

ПЕРСПЕКТИВЫ ВНЕДРЕНИЯ МЕХАНИЗМА ПРАВОВОГО МОНИТОРИНГА В ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

В соответствии с действующим законодательством на органы прокуратуры возложены задачи по обеспечению верховенства права, законности и правопорядка, защите прав и законных интересов граждан и организаций, а также общественных и государственных интересов. В целях выполнения этих задач прокуратура осуществляет от имени государства надзор за точным и единообразным исполнением нормативных правовых актов на территории Республики Беларусь, а также выполняет иные функции, установленные законодательными актами, включая участие в нормотворческой деятельности и совершенствовании практики применения законодательства. Все это предопределяет роль органов прокуратуры в мониторинге законодательства и правоприменения. В процессе своей основной деятельности по осуществлению надзора за исполнением нормативных правовых актов прокуроры нередко выявляют недостатки законодательства, в результате чего деятельность органов прокуратуры дает возможность для широкомасштабного анализа применения законодательства и позволяет выявлять не только правонарушения, но и проблемы, возникающие в ходе реализации законов и иных нормативных правовых актов.

В последние годы одним из инструментов обеспечения должного качества принимаемых нормативных правовых актов и их реализации является правовой мониторинг (мониторинг законодательства и правоприменения), который в самом общем виде может быть представлен как методически обоснованная комплексная систематическая деятельность уполномоченных субъектов по наблюдению, анализу, оценке качества правовых норм и практики их применения на предмет достижения заложенных в них целей и планируемых результатов правового регулирования общественных отношений, а также по прогнозированию путей совершенствования нормотворческой и правоприменительной деятельности и профилактике правонарушений. В государствах, где в деятельность государственных органов механизм правового мониторинга уже внедрен, он рассматривается в том числе и как форма эффективного сотрудничества субъектов правотворчества и правоприменения.

Таким образом, правовой мониторинг выступает в качестве информационно-аналитического средства выработки обоснованных мер совершенствования правового регулирования общественных отношений, а также позволяет более эффективно применять меры прокурорского реагирования и принимать управленческие решения, связанные с реализацией функций прокуратуры. При этом необходимо принимать во внимание, что мониторинг законодательства и правоприменительной практики является дополнительным видом деятельности органов прокуратуры и не должен подменять осуществление ими надзора.

Следует отметить, что прокуратура Республики Беларусь постоянно совершенствует формы и методы работы при неукоснительном следовании требованиям закона, одновременно выступая за дальнейшее развитие эффективной системы государственных правовых институтов. Вместе с тем, несмотря на возрастание значимости мониторинга законодательства и правоприменения для укрепления законности и правопорядка, необходимо констатировать, что четкой системной работы по осуществлению мониторинга законодательства и правоприменения в органах прокуратуры Республики Беларусь все же не налажено.

Отдельные его элементы, безусловно, присутствуют в деятельности органов прокуратуры. Например, с Генеральной прокуратурой Республики Беларусь проходят согласование проекты нормативных правовых актов; Научно-практический центр проблем укрепления законности и правопорядка Генеральной прокуратуры Республики Беларусь в рамках правового мониторинга проводит криминологический мониторинг законодательства, а также является единственным государственным учреждением в республике, которое осуществляет криминологическую экспертизу проектов нормативных правовых актов. Своего рода правовой мониторинг проводится органами прокуратуры в рамках реализации их надзорных (контрольных) полномочий, однако анализ документов, аналитических справок, обобщений и иных материалов, содержащих слово «мониторинг», которые готовятся в том числе Генеральной прокуратурой, также показывает, что механизм правового мониторинга как таковой не внедрен в деятельность органов прокуратуры Республики Беларусь, поскольку в этих документах и материалах речь идет преимущественно о выявленных правонарушениях, статистических данных, приводимых по результатам проверок, иногда причинах, способствовавших совершению выявленных правонарушений, но не о методически обоснованной комплексной систематической деятельности уполномоченных субъектов по наблюдению, анализу, оценке качества правовых норм и практики их применения на предмет достижения заложенных в них целей и планируемых результатов правового регулирования общественных отношений, а также по прогнозированию путей совершенствования нормотворческой и правоприменительной деятельности и профилактике правонарушений (т. е. не о мониторинге законодательства и правоприменения).

Все это еще раз свидетельствует о том, что четкой системы организации правового мониторинга в органах прокуратуры Республики Беларусь не сложилось. Отдельные его элементы (формы) существуют изолированно друг от друга, проводятся обособленно различными органами, часто хаотично и бессистемно, вследствие чего необходимо признать, что выполнение органами прокуратуры мониторинга состояния законности сталкивается со значительными правовыми и организационными проблемами.

Обозначенные проблемы обусловлены в том числе отсутствием единой методологической основы проведения мониторинга и нормативного закрепления института правового мониторинга на уровне всей республики, вследствие чего разрозненная мониторинговая деятельность не приносит значимых результатов для совершенствования нормотворческой деятельности и не может оказать существенного влияния на результаты правоприменения. В этой связи возникает необходимость в правовой регламентации проведения правового мониторинга не только органами прокуратуры, но и иными субъектами и участниками мониторинга законодательства и правоприменения.

Что же касается перспектив внедрения механизма правового мониторинга в деятельность органов прокуратуры Республики Беларусь, полагаем целесообразным принять следующие меры.

1. Помимо закрепления основ проведения правового мониторинга в Законе Республики Беларусь «О нормативных правовых актах» включить в Закон «О прокуратуре Республики Беларусь» нормы о мониторинге законодательства и правоприменения (правовом мониторинге), отражающие особенности выполнения указанной деятельности органами прокуратуры.

2. Разработать и утвердить приказом Генерального прокурора Республики Беларусь нормативный правовой акт (в форме положения, инструкции или методических рекомендаций) о проведении правового мониторинга органами прокуратуры, в котором детально закрепить порядок его осуществления.

3. Внести изменения и дополнения в организационно-распорядительные акты Генеральной прокуратуры Республики Беларусь, регламентирующие деятельность ее структурных подразделений, предусматривающие возложение на них обязанности проведения правового мониторинга, наделение необходимыми полномочиями и установление ответственности за невыполнение или ненадлежащее выполнение мониторинговых мероприятий.

Таким образом, деятельность органов прокуратуры должна строиться на основе не только постоянного мониторинга и анализа криминальной обстановки и направлений ее изменения, но и мониторинга законодательства и правоприменения. В свою очередь, надлежащее нормативное регулирование правового мониторинга расширит возможности оценки органами прокуратуры состояния законности и позволит существенно повысить эффективность деятельности не только прокуратуры, но и иных субъектов правовых отношений.

УДК 343.985

П.В. Семижён

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРОВЕДЕНИЯ ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ ПО МАТЕРИАЛАМ ДОСЛЕДСТВЕННОЙ ПРОВЕРКИ

В ходе проверки по поступившим заявлениям и сообщениям о преступлениях возникают ситуации, когда путем проведения гласных мероприятий принять юридически верное решение не представляется возможным. Успешное выполнение указанных задач требует оперативно-розыскного сопровождения на стадии предварительной проверки. С целью получения, сбора необходимой информации требуется проведение оперативно-розыскных мероприятий, в том числе требующих санкции прокурора, до возбуждения уголовного дела.

Анализ сложившейся практики свидетельствует, что по материалам следственной проверки, находящимся в производстве сотрудников Следственного комитета, субъекты оперативно-розыскной деятельности проводят ОРМ по основаниям, предусмотренным абзацами четвертым, десятым, двенадцатым и четырнадцатым части первой ст. 16 Закона «Об оперативно-розыскной деятельности» (далее – Закон об ОРД), т. е. по поручению, указанию следственных органов. При этом согласно части девятой ст. 19 Закона об ОРД ОРМ по основаниям, предусмотренным абзацами четвертым, десятым, двенадцатым и четырнадцатым части первой ст. 16, могут проводиться вне рамок дел оперативного учета. Данная норма успешно зарекомендовала себя в практической деятельности. Полученные материалы оперативно-розыскной деятельности при необходимости предоставляются в установленном порядке в следственные подразделения либо помещаются в соответствующие номенклатурные дела.

По заявлениям или сообщениям, послужившим основанием к проведению следственной проверки и находящимся в производстве органов дознания, при необходимости проведения ОРМ, требующих санкции прокурора, как правило, заводится дело оперативного учета (ДОУ). Необходимость заведения ДОУ сотрудники мотивируют требованиями части девятой статьи 19 Закона об ОРД, согласно которой сбор образцов, исследование предметов и документов, проверочная закупка, контролируемая поставка, слуховой контроль, контроль в сетях электросвязи, контроль почтовых отправлений, оперативное внедрение, оперативный эксперимент проводятся в рамках дел оперативного учета.

Из всех возможных оснований для заведения ДОУ сотрудники указывают на те, что содержатся в абзаце третьем части первой ст. 16 Закона об ОРД, т. е. поступившее заявление, сообщение о преступлении, для принятия решения по которым необходимо проведение ОРМ. Данные ОРМ в соответствии с частью девятой ст. 19 Закона об ОРД могут проводиться только в рамках ДОУ. Информацией для заведения ДОУ служат сведения, полученные гласным путем и содержащиеся в материалах следственной проверки об инсценировке преступления, либо заведомо ложном доносе о совершенном преступлении со стороны заявителя, либо возможной причастности лиц, проходящих по материалу проверки, в отношении которых необходимо проведение ОРМ, требующих санкции прокурора.

В ст. 17 Закона об ОРД дано понятие ДОУ, которое позволяет выделить основные его элементы. Это обособленное производство (1-й элемент), которое включает в себя материалы оперативно-розыскной деятельности в целях систематизации, проверки и оценки сведений, получаемых субъектами ОРД (2-й элемент), а также принятия на основе полученных сведений соответствующего решения должностным лицом органа, осуществляющего оперативно-розыскную деятельность (3-й элемент).

Таким образом, ведение ДОУ в качестве обособленного производства следует считать целесообразным в случае необходимости проведения значительного объема ОРМ, решения стратегических задач, например для документирования преступной деятельности при проведении оперативного эксперимента.

В случае же проведения отдельных ОРМ, направленных на решение локальных задач, заведение ДОУ в данном случае вряд ли можно считать обособленным производством, так как производство по нему неразрывно будет связано с производством по материалу проверки по заявлению о совершенном преступлении. В целях же систематизации, проверки и оценки сведений с последующим их использованием в уголовном процессе целесообразно помещать материалы оперативно-розыскной деятельности в накопительное дело.

При заведении ДОУ необходимо организовать проверку по оперативно-справочному учету лиц, в отношении которых проводится проверка, вынести постановление о заведении ДОУ, составить план ОРМ по ДОУ, провести процедуру согласования и утверждения у руководства, зарегистрировать дело с постановкой на учет. При заведении ДОУ материалы следственной проверки копируются полностью или частично и помещаются в ДОУ. По миновании надобности дальнейшего проведения ОРМ либо принятия решения по заявлению или сообщению в порядке УПК необходимость дальнейшего ведения ДОУ отпадает и сотруднику необходимо провести соответствующие мероприятия по прекращению ДОУ.

На наш взгляд, такой подход хотя и не противоречит Закону об ОРД и ведомственным инструкциям, но приводит к банальной трате временных ресурсов сотрудников и требует дополнительных материальных затрат на заведение ненужного в данном случае ДОУ.

На наш взгляд, наиболее оптимальным выходом из сложившейся ситуации является следующий вариант. В соответствии с абзацем четвертым части первой ст. 16 Закона об ОРД основанием для проведения ОРМ являются поручение, указание, постановление органа уголовного преследования по уголовному делу, рассматриваемому заявлению или сообщению о преступлении. Таким образом, проведение ОРМ возможно по указанию органа уголовного преследования, к которому согласно ст. 6 Уголовно-процессуального кодекса Республики Беларусь помимо следователя, прокурора относится также и орган дознания. Согласно усто-