

Каким быть общему надзору

Надзор за соблюдением прав граждан остается приоритетным направлением работы органов прокуратуры. Данный акцент определяет содержание деятельности надзирающих, специфику проводимых ими проверок, большинство из которых инициированы соответствующими обращениями граждан о нарушении их прав в различных сферах жизни.

В настоящее время социальное напряжение возникает там, где нарушения оказывают наиболее болезненный эффект. Люди терпят лишения по причине невыплаты заработной платы и других нарушений трудового законодательства, некачественного оказания услуг ЖКХ, нерешенности жилищного вопроса, попустительства чиновников различных органов власти.

Мы разделяем точку зрения о том, что существует связь между верховенством закона и внутренней стабильностью общества, его способностью управлять деструктивными процессами. Краеугольным камнем общественной системы, основанной на верховенстве закона, является не только сильная и независимая судебная власть, но и эффективная прокуратура с достаточными полномочиями для обеспечения соблюдения закона и прав человека. Надзор выступает гарантией законности, в той мере, в какой им реализуется задача по преследованию лиц, допустивших нарушения [1, р. 247].

Осознавая важность результатов надзорной деятельности для всего общества, законодатель постулировал безусловное исполнение требований прокурора. Вместе с тем, на сегодняшний день законом не определено, какими именно обеспечительными мерами гарантируется такое безусловное исполнение, что служит сохранению практического значения указанной нормы в условиях реальной действительности.

Дело в том, что потенциально поднадзорными субъектами разработано множество техник уклонения от исполнения требований надзирающих прокуроров. Они противодействуют быстрому проведению проверок и своевременному принятию мер по устранению выявленных нарушений законов. Это имеет место задолго до принятия решения о применении мер реагирования, которыми будет оказано воздействие на правовой статус субъектов, и, наряду с непосредственным нарушением закона, становится проявлением присущего им правового нигилизма.



С.В. Спирин

помощник прокурора Нижегородской области по рассмотрению обращений, приему граждан и правовому обеспечению, кандидат юридических наук

Мотивы подобного поведения лежат на поверхности. Артур Шопенгауэр однажды заключил, что «...взаимные отношения людей отмечены по большей части неправдой, крайнею несправедливостью, жесткостью и жестокостью: только в виде исключения существуют между ними противоположные отношения; вот на чем и зиждется необходимость государства и законодательства, а не на ваших умствованиях» [2, с. 48].

Кроме того, Леон Петражицкий называл переживаемые людьми, те или иные, репульсивные (отталкивающие) и аппульсивные (одобрительные) эстетические эмоции, составляющими их эстетической нормативной психики (желание одного и отвержение другого), а также играющими роль руководящих психических факторов приспособления к условиям жизни [3, с. 72–76].

Их различие обуславливает протекание динамических процессов в обществе, имеющих тенденцию, как к разрушению, так и к упорядочению отношений.

Преследуя цель стабилизировать общественные отношения, власть неминуемо сталкивается с необходимостью управлять нарушениями [4, с. 147].

В процессе управления возникает этический вопрос о том, где проходит грань между соблюдением частных прав и средствами реализации государством его правоохранительных функций, является ли она неизменной.

По словам Мишеля Фуко «там, где есть власть, есть и сопротивление... чаще всего имеют дело с подвижными и блуждающими точками сопротивления, которые вносят в общество перемещающиеся расслоения, разбивают единства и вызывают перегруппировки; которые прокладывают борозды в самих индивидах, перекраивают их и придают им любую форму, очерчивают в них – в их теле и в их душе – нередуцируемые области» [5, с. 194–196].

Лишение в недавнем прошлом прокурора права возбуждать уголовные дела определило психологический фон, на котором разыгрывается сценарий «надзирающий – поднадзорный». В свою очередь, необходимость возвращения прокуратуре таких полномочий обусловлена не только их практическим значением [6, с. 22]. Начало уголовного преследования является неотъемлемым продолжением результатов общенадзорных проверок, вскрывших признаки уголовно-наказуемых деяний, и его осуществление непосредственно прокурором отвечает задаче по преследованию нарушителей закона.

Подобно ограничениям гражданских прав под влиянием террористической угрозы десять лет назад рядом западных стран, наличие точек напряжения, вызванного неисполнением социально-значимых требований закона, сейчас должно послужить изменению закрепленных законодателем инструментов надзора.

Основным и, по сути, единственным условием для заявляемых прокурором требований служит их связь с его полномочиями, реализуемыми посредством таких требований.

Вместе с тем, безусловность непосредственного доступа на территории и в помещения, к документам и материалам, их предоставления, явки для объяснений по поводу нарушений законов требуют дополнительных гарантий.

Дело в том, что мера ответственности за невыполнение требований прокурора в виде административного штрафа в размере до 1500 рублей для граждан и 3000 рублей для должностных лиц не может считаться достаточной. В данном отношении, целесообразным станет повышение размера штрафа и введение административного ареста.

Однако привлечение к ответственности за невыполнение требований не может исправить ситуацию. Зачастую поднадзорным выгоднее платить штрафы и затягивать ход прокурорской проверки, выигрывая время для сокрытия доказательств их нарушений либо для своего собственного сокрытия.

Данные обстоятельства не способствуют скорейшему проведению проверок и принятию мер прокурорского реагирования, тем более, когда необходимость в скорости и результативности проверок диктуется характером и степенью общественной опасности нарушений.

Введение административной ответственности в виде административного ареста за невыполнение требований прокурора позволит применять в отношении нарушителей такие меры обеспечения как доставление и административное задержание на 48 часов. В ходе рассмотрения материалов дела, возбужденного прокурором по ст. 17.7 КоАП РФ, исполнение требований может учитываться при определении вида и размера административного наказания.

Также, целесообразно дополнить закон о прокуратуре рядом правил, которые будут служить обеспечению исполнения полномочий прокурора.

В частности, необходимо закрепить право прокурора на изъятие необходимых для проведения проверок сведений и их носителей в случае их не предоставления, на принудительный доступ к интересующим прокурора объектам.

При этом потребуются решить вопрос о том, чьими силами будут реализовываться указанные выше меры обеспечения. Самостоятельное их применение требует специальной физической, технической и даже моральной подготовки оперативных сотрудников. Тем не менее, возлагать данную задачу на представителей иных органов власти не целесообразно, поскольку, на практике их интересы могут различаться с интересами закона, которым служит прокуратура, и опыт общенадзорных проверок, проводимых органами прокуратуры периодически на такую вероятность указывает. На первый взгляд может показаться, что для решения данной задачи достаточно ввести должности сотрудников, обеспечивающих физическое принуждение, но, учитывая территориальный принцип работы прокуроров, малый штат их оперативных работников и случайный характер необходимости применения мер, данные функции должны выполняться непосредственно надзирающими сотрудниками. Это позволит решать задачи надзора самостоятельно и оперативно, без какой бы то ни было утечки информации.

В интересах общественной безопасности и нравственности представляется необходимым предоставить прокурорам право реализовывать полномочия, предоставленные сотрудникам правоохранительных органов при непосредственном обнаружении нарушений, например, таких, как хулиганство, управле-

ние транспортным средством в состоянии опьянения и прочих, требующих незамедлительного их пресечения. Более того, эти полномочия развивали бы идею присяги прокурора о непримиримой борьбе с нарушениями закона. На практике, их применение ограничивалось бы задержанием и доставлением, а дальнейшее производство по факту нарушения стало осуществляться по правилам о подведомственности.

Поскольку нарушения в деятельности поднадзорных органов власти имеют обыкновение повторяться, даже не смотря на регулярное внесение прокурорами в адрес их руководителей соответствующих представлений, в гражданском процессуальном законодательстве необходимо закрепить полномочие прокурора по обращению в суд с требованием к представителю нанимателя о применении к служащему дисциплинарного взыскания в виде увольнения с гражданской (муниципальной) службы за неисполнение или ненадлежащее исполнение им по его вине возложенных на него служебных обязанностей, а также в связи с утратой доверия.

Кроме того, в законах, регулирующих вопросы соответствующего вида службы, должны быть установ-

лены запреты на поступление на службу после увольнения с нее при указанных выше обстоятельствах.

Резюмируя сказанное, отметим, что инструменты управления нарушениями закона всегда должны оставаться адекватными и достаточными по отношению к способам их совершения. ■

Литература:

1. Dandurand Y. The role of prosecutors in promoting and strengthening the rule of law // *Crime, Law and Social Change*. 2007. Volume 47. Numbers 4–5. P. 247.
2. Шопенгауэр А. Мир как воля и представление. М., 1999. Т. 2. 832 с.
3. Петражицкий Л.И. Теория права и государства в связи с теорией нравственности. СПб., 1909. Т. 1–2. 768 с.
4. Александров А.С. Введение в судебную лингвистику. Монография. Н. Новгород: Нижегородская правовая академия, 2003. 420 с.
5. Фуко М. Воля к истине: по ту сторону знания, власти и сексуальности. Работы разных лет. М., 1996. 448 с.
6. Капинус О.С., Рябцев В.П. Перспективы развития правовой регламентации статуса прокуратуры Российской Федерации // *Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации*. 2012. № 3. С. 22.