

ХАРАКТЕР ПРОКУРОРСКО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ПРЕДПОСЫЛКИ ПОВЫШЕНИЯ ЕЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ

Прокурорский надзор за исполнением законов как разновидность трудовой профессиональной деятельности

Мы будем исходить из того, что любая общественно-полезная деятельность, будь то производственная, научная, педагогическая, управленческая, надзорная, контрольная, судебная, военная иная —

это все, суть, **трудовая деятельность**. Другое дело, что характер труда может при этом резко различаться.

В подтверждение этого тезиса сошлемся на С.И. Ожегова, который под термином «деятельность» понимает занятие, труд¹. Деятельность — это форма ак-

¹ Ожегов С.И. Словарь русского языка. — М.: «ОНИКС 21 век», «Мир и Образование», 2004. — С. 207.

тивного созидательного взаимодействия личности с социальной средой, направленная на достижение сознательно поставленной цели². Такие цели должны предусматривать непременно наступление определенного положительного результата, как-то: повышение производительности труда, укрепление законности и многое другое, полезное и нужное обществу, государству. Ниже речь будет идти о прокурорской деятельности как разновидности общественно-полезной деятельности.

Россияне, государство заинтересованы в том, чтобы надзорная деятельность прокуроров была эффективной. Но вряд ли уместно предметно говорить об эффективности той или иной деятельности или труда, не представляя четко ее (его) характера, присущих им особенностей. Сказанное напрямую относится и к прокурорскому надзору за исполнением законов, иными словами, к прокурорско-надзорной деятельности, осуществляемой исключительно специально назначенными в установленном порядке должностными лицами — прокурорами, начиная от помощника прокурора района и заканчивая Генеральным прокурором РФ.

В **содержательно-процедурном плане** прокурорский надзор за исполнением законов подразделяется на шесть стадий (частей), реализуемых в строгой последовательности:

- стадия первая — **организации работы**, включающая сбор (получение) сведений о нарушении законов, анализ этих сведений, планирование проведения проверок исполнения законов, поручение проведения проверок и других проверочных действий (ревизий, аудиторских проверок, административных расследований и т.д.) другим органам;
- стадия вторая — **выявления нарушений законов**, включающая собственно выявление правонарушений, установление обстоятельств (причин и условий), способствующих этим нарушениям, установление лиц, виновных в нарушении законов или способствующих этому;
- стадия третья — **устранения нарушений законов**, включающая принятие прокурором мер по восстановлению нарушений законности, то есть возвращению сторон в первоначальное положение, предшествующее нарушению закона, устранению обстоятельств, способствующих нарушениям законов, привлечению к ответственности виновных лиц;
- стадия четвертая — **предупреждения нарушений законов** как путем объявления предостере-

жения о недопустимости нарушения закона, так и посредством проведения разного рода предупредительно-профилактических мероприятий (бесед, лекций, консультаций, разъяснений и др.). Активно осуществляемый прокурорский надзор, своевременное выявление прокурором нарушений законов и принятие им мер к их устранению как нельзя лучше способствуют предупреждению правонарушаемости;

- стадия пятая — **контрольно-проверочная**, выражающаяся в проведении контрольных проверок исполнения законных требований прокуроров, содержащихся в актах прокурорского реагирования (протестах, представлениях, постановлениях и др.), направлении разного рода запросов, напоминаний должностным лицам, привлечении к ответственности виновных лиц, проигнорировавших требования прокуроров, направленных на укрепление законности;
- стадия шестая — **определение эффективности надзорной деятельности** с точки зрения ее влияния на состояние законности, что обычно делается по истечении календарного года.

Прокурорско-надзорная деятельность по своему характеру является:

- во-первых, **общественно-необходимой**, соответствующей национальным интересам России, интересам законопослушной части населения. Более того, прокурорско-надзорная деятельность является исключительно востребованной, учитывая, с одной стороны, разгул преступности в стране, многочисленные нарушения прав и свобод граждан, законных интересов юридических лиц и, с другой стороны, насущную необходимость противодействия этим антисоциальным и другим явлениям, чем, собственно, и занимается прокуратура, выявляя в процессе надзорной деятельности нарушения законов и принимая меры к их устранению. И чем активнее, инициативнее и компетентнее действует прокуратура, своевременно и полно выявляя и устраняя нарушения законов, тем больший вклад она вносит в укрепление законности, в установление режима законности в стране. Прокурорский надзор, являясь одним из важнейших организационно-правовых способов обеспечения законности, способствует обеспечению единого правового пространства в России.

Надзорная деятельность прокуратуры была востребована ранее, она востребована сейчас и будет востребована в будущем. Поэтому должно делаться все возможное для укрепления ее правозащитного потенциала, в том числе и путем предоставления проку-

² Теория управления: социально-технологический подход. Энциклопедический словарь / под ред. В.Н. Иванова и В.И. Патрушева. – М., 2004. – С. 105-106.

рорам дополнительных полномочий, восстановления ранее изъятых из прокурорского арсенала правовых средств надзора, расширения оснований для применения существующих полномочий. Это будет благом для страны и ее народа.

Понятно, что и все другие институты защиты прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц также должны совершенствоваться. Речь идет о совершенствовании правозащитной деятельности судов, следственных органов, адвокатуры, органов контроля, института уполномоченных (федеральных и региональных) лиц и других органов. Чем больше эффективных правозащитных институтов, тем лучше для граждан, тем больше у них возможностей для защиты своих прав.

Каждый из названных и других органов решает свои задачи в области охраны прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц, каждый из них занимает в этой области свою, как принято говорить, нишу, отличаясь при этом присущей только ему индивидуальностью. Ниша прокуратуры — надзор за исполнением законов, и в этом ее не может заменить ни один другой орган.

Всякое ограничение правозащитного потенциала прокуратуры общественно опасно, если не сказать преступно. Нужно очень ненавидеть Россию и ее народ, чтобы поступать так. Тот, кто это делает, напоминает человека, который рубит сук, на котором сидит;

- во-вторых, **общественно-полезной, преобразующей**. С одной стороны, выявление прокурорами нарушений законов, установление им способствующих обстоятельств и принятие установленных законом мер к их устранению ведет не иначе как к укреплению законности, установлению твердого правопорядка, восстановлению нарушенных прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц, что, бесспорно, общественно-полезно и востребовано, а, с другой стороны, подобная правозащитная деятельность прокуроров вселяет гражданам уверенность в силу закона, формирует у них твердое убеждение в способности правоохранительных органов и государства в целом реально защитить их права, интересы и это, пожалуй, главное.

Вот почему, как нам представляется, именно оказание в процессе прокурорского надзора действенной правовой помощи малообеспеченным гражданам в восстановлении их поправленных прав и законных интересов, которые не имеют материальной возможности воспользоваться услугами адвоката, должно стать приоритетным для прокуроров. Иными словами, защищать прокурору, конечно же, необходимо всех, кто пострадал от беззакония, но в первую очередь мало-

имущих, социально не защищенных. Богатые имеют неограниченные возможности пользоваться услугами адвокатов. И когда говорят о возвращении прокурорам необоснованно отнятых у них полномочий, имеют в виду повышение правозащитного потенциала прокуратуры в плане защиты интересов малоимущих граждан, которые как никто другой в этом нуждаются;

- в-третьих, **творческой**, рассчитанной на прокуроров, отличающихся аналитическим складом ума, умеющих успешно, профессионально анализировать, сопоставлять, сравнивать и на этой основе принимать оптимальные решения или делать вполне обоснованные выводы, нередко в оперативном порядке. Понятно, что для этого необходимо обладать глубокими знаниями и солидным практическим опытом работы, которые приобретаются в результате упорного труда, неоднократного повторения разного рода процедурно-технических и иных операций, совершенствования различных надзорно-проверочных действий, способов, приемов.

Многочисленность действующих законодательных актов, а их количество продолжает расти, их разнопрофильность, то есть регулирование ими разнообразных общественных отношений, многообразие нарушений этих актов как осознанно, так и неосознанно допускаемых широким кругом исполнителей, множественность способов сокрытия правонарушений, которые, к сожалению, совершенствуются, требуют от прокуроров применения адекватных наиболее эффективных, действенных мер, результативных организационных, тактических и методических приемов и способов, отвечающих требованиям современной практики;

- в-четвертых, наиболее **сложной и трудоемкой** сферой прокурорской деятельности. Следует иметь в виду, что в связи с ослаблением в России деятельности органов контроля, вызванного неоправданными, нередко надуманными их реорганизациями (упразднением, слиянием, разделением, переименованием, сокращением штатной численности, перераспределением функций и т.д.), объем надзорной работы прокуроров возрастает, а, следовательно, возрастает роль и значение прокурорского надзора за исполнением законов как разновидности государственной деятельности, крайне необходимой Российской Федерации;
- в-пятых, имеющей **просветительско-воспитательный** характер, способствующей повышению правовой культуры как должностных лиц, так и граждан, их правосознания, выработки потребности соизмерять все свои действия, поведение с

требованиями законов, что положительно сказывается на состоянии законности.

Предпосылки повышения эффективности прокурорского надзора за исполнением законов. Такими предпосылками, по нашему мнению, являются, по крайней мере:

- добросовестное отношение каждого прокурора к исполнению служебных обязанностей, его высокое прилежание, инициативность, профессионализм, четкое знание первоочередных и перспективных задач, стоящих перед прокуратурой, и умение организовать работу по их исполнению на научной основе³. Иными словами, прокурор должен быть государственным в лучшем понимании этого слова;
- четкое представление прокурора о социально-экономической и политической обстановке, сложившейся в регионе (республике, крае, области, городе, районе, а также в военном округе, гарнизоне), который он представляет как служащий федерального надзорного органа на местах, и о негативных тенденциях, имеющих место в регионе, проблемах, подлежащих разрешению, и, в частности, о криминальной обстановке, состоянии работы правоохранительных органов по противодействию преступности, уровне законопослушности населения, угрозах (экологических, экономических, техногенных, продовольственных, демографических и многих других), занятости населения, качестве его жизни, степени расслоения по доходам, решении социальных вопросов (жилищных, пенсионных, образовательных, охраны здоровья и многих других).

Следует также иметь в виду, что все негативное, что происходит в обществе, в том числе и противоправные деяния (преступления и иные правонарушения), а также чрезвычайные происшествия имеют свои причины. Осведомленность о различных сторонах жизни региона помогает прокурору устанавливать в каждом конкретном случае обстоятельства, способствующие совершению нарушений законов, и избирать наиболее эффективные средства по устранению и предупреждению правонарушений, причин и условий, им способствующих:

- хорошее, прочное знание законодательства, в особенности того, за исполнением которого прокурор осуществляет надзор в соответствии с приказами о распределении служебных обязанностей в прокуратуре. Речь идет о федеральных законах и законах субъектов РФ. Во избежание ошибок про-

курор должен быть в курсе всех изменений, вносимых в названные акты;

- знание прокурором практики исполнения законодательства в регионе, в особенности типичных нарушений законов, то есть тех нарушений, которые допускаются наиболее часто либо повторяются. Это помогает прокурору проводить соответствующие проверки более целенаправленно, продуманно, экономить рабочее время. В этих целях прокурорам настоятельно рекомендуется располагать перечнем типичных нарушений того или иного закона или группы законодательных актов, который обычно разрабатывается на основе анализа актов прокурорского реагирования на нарушения законов, актов реагирования других правоохранительных органов и органов контроля. Нередко их разрабатывают аспиранты и соискатели, готовящие диссертации по прокурорской проблематике;
- владение полноценной, достоверной и всеобъемлющей информацией (сведениями) о нарушении законов. Такую информацию прокурор обычно получает в ходе работы с обращениями граждан, из средств массовой информации, официальных сообщений правоохранительных органов, органов контроля, представительных и исполнительных органов, органов статистики, при изучении уголовных и иных дел и многих других источников. Он обязан активно и инициативно использовать все доступные ему источники информации о нарушении законов, что позволяет строить работу прокуратуры с учетом состояния законности;
- знание компетенции, интеллектуальных, технических и иных возможностей органов, осуществляющих функции контроля, и постоянно взаимодействовать с ними, в частности, по таким направлениям как согласование планов работы прокуратуры с их планами работы, взаимный обмен информацией о нарушениях законов, принятых или принимаемых мерах по устранению этих нарушений, совместное или одновременное проведение проверок исполнения (соблюдения) законов, совместное участие в заседаниях коллегий и на оперативных совещаниях, проведение совместной учебы. Прокурор обязан всячески способствовать активизации и совершенствованию деятельности органов контроля, памятуя о том, что основной объем контрольно-надзорной работы должен выполняться именно этими органами;
- мастерское владение тактикой и методикой прокурорского надзора за исполнением законов⁴.

³ Винокуров А.Ю. Профессиограмма прокурора–общенадзорника. В кн.: Профессиограмма современного юриста. – М.: МосГУ, 2007. – С. 24-27.

⁴ См.: Винокуров А.Ю. Тактика и методика прокурорского надзора / В кн.: Прокурорский надзор / под ред. Ю.Е. Винокурова. – М., 2008. – С. 106.

Тактика прокурорского надзора — это определение и реализация прокурором путей (методов и приемов) наилучшей организации и осуществления прокурорского надзора с учетом сложившейся обстановки (жизненной ситуации) в целях достижения наилучших конечных результатов. Что же касается **методики прокурорского надзора**, то под ней понимается совокупность методов и приемов, применяемых прокурорами в целях выявления, устранения и предупреждения нарушений законов и способствующих им обстоятельств. Чтобы быть тактически и методически грамотными специалистами, прокурорам необходимо постоянно повышать свое профессиональное мастерство.

Понятно, что фундамент будущей успешной эффективной работы в качестве прокурора, осуществляющего надзор за исполнением законов, должен закладываться со студенческой скамьи в процессе изучения основных правовых дисциплин, прохождения ознакомительной и, в особенности, производственной практики. Задача преподавателей состоит в том, чтобы прививать студентам интерес и любовь к будущей профессии юриста. Замечено, что когда человек работает с интересом, с любовью — он достигает лучших результатов, работает более качественно и производительно. Сказанное относится и к прокурорам, осуществляющим надзор за исполнением законов.

Библиографический список:

1. Винокуров А.Ю. Взаимодействие органов прокуратуры Российской Федерации и органов охраны окружающей среды Министерства природных ресурсов Российской Федерации по предупреждению экологических правонарушений: проект руководства. — М.: МНЭУ, 2000.
2. Винокуров А.Ю. Профессиограмма прокурора-общенадзорника. В кн.: Профессиограмма современного юриста. — М.: МосГУ, 2007. С. 24-28.
3. Винокуров А.Ю. Тактика и методика прокурорского надзора. В кн.: Прокурорский надзор / под ред. Ю.Е. Винокурова. — М.: Юрайт, 2008. — С. 106-114.
4. Ожегов С.И. Словарь русского языка. — М.: «ОНИКС 21 век», «Мир и Образование», 2004.
5. Теория управления: социально-технологический подход: энциклопедический словарь / под ред. В.Н. Иванова и В.И. Патрушева. — М., 2004.

References (transliteration):

1. Vinokurov A.Yu. Vzaimodeistvie organov prokuratury Rossiiskoi Federacii i organov ohrany okruzhayushei sredy Ministerstva prirodnykh resursov Rossiiskoi Federacii po preduprezhdeniyu ekologicheskikh pravonarushenii: proekt rukovodstva. — M.: MNEU, 2000.
2. Vinokurov A.Yu. Professioqramma prokurora-obshenadzornika. V kn.: Professioqramma sovremennogo yurista. — M.: MosGU, 2007. — S. 24-28.
3. Vinokurov A.Yu. Taktika i metodika prokurorskogo nadzora. V kn.: Prokurorskii nadzor / pod red. Yu.E. Vinokurova. — M.: Yurait, 2008. — S. 106-114.
4. Ozhegov S.I. Slovar' russkogo yazyka. — M.: «ONIKS 21 vek», «Mir i Obrazovanie», 2004.
5. Teoriya upravleniya: social'no-tehnologicheskii podhod: enciklopedicheskii slovar' / pod red. V.N. Ivanova i V.I. Patrusheva. — M., 2004.