельности;

3) надзор за исполнением закона в ходе досудебного производства, при производстве предварительного следствия и дознания;

4) надзор за соответствием закону судебных постановлений, а также за соблюдением законодательства при их исполнении;

5) надзор за соблюдением законодательства при исполнении наказания и иных мер уголовной ответственности, а также мер принудительного характера;

6) координацию правоохранительной деятельности государственных органов, осуществляющих борьбу с преступностью и коррупцией, а также деятельность по борьбе с преступностью иных организаций, участвующих в борьбе с преступностью, деятельность по профилактике правонарушений;

7) проводят предварительного следствия в случаях, предусмотренных уголовно-процессуальным законодательством Республики Беларусь;

8) принимают участие в рассмотрении судами гражданских дел, дел, связанных с осуществлением предпринимательской и иной хозяйственной (экономической) деятельности, поддерживают государственное обвинение по уголовным делам, участвуют в административном процессе в соответствии с Гражданским процессуальным кодексом Республики Беларусь, Хозяйственным процессуальным кодексом Республики Беларусь, Уголовно-процессуальным кодексом Республики Беларусь и Процессуально-исполнительным кодексом Республики Беларусь об административных правонарушениях.

Совершенно иной подход к определению системы направлений деятельности прокуратуры с учетом возложенных на нее задач предложен А.А. Кеником. Так, автор к ним относит:

- надзор за исполнением законодательства органами государственного управления, предприятиями, учреждениями, организациями, должностными лицами и гражданами, в том числе индивидуальными предпринимателями;

- надзор за исполнением законов органами, осуществляющими дознание, предварительное следствие и оперативно-розыскную деятельность;

- надзор за исполнением законов при рассмотрении дел судами;

- надзор за соблюдением законов в местах содержания задержанных, в местах предварительного заключения, при исполнении наказаний и иных мер принудительного характера, назначенных судом;

- борьба с нарушениями законов, определяющих права, свободы и охраняемые законом интересы личности;

- борьба с преступностью и другими правонарушениями, расследование преступлений, обвинение, обеспечение неотвратимости ответственности за совершенное преступление;

- разработка совместно с другими государственными органами мер по предупреждению преступлений и иных правонарушений, координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью и правонарушениями;

- участие в совершенствовании законодательства и пропаганде законов, а также работы по повышению уровня культуры граждан и воспитание их в духе закона [6, с.79–80].

В то же время необходимо отметить, что разные авторы по-разному раскрывают систему направлений деятельности прокуратуры. Во многом это обусловлено тем, что среди ученых в области прокурорского надзора нет единой позиции относительно сущности отдельных категорий (функция, задачи, вид деятельности, направления деятельности, отрасль и др.). Вносят определенный дисбаланс в этот вопрос и сами представители прокуратуры. Так, в приказе Генерального прокурора Республики Беларусь от 03 января 2013 г. № 2 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства» определены следующие направления надзорной деятельности: надзор за соблюдением трудовых и других социальных прав граждан, исполнением законодательства при осуществлении хозяйственной (экономической деятельности), а также законодательства о профилактике правонарушений, которые в данном нормативном правовом акте называются основными. Однако, по мнению В.Б. Ястребова, законодательное закрепление основных направлений нецелесообразно. Во-первых, в законе сложно отразить все их виды; во-вторых, законодательная регламентация основных направлений способна ограничить самостоятельность конкретных прокуратур (районных, городских) в выборе задач, решение которых для них

характеризуется повышенной актуальностью. Исключение может быть сделано только для тех направлений деятельности, которые вправе претендовать на сохранение своей актуальности на достаточно длительный период [7, с. 118].

Об основных (приоритетных) направлениях деятельности прокуратуры ведут речь многие исследователи. Однако каждый из них по-разному подходит к количеству, а также перечню таковых.

В этой связи для определения единого подхода представляется целесообразным придерживаться позиции профессора М.А. Шостака и определить, что первые пять направлений деятельности прокуратуры, перечисленные в статье 4 Закона, и являются основными, которые, в свою очередь, в теории прокурорского надзора также называют отраслями прокурорского надзора [5, с. 61]. Из этого можно сделать вывод, что остальные направления деятельности носят вспомогательный характер.

На неравнозначное значение направлений деятельности прокуратуры, закрепленных в статье 4 Закона, указывает и А.А. Данилевич, при этом автор предлагает их классифицировать на три вида. Первый вид образует первое направление – надзор за точным и единообразным исполнением нормативно-правовых актов. Второй вид включает второе и третье направления, характерные для работы органов прокуратуры в борьбе с преступностью. Третий вид составляют два важнейших участка работы – участие в рассмотрении дел судами и поддержание государственного обвинения [4, с. 16].

Рассматривая данный вопрос, нельзя оставить без внимания еще одну категорию – отрасль прокурорского надзора. Использование термина «отрасль», по мнению О.В. Воронина, может показаться несколько архаичным [8, с. 16]. Однако, принимая во внимание, что включение его в научный оборот является методологическим приемом для подчеркивания условного характера деления прокурорского надзора на отрасли [9, с. 20–21], представляется возможным его использование в теории прокурорского надзора.

Вместе с тем в литературе отсутствует единое представление об отраслевой специализации надзорной деятельности. При этом спектр мнений достаточно широк.

Так, В.И. Басков и Ю.Э. Винокуров отождествляют направления прокурорского надзора и его отрасли, а деятельность внутри направлений (отраслей) называют подотраслью – участком прокурорской деятельности [10, с. 2; 1, с. 25]. Такой же позиции придерживаются В.Н. Григорьев, А.В. Победкин, В.Н. Яшин, В.Н. Калинин и А.А. Кеник [11, с. 38; 12, с. 133].

Небесспорное видение относительно отраслей прокурорского надзора предложено А.И. Гальченко. Автор полагает, что отраслью (подфункцией) прокурорского надзора является тот вид надзорной деятельности, который осуществляется в рамках выполнения функции – надзор за соблюдением конституции и исполнением законов [13].

Иной точки зрения придерживается М.А. Шостак, по мнению которого отраслями прокурорского надзора являются первые пять направлений деятельности прокурорского надзора, перечисленные в пункте 1 статьи 4 Закона [5, с. 61]. Схожее мнение относительно данного вопроса и у А.А. Данилевича [4, с. 16].

Таким образом, на основании вышеизложенного целесообразно согласиться с имеющейся в юридической литературе точкой зрения, что практически все авторы, выделяя отдельные отрасли, подчеркивают, что это специализированная деятельность в рамках единого прокурорского надзора, имеющая свои цели (задачи), предмет (объект) и правовые средства [14, с. 17]. В этой связи под отраслью прокурорского надзора предлагается понимать предусмотренную законом отдельную область деятельности органов прокуратуры по надзору за исполнением действующего законодательства, имеющую родовый объект и предмет надзора, а также непосредственные задачи и полномочия прокурора [5, с. 61].

Имеются и другие определения данного понятия.

Так, А.А. Кеник предлагает под отраслью прокурорского надзора понимать специализированное, организационно-правовое направление деятельности органов прокуратуры, характеризующееся родовым объектом и предметом надзора, а также специфическими задачами и полномочиями прокурора [12, с. 132].

По мнению Б.М. Спиридонова, «отрасль прокурорского надзора – регулируемая нормами права специализированная деятельность органов прокуратуры, имеющая родовый объект надзора и предмет, а также специфические задачи и полномочия» [15, с. 60].

Отрасль прокурорского надзора, с точки зрения авторов учебника по прокурорскому надзору под редакцией Ю.Е. Винокурова, – это направление надзорной деятельности прокуратуры, обусловленное предметом прокурорского надзора, спецификой правового положения поднадзорных объектов, полномочиями прокурора, определенными формами и методами прокурорской деятельности, а также актами правового реагирования на нарушения закона [11, с. 38].

Таким образом, в основу понятия отрасли прокурорского надзора положены такие критерии, как «родовой объект надзора» и «предмет надзора». Анализ литературных источников позволяет прийти к выводу, что под родовым объектом понимается точное исполнение законов, а под предметом надзора – его конкретное выражение или акты (действия) органов и лиц, подлежащие проверке с точки зрения соответствия их закону. Кроме того, несмотря на то, что все отрасли между собой неразрывно связаны, каждой из них присущи свои специфические задачи, а также круг полномочий, которыми обладают прокуроры.

На основании вышеизложенного можно сделать **вывод**: отсутствие законодательного закрепления понятий «направление деятельности прокуратуры» и «отрасль прокурорского надзора», а также их четкой дифференциации приводит к тому, что в теории нет единого подхода к определению вышеназванных категорий и их сущности.

Как показал анализ, мнения авторов по данному вопросу существенно отличаются, а отсутствие единой позиции в понимании и раскрытии содержания таких принципиальных, с точки зрения прокурорского надзора, категорий приводит к теоретической путанице, что, безусловно, негативно отражается впоследствии и в правоприменительной деятельности.

ЛИТЕРАТУРА

1. Прокурорский надзор : учебник / Ю.Е. Винокуров [и др.] ; под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. – 6-е изд., перераб. и доп. – М. : Высш. образование, 2005. – 460 с. – (Основы наук).
2. Прокурорский надзор в СССР : учебник / под ред. Б.М. Галкина. – М., 1982.
3. Прокурорский надзор (общ. часть) : курс лекций для студентов юридического факультета ; сост. С.Л. Емельянов. – Гомель, 2015.
4. Прокурорский надзор : учеб.-метод. пособие для студентов юрид. спец. БГУ / А.А. Данилевич. – Минск : БГУ, 2013. – 35 с.
5. Прокурорский надзор : ответы на экзаменационные вопросы / М.А. Шостак. – 3-е изд. перераб. – Минск : ТетраСистемс, 2012. – 288 с.
6. Настольная книга прокурора / А.А. Кеник. – Минск : Дикта, 2007. – 992 с.
7. Ястребов, В.Б. прокурорский надзор : учебник. М. : ИКД «Зерцало-М», 2011. – 424 с.
8. Воронин, О.В. О современном содержании прокурорского надзора / О.В. Воронин // Вестн. Томского гос. ун-та. Серия Право. – 2012. – № 4 (6).
9. Мелкумов, В.Г. Вопросы теории и практики общего надзора прокуратуры / В.Г. Мелкумов. – Душанбе : Ирфон, 1965.
10. Басков, В.И. Прокурорский надзор в СССР : учеб. для вузов по спец. «Правоведение» / В.И. Басков. – М. : Изд-во МГУ, 1991. – 304 с.
11. Григорьев, В.Н. Прокурорский надзор : учебник / В.Н. Григорьев [и др.] ; под ред. Ю.Е. Винокурова. – М. : Изд-во Эксмо, 2006. – 638 с.
12. Кеник, А.А. Прокурорский надзор : учеб. пособие / А.А. Кеник. – Минск : Амалфея, 2008.
13. Гальченко, А.И. Функции прокуратуры Российской Федерации : спорные вопросы [Электронный ресурс] / А.И. Гальченко // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «Консультант Плюс». – Минск, 2017.
14. Прокурорский надзор : курс лекций и практикум / под ред. Ю.Е. Винокурова. – М. : Экзамен, 2000.
15. Ломовский, В.Д. Об отраслях прокурорского надзора / В.Д. Ломовский // Изв. высш. учеб. заведений. Правоведение. – 1980. – № 3 – С. 60–64.

Поступила 29.03.2017

A DIRECTION AND A BRANCH OF THE PROSECUTOR SUPERVISION: CONCEPT, ESSENCE, CORRELATION

G. PAULAVETS

The problem of absence one approach about definition and essence of a range of the principal categories such as “a direction of the prosecutor supervision” and “a branch of the prosecutor supervision” in the theory of the prosecutor supervision at the present time is considered. These notions are correlated in different way by authors too. It seemed to be in these way that absence of the sameness of these question can cause difficulties how in the theory so in practice. The conclusion about the necessity of the generalization and structuring of the existing points of view about analyzed categories and the proposal of the author’s position is given.

Keywords: *direction of the prosecutor supervision, branch of the prosecutor supervision, system of the activity directions of the prosecutor’s office, prosecutor supervision*