

судом о поступившем в суд ходатайстве, а раньше. Если орган предварительного расследования направляет в суд постановление с ходатайством об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу, то копия данного постановления должна направляться в соответствующее адвокатское объединение.

В таком случае адвокат раньше вступит в дело, и ему удастся собрать больший объем документов, что сможет положительно отразиться на принятии решения судом о заключении под стражу.

Примечания

¹ Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2000. № 5. С. 49.

² Конин В.В. Проблемные вопросы предмета доказывания при избрании судом меры пресечения в виде заключения под стражу. // Актуальные проблемы уголовного судопроизводства: вопросы теории, законодательства, практики применения (к 5-летию УПК РФ): материалы международной научно-практической конференции. М., 2007. С. 272.

³ Научно-практический комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу РСФСР / коллектив авторов. М., 1995. С. 75.

⁴ Колоколов Н.А. Судебная власть: некоторые проблемы реформирования: сборник статей. Курск, 2002. С. 196.

*Р.М. Шагеева**

ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ УГОЛОВНОГО ПРЕСЛЕДОВАНИЯ КАК ВАЖНАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ

В Модельном законе «Основы законодательства об антикоррупционной политике» названы наиболее подверженные коррупции сферы правового регулирования и среди них — судебная и правоохранительная деятельность¹. Коррупция в правоохранительных органах представляет особую опасность, поскольку нарушает значимые конституционные права и свободы граждан, подрывает веру в эффективность всей системы правосудия, создает условия для роста преступности.

В преамбуле Национального плана противодействия коррупции отмечено, что в России в основном сформированы правовая и организационная основы противодействия коррупции². Действительно, в настоящее время в России работает целый пакет ключевых документов.

* © Шагеева Р.М., 2010

Шагеева Регина Мансуровна — кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного права и процесса Института права Башкирского государственного университета

Для прокуратуры противодействие коррупции является приоритетной задачей, поскольку именно она осуществляет координацию деятельности всех правоохранительных органов по борьбе с преступностью, в том числе с коррупционными преступлениями. Однако, согласно п. 6 ст. 5 ФЗ «О противодействии коррупции»³ Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры в пределах своих полномочий не только координируют деятельность правоохранительных органов по борьбе с коррупцией⁴, но и реализуют иные полномочия в этой области, установленные федеральными законами.

В соответствии с ФЗ «О Прокуратуре Российской Федерации»⁵ Прокуратура РФ осуществляет уголовное преследование; надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие (ст. 1); надзор за исполнением законодательства по противодействию коррупции; в ходе осуществления своих полномочий проводит антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов и организаций, органов местного самоуправления, их должностных лиц (ст. 9.1).

Указанные полномочия позволили прокуратуре добиться некоторой позитивной динамики в борьбе с коррупцией, хотя, по словам Ю. Чайки, «проблем и трудностей еще очень и очень много... поставленная задача не одномоментная», решать ее надо «системно и последовательно»⁶.

Национальный план противодействия коррупции предусматривает, что Генеральному прокурору РФ и подчиненным ему прокурорам в целях предупреждения коррупции и обеспечения борьбы с ней необходимо усилить надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, при возбуждении, расследовании и прекращении уголовных дел о преступлениях коррупционной направленности (раздел IV, пп. 3, 4).

Для этого у прокурора должны быть достаточные правовые возможности. Однако объем полномочий прокурора именно на стадии предварительного расследования значительно ограничен⁷. Прокурор лишен важных правомочий как по осуществлению надзора за исполнением законов органами предварительного расследования, так и уголовного преследования (права возбуждать уголовное дело, проводить проверку сообщений о преступлении, отменять незаконные постановления об отказе в возбуждении уголовного дела и др.), что не способствует эффективному противодействию коррупции.

Верно отмечено, что лишение прокурора права на возбуждение уголовного дела не согласуется с его функцией по осуществлению уголов-

ного преследования, которое начинается актом возбуждения уголовного дела⁸. Сказанное подтверждается положением, закрепленным в п. 16 Рекомендации Комитета министров Совета Европы от 6 октября 2000 г. «О роли прокуратуры в системе уголовного правосудия»: «Прокуроры должны в любом случае иметь возможность беспрепятственно возбуждать уголовное преследование против государственных должностных лиц, в особенности за коррупцию (выделено мною. — *Р.Ш.*), незаконное использование полномочий, грубое нарушение прав человека и за другие правонарушения, признанные международным правом»⁹.

Во многих международных документах¹⁰ констатируется, что прокуратуре принадлежит ключевая роль в национальных системах уголовного правосудия. При этом подчеркивается, что во всех системах прокуроры решают вопрос о возбуждении или продолжении уголовного преследования; поддерживают обвинение в суде. Также ключевыми называют полномочия прокурора по защите граждан от уголовных посягательств на их права и свободы, обеспечению прав и свобод подозреваемых и обвиняемых, осуществлению надзора за надлежащим функционированием органов, отвечающих за расследование преступлений. Особо указывается, что прокуроры должны играть активную роль в уголовных преследованиях.

Модельный закон «О прокуратуре» прямо предусматривает следующие полномочия прокурора: возбуждать в необходимых случаях уголовные дела, давать обязательные письменные указания о производстве расследования преступлений, отменять незаконные постановления следователей, требовать при необходимости от руководителей следственных подразделений и органов дознания проведения проверок в подчиненных им органах в целях устранения нарушений закона, обеспечения полного раскрытия преступлений; уголовное преследование и привлечение к ответственности лиц, совершивших преступления, также называет в числе задач и функций прокуратуры¹¹.

Из указанного следует однозначное утверждение, что, согласно международным нормам, прокуроры должны решать вопрос о начале и продолжении уголовного преследования.

Авторы методики проведения антикоррупционной экспертизы законодательных актов указывают, что, анализируя коррупциогенность того или иного акта, необходимо обращать внимание на контрольные, разрешительные, регистрационные, юрисдикционные (применение мер ответственности) полномочия государственных органов во взаимоотношениях с другими субъектами, а также порядок и сроки их реализации¹².

В этой связи сокращение надзорных полномочий прокурора за следствием, замена их контролем руководителя следственного органа в рам-

ках одного ведомства, безусловно, не способствует снижению уровня коррупции.

Представляется, наоборот, еще большее внимание должно быть уделено проверке законности решений, которые могут представлять повышенный коррупционный интерес (отказ в возбуждении уголовного дела, прекращение и приостановление уголовного дела, применение мер пресечения и др.).

По признанию Генерального прокурора РФ, счет допускаемым нарушениям на досудебной стадии уголовного судопроизводства идет на сотни тысяч, и «картина с соблюдением прав и конституционных гарантий прав граждан на этой стадии уголовного процесса вырисовывается не самая благополучная»¹³, «вместе с тем изменившееся законодательство ввело сложную, многоступенчатую процедуру прокурорского реагирования на выявленные нарушения закона – и это не позволяет их устранять... По существу прокурор пассивен на стадии предварительного расследования»¹⁴.

В Рекомендациях по результатам парламентских слушаний «Роль и место органов прокуратуры в системе государственных институтов Российской Федерации» также указывается на дисбаланс полномочий прокурора по осуществлению надзора за следствием и полномочий руководителей следственных органов, нарушение концептуальных основ разделения функций прокурорского надзора и предварительного расследования.

В этом же документе совершенно справедливо отмечено, что «качественно новой должна стать роль прокуратуры в координации на общегосударственном уровне усилий по решению острейшей проблемы особой социальной значимости – борьбы с коррупцией»¹⁵. Для этого прокуроры должны быть наделены реальными полномочиями (например, возбуждать уголовное дело по фактам нарушений, выявленных им при осуществлении надзора за исполнением законодательства по противодействию коррупции, возбуждать уголовное дело в отношении ряда категорий лиц (следователя, руководителя следственного органа, судьи, прокурора, адвоката), прекращать уголовное дело, принимать обязательные для исполнения органами предварительного расследования решения об устранении нарушений законов).

Примечания

¹ Модельный закон «Основы законодательства об антикоррупционной политике» принят на 22-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ 15.11.2003 г. См.: Международные документы СНГ по уголовному праву, процессу и прокурорскому надзору / сост. З.Д. Еникеев, Р.М. Шагеева. Уфа, 2008. С. 172–206.

² Национальный план противодействия коррупции, утвержден Указом Президента РФ от 31.07.2008 г. См.: Рос. газета. 2008. 5 авг. С. 10.

³ ФЗ «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

⁴ Указом Президента РФ от 18.04.1996 г. № 567 «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью» утверждено Положение о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью // СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1958.

⁵ ФЗ «О Прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 г. № 2202-1 (ред. от 17.07.2009 г.) // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

⁶ Выступление Генерального прокурора РФ Ю.Чайки в Государственной Думе РФ. См.: Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ. URL: <http://www.genproc.gov.ru/genprokuror/appearances/document-29/11.10.2009>.

⁷ См.: ФЗ от 05.06.2007 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О Прокуратуре Российской Федерации», ФЗ от 06.06.2007 г. № 90-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 24. Ст. 2830, 2833.

⁸ См. подробнее: Еникеев З.Д. Правовое положение прокурора в уголовном судопроизводстве // Законность. 2008. № 6. С. 38–42.

⁹ Рекомендации R(2000)19 Комитета министров Совета Европы от 6 октября 2000 г. «О роли прокуратуры в системе уголовного правосудия». См. Приложение к книге: Додонов В.Н. Прокуратуры стран мира: справочник. М.: Юрлитинформ, 2006. С. 254–265.

¹⁰ Например, Руководящие принципы о роли прокуроров, приняты на 8-м Конгрессе ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями в сентябре 1990 г.; Рекомендации ПАСЕ от 27 мая 2003 г. «О роли прокуратуры в демократическом правовом обществе»; Рекомендации КМСЕ от 6 октября 2000 г. «О роли прокуратуры в системе уголовного правосудия». URL: <http://law.edu.ru/script/cntsource.asp?cntID=100001812> 14.11.2009.

¹¹ Модельный закон «О прокуратуре». С. 67-107.

¹² См.: Краснова М.А., Талапина Э.В., Южакова В.Н. Коррупция и законодательство: анализ закона и коррупциогенности // Журнал российского права. 2005. №2; Анализ коррупциогенности законодательства. Памятка эксперту по первичному анализу коррупциогенности законодательного акта / М.А. Краснова, Э.В. Талапина, Ю.А. Тихомиров и др. М.: Центр стратегических разработок, 2004.

¹³ Доклад Ю. Чайки на расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. См.: Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ. URL: <http://www.genproc.gov.ru/genprokuror/appearances/26.02.2009>.

¹⁴ Выступление Генерального прокурора РФ Ю.Чайки в Государственной Думе РФ. См.: Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ. URL: <http://www.genproc.gov.ru/genprokuror/appearances/document-29/11.10.2009>.

¹⁵ Парламентские слушания на тему «Роль и место органов прокуратуры в системе государственных институтов Российской Федерации» состоялись 29 мая 2008 года в Совете Федерации // URL: <http://www.council.gov.ru/lawmaking/parlament/item/104/index.html> 17.12.2009.