

УДК 343.163

Некоторые вопросы деятельности Прокуратуры Российской Федерации по поддержанию законности

Потапова Л.В.

Кандидат юридических наук,
доцент кафедры прокурорской деятельности
Уральского государственного юридического университета (Екатеринбург)

В статье подвергнуты исследованию роль и предназначение Прокуратуры Российской Федерации как органа, осуществляющего поддержание законности на всей территории государства; автором проанализировано содержание категории «законность» как особого правового режима и обозначены способы (средства), которые использует российская прокуратура для установления, поддержания и укрепления законности; сделан вывод о необходимости укрепления правовых позиций прокуратуры в целях повышения эффективности деятельности в данном направлении.

Ключевые слова: Прокуратура Российской Федерации, законность, правовые средства и гарантии.

Прокуратура Российской Федерации представляет собой сложный, с точки зрения системного построения, структурной организации и компетенции механизм, выстроенный в определенном порядке, находящийся в режиме непрерывной активности, имеющий опору на ряд фундаментальных руководящих положений: законность, единство, централизацию, гласность и независимость; занимающий уникальное место в государственном аппарате, обусловленное его самобытным историческим путем, особенностями функциональной характеристики, а также предназначением в обществе и государстве¹.

Предназначение прокуратуры стоит с некоторой условностью отграничивать от ее роли в обществе и государстве. Причем о роли можно рассуждать применительно к государству в целом, обществу, отдельно взятой личности, в зависимости от этого и роль прокуратуры будет изменяться. Например, для человека прокуратура может на определенном отрезке жизни сыграть судьбоносную роль, и ее восприятие отдельной личностью будет зависеть от этой роли (например, отличается восприятие человеком, в отношении которого органы прокуратуры поддерживали государственное обвинение, от образа, сложившегося в сознании человека, которому с помощью своевременных мер реагирования восстановили нарушенное право (свободу)).

¹ Ст. 1 ФЗ «О Прокуратуре Российской Федерации» позволяет использовать различные интерпретации при определении прокуратуры.

Роль прокуратуры (как таковая) представляет собой совокупность действий, совершаемых для выполнения установленного для нее законодателем (создателем) предназначения. С момента учреждения прокуратуры Петром I в 1722 г. роль ее несколько раз корректировалась, но предназначение всегда оставалось неизменным.

Сопоставление предназначения и роли позволяет утверждать об отсутствии тождества смысловых объемов/смысловой нагрузки этих категорий. Роль прокуратуры всегда обусловлена ее предназначением. Исходя из позиции законодателя, предназначением прокуратуры в России всегда являлось и является по сей день принятие всех возможных в рамках закона усилий по созданию, поддержанию законности и правопорядка на всей территории государства. Представляется наиболее удачным соединением таких правовых конструкций, как: «предназначение – цели деятельности», «роль – функции», хотя такое построение не лишено определенной погрешности.

Одной из основных целей деятельности прокуратуры является обеспечение верховенства закона и обеспечение законности. Эта цель, безусловно, носит утопичный характер в плане ее достижения. Однако стремление позволяет аккумулировать максимальные возможности, достичь максимального результата на данном пути.

Законность – многогранная правовая категория, которую можно толковать как принцип, как метод, как особое состояние, как режим. В этой связи

Д.Н. Бахрах, определяя законность в качестве режима, справедливо указывал на то, что «...самая важная сторона законности раскрывается в ее определении как режима взаимоотношений граждан и организаций с субъектами власти, который благоприятствует обеспечению прав и законных интересов личности, ее всестороннему развитию, формированию и развитию гражданского общества, успешной деятельности государственного механизма» [цит. по 1, с. 30]. С.С. Алексеев утверждал, что «...если понимать законность как особый общественный режим, то станет очевидным, что нарушение законов отдельными лицами и государственными органами имеет далеко не одинаковое значение» [цит. по 1, с. 30].

На формирование режима законности оказывают влияние обстоятельства различного характера: социальные, экономические, политические, идеологические и т.п. Законность воспринимается через призму множества категорий, таких как: справедливость, целесообразность, реальность, обоснованность, честность, безопасность, дисциплина и самодисциплина, порядок, равноправие и др. Прокуратура стремится всеми своими действиями установить и сохранить такое состояние, при котором все эти и подобные категории в общественном сознании и сознании отдельно взятой личности ассоциировались бы именно с законностью.

Органы Прокуратуры РФ призваны обеспечивать законность на всей территории государства. Перемещение анализа в плоскость деятельности органов прокуратуры, установленной законодательством РФ, означает понимание обеспечения как непрерывного процесса, включающегося в себя несколько этапов, объединяющих различные мероприятия (действия), формами проявления которых выступают полномочия прокурора:

а) создание условий для исполнения, соблюдения законов всеми. Представляется, одним из мероприятий, которые реализуются прокуратурой в русле создания требуемых условий, выступает ее просветительская работа, проявляющаяся через принцип гласности. Иными словами, принцип гласности в органах прокуратуры – это способ создания условий для исполнения и соблюдения законов всеми субъектами, он подразумевает ознакомление общества с деятельностью прокуратуры, с результатами ее работы. Занимаясь просвещением и правовым просвещением [2], прокуратура, с одной стороны, через рассказ о своей деятельности знакомит общество с состоянием законности, с другой стороны, очерчивает возможные негативные последствия для отдельного человека, органа, организации и т.п., которые неотвратимо наступят для них вследствие совершения правонарушения;

б) пресечение нарушений органами прокуратуры имеет множество форм проявления, к которым, в частности, можно отнести постановку вопроса

в резолютивной части представления [3] (ст. 24 ФЗ «О Прокуратуре Российской Федерации») о привлечении руководителя подвергнутого прокурорской проверке органа (организации), виновного лица к дисциплинарной ответственности. Иными словами, в случае установления в ходе проверочного мероприятия оснований для внесения представления как акта прокурорского реагирования, а также установления обстоятельств нарушения закона, устранение которых сопряжено с прямым вмешательством в оперативно-хозяйственную деятельность поднадзорного объекта, единственно действенной мерой прокурорского реагирования, нацеленной на пресечение нарушения, является именно представление;

в) применение мер принудительного характера (воздействия). Прокуратура имеет в своем арсенале достаточно большой объем правовых средств, с их помощью восстанавливает нарушенное право, свободу, законность. В зависимости от направления деятельности прокуратуры меняется и спектр правовых средств воздействия: от исковых заявлений (ст. 45 Гражданско-процессуального кодекса Российской Федерации [4]) до постановлений о передаче материалов прокурорской проверки в компетентный орган для решения вопроса о возбуждении уголовного дела (ст. 37 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации [5]).

Таким образом, обеспечение Прокуратурой РФ режима законности осуществляется различными правовыми способами (приемами, методами, средствами) на разных этапах этого процесса. Использование того или иного правового приема обеспечения законности обусловлено комплексом обстоятельств, к примеру, спецификой направления деятельности прокуратуры. Так, в рамках надзора органов прокуратуры за исполнением законов, законностью правовых актов на различных этапах процесса обеспечения режима законности могут использоваться следующие правовые способы: на первом этапе (создание условий) – включение в план проверки определенного поднадзорного объекта; на втором этапе (пресечения) – направление (объявление) предостережения о недопустимости нарушения закона [3, с. 25.1]; на третьем этапе (принуждение) – принесение протеста [3, ст. 23].

Таким образом, первый этап обеспечения законности характеризуется реализацией органами прокуратуры разнообразных правовых приемов: формирование сводного плана проверочных мероприятий; обеспечение приема граждан; выступления в СМИ, заключение международных договоров об оказании взаимной правовой помощи между различными государствами, проведение координационных совещаний и т.п. На втором этапе: направление предостережения поднадзорным объектам; разъяснение заявителям правовых способов защиты их нарушенных прав, направление запроса об экс-

традиции и прочее. Третий этап: применение актов прокурорского реагирования, применение в уголовном и гражданском процессах представлений на незаконные, необоснованные, несправедливые решения судов, присутствие на заседаниях коллегиальных органов при рассмотрении принесенных органами прокуратуры протестов и т.д.

Вопрос обеспечения законности органами прокуратуры предполагает обращение внимания также и к механизму гарантирования законности, который состоит из:

а) правового закрепления и применения (реализации) гарантий защиты прав и свобод личности, интересов органов или организаций при нарушении (совершенном или готовящемся). При этом органы прокуратуры из режима охраны переходят в режим защиты нарушенных прав, свобод и интересов;

б) наказания (негативного воздействия; применения мер принудительного характера к субъектам-нарушителям).

Способы обеспечения режима законности можно с достаточной долей условности градировать на: а) универсальные и б) специфические. Универсальными способами пользуются все государственные органы, специфичность же определяется в части принадлежности способа только к компетенции прокуратуры. Максимально ярко такая специфичность проявляется в актах прокурорского реагирования.

При исследовании деятельности Прокуратуры РФ закономерно поднять вопрос о ее эффективности. Принимая во внимание условность и оценочный характер эффективности, оценивание работы прокуратуры по обеспечению законности на всей территории государства видится в упрощенном варианте через призму объективного и субъективного.

Объективный аспект оценивания подразумевает обращение к статистическим показателям работы за определенный промежуток времени (отчетный период); к числу таких показателей (критериев) относятся сведения о выявленных нарушениях законов, об обращениях, поступивших в органы прокуратуры, о проведенных проверках, о мерах прокурорского реагирования и т.п. Эти данные имеют числовое выражение и размещены на официальном сайте Генеральной прокуратуры РФ [7].

Субъективный аспект оценки эффективности отражает степень удовлетворенности отдельного человека вмешательством прокурора в ситуацию, связанную с необходимостью защиты его нарушенного права (свободы), восстановлением этого права (свободы) и т.п. Своевременное и результативное (в обозначенном выше смысле) включение прокуратуры в конкретные жизненные обстоятельства скорее всего предопределяет формирование позитивного впечатления о прокуратуре в целом, о результатах ее работы. И, соответственно, данная деятельность будет оценена индивидом как высокоэффективная.

Факторы, снижающие эффективность, можно обозначать только в комплексе. Они имеют различную природу: правовую (недостаточность законодательной регламентации (пробелы), например, прокурорский надзор за исполнением законов судебными приставами); психологическую (правовой нигилизм, в целом низкий уровень правосознания личности, прошлый негативный опыт общения с органами прокуратуры и т.п.); организационную (большая загруженность прокурорских работников, особенно в районных прокуратурах, как следствие, нехватка времени на качественную реализацию возложенных на них законом полномочий); экономическую (кризис экономики, влияющий на увеличение количества совершаемых нарушений).

Кроме того, негативно влияют на эффективность деятельности прокуратуры по обеспечению законности и такие обстоятельства, как:

- «слабость» прокуратуры [в части установления обеспечительного режима мер прокурорского реагирования (в силу законодательных установок прокурор не наделен правом (обязанностью) требовать исполнения своих предписаний от поднадзорных объектов)];

- отсутствие законодательной возможности самостоятельного возбуждения уголовного дела, осуществления надзора за исполнением законов судами;

- недостаточно высокий уровень профессиональной подготовки и дефицит деловых качеств прокурорских работников (несмотря на наличие дипломов о высшем профессиональном образовании и успешно пройденное психодиагностическое тестирование);

- прочно укоренившийся в общественном сознании образ советской прокуратуры как максимально карательного органа, главной задачей которого являлось не установление справедливости, а непереносимое отыскание виновного и его последующее наказание.

Вместе с тем все обозначенные и иные причины важно учитывать только в единстве и неразрывной связи, способы их устранения требуют комплексного осмысления.

Университет прокуратуры, органично вписанный в систему, также вносит достаточно весомый вклад в поддержание законности в стране. В частности:

- посредством проведения научно-практических конференций, в рамках которых поднимаются, обостряются, выносятся на всеобщее обсуждение актуальные проблемы прокурорской деятельности;

- посредством законоотворчества, когда анализу подвергаются правовые акты на предмет наличия в них пробелов и противоречий с целью формирования законодательного предложения, способствующего в целом повышению результативности (качественной составляющей) работы прокуратуры;

- посредством подготовки кадров, которых отличает высокий профессионализм.

Процесс обеспечения, поддержания законности органами прокуратуры в государстве – непрерывен, поскольку невозможно достижение такого состояния, при котором все субъекты неукоснительно соблюдают и исполняют законы. Невозможно сформировать единое правосознание. Этот процесс изначально утопичен, но если не работать в этом направлении, то хаос неизбежен.

В истории России неоднократно предпринимались попытки реформирования Прокуратуры, звучали призывы: от сглаженных реформ до радикальных преобразований (упразднить прокуратуру, перераспределить ее полномочия между различными органами государства). Однако современные реалии свидетельствуют не только в пользу сохранения прокуратуры как уникального элемента государства и общества, но и усиления ее полномочий. Требуется не просто сохранение, а упрочение позиций прокуратуры в процессе поддержания законности на территории Российской Федерации, решение этой задачи нуждается в комплексном подходе.

Литература:

1. Тимофеев В.В. Содержание понятия законности // Вестник Краснодарского университета МВД России. – 2018. – № 1. – С. 29-31.
2. Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 02.08.2018 г. № 471 «Об организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по правовому просвещению и правовому информированию» // СПС «Консультант Плюс».
3. Федеральный закон от 17.01.1992 г. № 2201 «О прокуратуре Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс».
4. Федеральный закон от 14.11.2002 г. № 138-ФЗ «Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс».
5. Федеральный закон от 18.12.2001 г. № 174-ФЗ «Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс».
6. Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – URL: www.genproc.gov.ru.

Some Issues of the Activities of the Prosecutor's Office of the Russian Federation to Maintain the Rule of Law

Potapova L.V.

Ural state law University (Ekaterinburg)

The article examines the role and purpose of the Prosecutor's Office of the Russian Federation as a body that maintains the rule of law throughout the state; the author analyzes the content of the category "legality" as a special legal regime and identifies the ways (means) that the Russian Prosecutor's office uses to establish, maintain and strengthen the rule of law; the conclusion is made about the need to strengthen the legal positions of the Prosecutor's office in order to increase the effectiveness of activities in this direction.

Key words: Prosecutor's Office of the Russian Federation, legality, legal means and guarantees.

