Серебрянникова Мария Викторовна – адъюнкт Дальневосточного юридического института МВД России, майор юстиции (г. Хабаровск).
E-mail: ms050307@mail.ru

M. Serebryannikova

To the question about the efficiency of supervision by the public prosecutor on the law executing

The article explains the situation that the supervision by the public prosecutor on the law executing bodies conducting an operative and search activity and preliminary investigation should be maximally effective. The basic directions influencing an increase of the efficiency of this branch of public prosecutor's supervision are given.

Keywords: the efficiency of supervision by the public prosecutor, the quality of supervision by the public prosecutor, supervision by the public prosecutor on law executing bodies conducting preliminary investigation and operative and search activity.

К вопросу об эффективности прокурорского надзора за исполнением законов

В статье обосновывается положение о том, что прокурорский надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность и предварительное расследование, должен быть максимально эффективным. При этом обозначены основные направления, влияющие на повышение эффективности данной отрасли прокурорского надзора.

Ключевые слова: эффективность прокурорского надзора, качество прокурорского надзора, прокурорский надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность и предварительное расследование.

На сегодняшний день, когда государство существенным образом претерпевает различные изменения в политической, экономической и социально-культурной сферах, реформированию подвергаются и правоохранительные органы, в том числе органы прокуратуры. Особое внимание высших должностных лиц государства обращено на совершенствование прокурорского надзора как наиболее эффективного и действенного средства по соблюдению Конституции РФ и исполнению действующих на территории Российской Федерации законов. Данное обстоятельство требует от прокуроров качественно нового подхода к

организации надзора, отвечающего требованиям происходящих в стране преобразований.

Надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность (далее – ОРД) и предварительное расследование, представляет собой отрасль прокурорского надзора и является одним из сложных и ответственных участков деятельности органов прокуратуры. В данной сфере в настоящее время на передний план выдвигаются задачи по повышению результативности работы, связанной с обеспечением и защитой прав и законных интересов лиц, участвующих в уголовном судопроизводстве и оперативно-розыскной деятельности, а также с качеством расследования преступлений. При этом важно, чтобы нарушения законности выявлялись прокурором своевременно и в полном объеме, а нарушенные права и законные интересы государства, государственных органов, общественных организаций и граждан были полностью и оперативно восстановлены.

Определение эффективности прокурорского надзора за исполнением законов, ее повышение и оценка как в целом, так и по отдельным отраслям и направлениям являются довольно актуальными и сложными проблемами, которым в последнее время, на наш взгляд, и в теоретическом, и в практическом планах уделяется недостаточное внимание. Несмотря на то, что объективно оценить эффективность прокурорского надзора довольно затруднительно, в то же время, ее объективная оценка служит средством совершенствования всей деятельности органов прокуратуры, а повышение эффективности позволяет достигнуть положительных результатов по укреплению законности и правопорядка в стране в целом.

Эффективность и качество – это две основные оценочные категории прокурорского надзора за исполнением законов и всей деятельности прокуратуры, применяемые, в частности, к прокурорским проверкам, к актам прокурорского реагирования и другим надзорным действиям. От эффективности последних в определенной мере зависит эффективность прокурорского надзора за исполнением законов, которая выражается в реально достигнутом уровне состояния законности и определяется путем соотношения (сопоставления, сравнения) поставленных перед прокурором целей с фактически достигнутыми результатами в оцениваемом и предшествующем периодах. При этом, под качеством надзора понимается совокупность свойств или состояний, его характеризующих и позволяющих судить о его достоинствах или недостатках [1, с. 391 – 395].

Успешное достижение желаемого результата заключается не только в установлении конкретного нарушения закона. При этом должно быть затрачено минимальное количество времени и процессуальных средств, а также приняты необходимые меры к устранению причин и условий, способствующих появлению нарушений законности в будущем. Сам ход устранения нарушения закона должен находиться в поле зрения прокурора до тех пор, пока тот не убедится в достижении поставленной цели [2, с. 393 – 394]. При этом, прокурор должен стремиться к тому, чтобы каждое надзорное

либо иное действие было максимально эффективным.

Положительными результатами, свидетельствующими о повышении эффективности прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляемыми ОРД и предварительное расследование, будут считаться, например: увеличение доли раскрытых преступлений; уменьшение числа нарушений при производстве следственных и иных процессуальных действий и, как следствие, улучшение качества дознания и предварительного следствия (например, сокращение числа уголовных дел, по которым судом вынесен оправдательный приговор); сокращение количества заявлений от лиц, чьи права и законные интересы были нарушены в ходе проведения оперативно-розыскных мероприятий (далее – ОРМ) и т. д.

Проверка исполнения законов, например, при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях будет считаться качественной, если будут выявлены все нарушения, совершенные на данном этапе досудебного производства за определенный промежуток времени, установлены лица, их допустившие, и способствующие этому обстоятельства. А эффективной проверка будет при условии, если в результате последующих проверок (с учетом одинаково затраченных сил, времени, иных параметров и в сравнении с предыдущим периодом) количество нарушений законов, а соответственно, и лиц, их совершивших, в данной сфере будет выявлено меньше.

Вне зависимости от того, какие цели ставит прокурор при осуществлении надзора (например, выявить нарушения закона, установить виновных лиц либо установить обстоятельства, способствующие совершению нарушения), все они должны быть реально достижимыми и подчинены основной цели – укреплению законности.

Основными составляющими в методике определения (т. е. измерения и оценки) эффективности прокурорского надзора за исполнением законов являются критерии оценки и показатели измерения эффективности [1, с. 394 – 395].

Как правило, в первую очередь, для оценки деятельности прокуратуры, равно как и других правоохранительных органов, применяются статистические отчеты, которые содержат значительное количество показателей, позволяющих наглядно видеть основные результаты деятельности прокурора за аналогичный прошедший и оцениваемый периоды.

Однако показатели отчетов в большинстве свидетельствуют об объеме проведенной работы, который является существенным, но не единственным критерием оценки деятельности прокурора, свидетельствующим о результатах. Прокурор не должен стремиться к механическому увеличению проводимых мероприятий, его задачей должна быть результативность каждого из них, т. к. дальнейшее наращивание количественных показателей может привести к снижению эффективности осуществляемого надзора [2, с. 395]. А, по справедливому замечанию А. Мыцыкова, если опираться только на показатели отчета, то это будет формальный подход, т. е. «… в выигрыше всегда будет тот прокурор, у которого показатели больше» [3].

Поэтому для наиболее объективной оценки эффективности прокурорского надзора не следует ограничиваться анализом только статистических данных. Необходимо использовать разнообразную информацию по различным направлениям деятельности с применением различных методов, способов и средств, как например: сопоставление и анализ прокурорских статистических отчетов в совокупности с данными других ведомств; применение проведенных исследований; проведение конкретных проверок исполнения законов на определенных объектах или территориях и т. д.[1, с. 81 – 82].

Верно предполагается, что универсальным критерием оценки является результат, под которым понимается состояние законности и правопорядка на поднадзорной территории или объекте и уровень обеспечения прав и свобод граждан. Однако, к сожалению, единого понимания того, что необходимо считать результатом, пока нет.

Существенное влияние на эффективность надзорной деятельности за исполнением законов оперативно-розыскными органами и органами предварительного расследования оказывает грамотная организация данной отрасли надзора в органах прокуратуры. В законе о прокуратуре в общем виде представлены положения, регулирующие деятельность прокуроров по различным отраслям надзора, в то время как принимаемые в развитие данного закона приказы Генерального прокурора РФ в существенной степени способствуют улучшению организации работы в органах прокуратуры. Указывая основные пути повышения эффективности надзора по всем его отраслям и иным основным направлениям в деятельности прокуроров, данные правовые акты определяют комплекс мероприятий, необходимых и обязательных для исполнения прокурорами.

В то же время, к основным элементам, влияющим на результативность работы прокуроров можно отнести: во-первых, хорошо организованную кадровую работу, которая довольно подробно регламентирована законом о прокуратуре и приказами Генерального прокурора РФ [4, 5]. При этом, особый характер деятельности прокуроров, связанной с осуществлением надзора за исполнением законов определяет ряд специальных условий и требований к лицам, занимающим соответствующие должности. Значительное внимание при отборе кадров, на наш взгляд, должно уделяться такому требованию как обладание необходимыми профессиональными качествами (наличие специальных знаний, умений и навыков). Так, если при подборе кадров затруднительно определить нравственно-этические качества личности (например, дисциплинированность, внимательное и чуткое отношение к гражданам, трудолюбие, требовательность и т. д.), так как в большинстве своем о них можно судить непосредственно в процессе деятельности, то определить, какими профессиональными качествами обладает кандидат и их уровень, возможно без особого труда.

Во-вторых, особое значение для наиболее эффективной работы по надзору за оперативно-розыскными органами и органами предварительного расследования, на наш взгляд, имеет планирование работы, особенно

индивидуальное. От грамотного и рационального распределения своего рабочего времени напрямую зависит результативность работы, повышается организованность и профессионализм прокурорских работников, что, в целом, положительно сказывается на состоянии законности как в поднадзорных органах, так и всего прокурорского надзора.

В-третьих, проведение ответственной информационно-аналитической работы, которая включает в себя ряд таких взаимосвязанных этапов, как: сбор и накопление информации, ее обработка, анализ, выводы и предложения. В данном случае речь идет об информации, содержащей сведения о состоянии законности (виды совершаемых нарушений, степень их тяжести и распространенности, места совершения, недостатки в работе прокуроров, недостатки в работе поднадзорных органов и т. д.) как в районе, городе, области, крае, республике, так и в стране в целом.

В-четвертых, особую роль в организации прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД и предварительное расследование, играет координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью (ч. 1 ст. 8 Закона о прокуратуре), представляющая собой отдельную, самостоятельную функцию органов прокуратуры. В то же время, результаты данной работы являются неотъемлемым и непременным элементом повышения эффективности рассматриваемой отрасли прокурорского надзора. Обусловлено это тем, что органы прокуратуры более чем другие правоохранительные органы обладают наиболее полной и объективной информацией о состоянии преступности как на отдельной территории, так и по стране в целом. А объединение усилий всех правоохранительных органов – это непременное условие эффективности борьбы с преступностью, т. к. изолированная и обособленная работа в данном направлении отрицательно сказывается на: соблюдении требований закона; раскрытии и расследовании преступлений; устранении причин и условий, способствующих их совершению; обеспечении неотвратимости наказания за совершенное преступление.

Другим элементом является надлежащее и активное взаимодействие прокуроров с органами законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления, контролирующими и другими органами в установленных законом формах (ст. 7 Закона о прокуратуре и приказы Генерального прокурора РФ [6]).

Совершенствование управления (руководства) надзорной деятельностью со стороны вышестоящих прокуратур также влияет на повышение эффективности прокурорского надзора. Особенно отрицательно отражается на работе городских и районных прокуроров так называемое «бумаготворчество», которое создает видимость активной работы, т. к. руководитель, направив письменное указание или задание, полагает свою миссию выполненной [2, с. 391, 399].

В связи с этим, за работой подчиненных прокуратур должен осуществляться должный контроль, по результатам которого необходимо оценивать их деятельность. При этом, критерием оценки в данном случае

является не состояние преступности, а своевременность, качество и полнота принятия мер по пресечению и установлению нарушений закона, требующих прокурорского реагирования [1, с. 78]. Контроль со стороны руководителя осуществляется как за деятельностью всего вверенного ему структурного подразделения, так и за деятельностью отдельно взятых работников, т. к. «… даже самый дисциплинированный и добросовестный работник нуждается в постоянном контроле за его работой»[2, с. 404 – 405].

Осуществляя контроль за деятельностью прокурора, осуществляющего надзор за предварительным расследованием или ОРД, необходимо проверять частоту и обоснованность прокурорских проверок по материалам и результатам доследственных проверок, уголовных дел, принятий конкретных процессуальных решений, материалов оперативного учета, проведения оперативно-розыскных мероприятий и т. д.

Районные, городские и приравненные к ним прокуратуры являются основным звеном системы органов прокуратуры, где сосредоточена наибольшая часть оперативного состава прокуроров, которые несут на своих плечах основную нагрузку, в том числе по осуществлению надзора за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД и предварительное расследование. От работников этого звена в существенной мере зависит решение задачи по укреплению законности и правопорядка в государстве. Поэтому для осуществления результативного и целенаправленного прокурорского надзора, четкой и слаженной работы прокуратуры как единого органа, в т. ч. работы по обеспечению комплексного подхода в борьбе с преступностью и другими нарушениями законов, необходимо обеспечить тесное взаимодействие в работе всех подразделений прокуратуры и прокуроров по различным отраслям.

Наличие властно-распорядительных полномочий обязывает прокуроров придерживаться определенного стиля работы, т. к. неправильное их использование или злоупотребление своим служебным положением влечет за собой порой тяжелые последствия [2, с. 108 – 111, 390 – 400]. Особенно это относится к прокурорам-руководителям и прокурорам, осуществляющим надзор за исполнением законов, т. к. те занимают высокое и ответственное положение в прокуратуре.

Непременным условием качественной работы и грамотного руководства, эффективного осуществления прокурорского надзора являются: безупречное знание действующего законодательства, умение применять его во всех областях своей деятельности, а также постоянное самостоятельное повышение своих теоретических знаний, тем самым оттачивая свою квалификацию, компетентность и профессиональный уровень.

Это особенно актуально в свете проводимых в настоящее время государством реформ в правоохранительной и судебной деятельности, активно развивающегося законодательства. Совершенствуется следственная и прокурорская практика, в частности в условиях обширной коррумпированности и все возрастающей организованной преступности. Незнание и неправильное, безграмотное применение законов расценивается

как грубейшее нарушение служебного долга, которое может привести к серьезным ошибкам, особенно в деятельности прокуроров, осуществляющих надзор за предварительным расследованием и оперативно-розыскной деятельностью, где постоянно затрагиваются конституционные права и свободы человека и гражданина.

Важным моментом в данном вопросе является такое обстоятельство, как самоорганизованность и личное желание повышать свой профессиональный уровень. С целью единообразного применения новых законов и иных нормативно-правовых актов целесообразно подвергать их коллективному изучению и обсуждению, что способствует устранению сомнений и неясностей, которые могут встретиться при его исполнении.

Особенно отрицательно на эффективности прокурорского надзора за исполнением законов сказываются недостаточная разработанность вопросов тактики и методики прокурорского надзора и, как следствие, нехватка методического обеспечения прокурорских работников. Связано это также с активно изменяющимся законодательством, развитием разных областей нашей жизнедеятельности, состоянием законности, объемом работы, а также рядом других факторов, в зависимости от которых совершенствуются различные приемы прокурорского надзора. Поэтому многие методические пособия и разработки теряют свою актуальность и значимость, требуя серьезного пересмотра и доработки либо разработки новых.

Огромную роль в повышении эффективности прокурорского надзора, особенно в части, касающейся предупреждения нарушений закона, играет такое направление деятельности прокуроров, как пропаганда законов [7]. Однако на протяжении долгого времени к данной прокурорской работе значительно ослабло внимание, хотя, на наш взгляд, в период проходящих реформ в стране, в условиях сложившегося, порой, отрицательного отношения и неуважения к закону, неверия в его силу, а то и просто незнания закона (при наличии большого количества граждан, имеющих высшее юридическое образование) данная деятельность представляется особо актуальной. В равной степени это относится как к должностным лицам правоохранительных органов, так и гражданам, занимающимся иной деятельностью.

Положительным моментом в рассматриваемом вопросе является, на наш взгляд, непосредственное организационное участие в расследовании преступлений. Прокурор как участник уголовного процесса (согласно ч. 5 ст. 164 УПК РФ) может быть привлечен следователем к участию в производстве следственных действий. Но зачастую следователи не используют данное право, опасаясь в случае допущения какой-либо ошибки или нарушения быть привлеченным к соответствующей ответственности либо того, что прокурор, в силу своего должностного положения, будет оказывать влияние или вмешиваться в проводимое следственное действие и т. д.

Результативность деятельности прокурорских работников во многом зависит от наличия благоприятных условий для выполнения ими служебных обязанностей. Важное значение здесь имеют предоставленные и

гарантированные законом меры материального и социального обеспечения прокурорских работников, меры правовой и социальной защиты прокуроров, которые должны быть направлены на повышение заинтересованности в качественном исполнении своих обязанностей и повышении эффективности прокурорской деятельности.

Однако для повышения эффективности прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД и предварительное расследование, необходимо совершенствование не только организационной деятельности органов прокуратуры. Достижению высшей цели будет способствовать совершенствование и повышение эффективности работы всех поднадзорных правоохранительных органов с учетом указанных выше направлений.

Подводя итог, следует отметить, что эффективность прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД и предварительное расследование, представляет собой результат, который выражается в реально достигнутом уровне задач, стоящих перед надзирающим прокурором, направленных на достижение высшей цели – укрепление законности – и определяется сопоставлением фактически достигнутых результатов за оцениваемый период с намечаемыми на этот период целями и результатами за предшествующий период.

При оценке уровня эффективности прокурорского надзора необходимо учитывать не только количественные показатели выполненной работы, но и факторы, влияющие на проведение каких-либо надзорных действий, а также условия, в которых они осуществлялись. При этом, необходимо использовать различную информацию по иным видам деятельности не только органов прокуратуры, но и поднадзорных правоохранительных органов и судов.

В то же время, невозможно повысить эффективность и совершенствовать организацию прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД и предварительное расследование, обособленно от иных отраслей прокурорского надзора и функций всей прокурорской деятельности, т. к. все они тесно взаимосвязаны и взаимозависимы друг от друга. Комплексное проведение мероприятий по развитию и совершенствованию всей деятельности органов прокуратуры повышает уровень развития прокурорской работы, в целом, и отдельных её участков, в частности.

Литература и источники:

1. Прокурорский надзор : учебник / под общ. ред. Ю. Е. Винокурова. – 6-е изд., перераб. и доп. – М. : Высшее образование, 2005. – 460 с.

2. Басков, В. И. Курс прокурорского надзора / В. И. Басков. – М. : Издательство ЗЕРЦАЛО, 1999. – 480 с.

3. Мыцыков, А. Как оценивать деятельность прокуратуры? / А. Мыцыков // Законность. – 2007. – № 9. – С. 8 – 11.

4. Приказ Генерального прокурора РФ № 66 от 11.11.1996 г. «Об

основных направлениях работы с кадрами в органах прокуратуры Российской Федерации» // Сборник основных организационно-распорядительных документов Генпрокуратуры РФ. – Т. 2. – М., 2004.

5. Приказ Генерального прокурора РФ № 983 – к от 09.11.2009 г. «Об утверждении Инструкции по учету кадров прокурорских работников в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации» // Законность. – № 2. – 2010.

6. Приказ Генерального прокурора РФ № 144 от 17.09.2007 г. «О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=EXP;n=411193.

7. Приказ Генерального прокурора РФ № 182 от 10.09.2008 г. «Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению» // Законность. – 2008. – № 10.