

К вопросу о взаимодействии органов прокуратуры с государственными органами и иными государственными организациями

А.В. ГАВРИЛЕНКО

Статья посвящена исследованию вопросов организации взаимодействия органов прокуратуры с государственными органами и иными государственными организациями. Анализируются различные организационные формы взаимодействия прокуратуры с иными государственными органами. На основе анализа доктринальных и нормативных источников автор формулирует предложения по совершенствованию законодательства.

Ключевые слова: прокурорский надзор в сфере государственного управления, законодательство об органах прокуратуры, формы взаимодействия государственных органов, предупреждение правонарушений.

The article is devoted to the research of the interaction of the prosecutor's office with state bodies and other state organizations. Various organizational forms of interaction of the prosecutor's office with other state bodies are analyzed here. Based on the analysis of doctrinal and legislative sources, the author formulates the offers on perfection of the legislation.

Keywords: prosecutor's supervision in terms of state management, law on the bodies of the prosecutor's office, forms of interaction of state bodies, prevention of offences.

Введение. Важным аспектом организационной деятельности прокуратуры является обеспечение надлежащего взаимодействия с органами исполнительной власти, местного самоуправления, органами государственного контроля и иными государственными организациями. Важность данного вопроса неоднократно отмечал и Президент Республики Беларусь. Указание о необходимости совершенствования законодательства, регулирующего деятельность прокуратуры в сфере общего надзора в целях достижения более четкого ее взаимодействия с контролирующими органами, было закреплено в Указе Президента Республики Беларусь от 10 апреля 2002 г. № 205 «О Концепции совершенствования законодательства Республики Беларусь» [1]. Различные вопросы организации взаимодействия прокуратуры с государственными органами законодательной, исполнительной и судебной власти исследовались российскими учеными Ю.Е. Винокуровым, А.П. Брагиным, А.Д. Пронякиным, В.В. Росинским. В белорусской юридической науке отдельные аспекты данной тематики освещались в работах А.А. Кеника. Вместе с тем работы названных авторов носят в значительной степени фрагментарный характер применительно к указанной проблематике. В связи с этим представляется актуальным продолжить исследование данного направления деятельности органов прокуратуры.

Основная часть. Под «взаимодействием» применительно к данному аспекту деятельности прокуратуры мы понимаем взаимосогласованную деятельность различных органов, имеющих общие цели и задачи. Для прокуратуры обеспечение режима законности, защита прав и свобод человека и гражданина, интересов общества и государства составляют основное содержание ее деятельности. Для органов государственного управления вопросы обеспечения общественной безопасности и правопорядка, выявления и устранения нарушений закона – лишь часть их деятельности по решению многих социально значимых задач. Поэтому прокуратура совместно с указанными органами проводит согласованные действия по вопросам правоохранительной деятельности в форме взаимодействия. Учитывая, что в значительной степени деятельность прокуратуры по надзору за исполнением законодательства сосредоточена на уровне городов и районов, проблемы взаимодействия органов прокуратуры и органов государственного управления преимущественно касаются органов местного управления и самоуправления, а также органов государственного контроля.

Правовую основу взаимоотношений прокуратуры и иных государственных органов составляют Конституция Республики Беларусь [2], Закон Республики Беларусь от 8 мая 2007 г. «О прокуратуре Республики Беларусь» (далее – Закон о прокуратуре) [3], Закон Республики Беларусь от 4 января 2010 г. «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» [4] и иные нормативные правовые акты. В соответствии со ст. 107 Конституции Республики Беларусь Правительство Республики Беларусь принимает меры по обеспечению прав и свобод граждан, защите интересов государства, национальной безопасности и обороноспособности, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью. Таким образом, органы местного управления и самоуправления также осуществляют свою деятельность в соответствии с принципами законности, социальной справедливости, защиты прав и законных интересов граждан (ст. 3 Закона Республики Беларусь от 4 января 2010 г. «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь»). Следовательно, органы местного самоуправления, самостоятельно решая вопросы местного значения в пределах своей компетенции, также обеспечивают на своей территории соблюдение прав и свобод граждан, охрану государственной и частной собственности, общественного порядка, принимают меры по предупреждению преступлений и правонарушений.

Названный перечень вопросов свидетельствует об общности задач, которые должны решать совместными согласованными действиями органы прокуратуры и органы законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления. Их взаимодействие строится с учетом свойственных органам местного управления и самоуправления организационным формам деятельности: проведение заседаний и сессий. Прокурорам в соответствии со ст. 11 Закона о прокуратуре предоставляется право участвовать в заседаниях органов законодательной и исполнительной власти, а также органов местного самоуправления. При этом в одних случаях прокурорское участие в работе названных органов заключается в виде присутствия с правом совещательного голоса или наблюдателя с целью получения информации по вопросам состояния преступности и законности, оценке работы, выполненной прокуратурой и иными правоохранительными органами; в других случаях – при рассмотрении внесенных прокурором представлений и протестов на заседаниях соответствующих органов в виде непосредственного участия прокурора. Такое участие предполагает наличие права прокурора выступить на заседании, дать анализ правонарушений, поддержать внесенные им акты реагирования, представить дополнительные разъяснения существа нарушенного закона.

Конкретные формы взаимодействия органов прокуратуры с иными государственными органами и организациями отличаются существенным многообразием. Так, профессор Ю.Е. Винокуров выделяет следующие формы: взаимное информирование о состоянии законности, профилактике преступлений и правонарушений и др.; совместная разработка и принятие комплексных программ по борьбе с правонарушениями; совместная деятельность по подготовке проектов нормативных правовых актов, касающихся вопросов борьбы с правонарушениями; совместное определение приоритетов в сфере борьбы и профилактики преступности; участие представителей соответствующих органов в координационных советах руководителей правоохранительных и иных заинтересованных государственных органов; участие прокуроров в заседаниях органов местного управления и самоуправления; предварительное ознакомление прокуроров с проектами актов законодательства [5, с. 86–87].

Российские специалисты в области прокурорского надзора А.П. Брагин и А.Д. Пронякин также выделяют данные формы взаимодействия [6, с. 32]. Белорусский ученый А.А. Кеник отмечает, что посредством указанных форм прокуратура взаимодействует с органами судебной власти и юстиции [7, с. 550].

На практике могут применяться и иные формы взаимодействия, главное, чтобы они строились с учетом требования соблюдения законности в пределах компетенции каждого государственного органа и оказывали положительное влияние на эффективность выполнения общих задач. Так, А.А. Кеник относит к формам взаимодействия прокуратуры Республики Беларусь с судами и органами юстиции участие в подготовке постановлений Пленума Верховного Суда, Пленума Высшего Хозяйственного Суда, а также направление совместных информационно-аналитических писем и справок [7, с. 550].

Взаимоотношения прокуратуры с органами государственного контроля выстраиваются по иным принципам. В первую очередь следует отметить, что, несмотря на различия в наименовании контролирующих органов (их называют органами специального, межведомственного контроля), речь в данном случае идет об органах государственного управления, на которые возложен вневедомственный (внешний) контроль за исполнением законодательства на организационно не подчиненных им объектах [5, с. 87]. Надведомственный (внешний) контроль за выполнением неподчиненными органами определенных функций осуществляет Комитет государственного контроля (далее – КГК). В пределах установленной для него компетенции КГК вправе контролировать законность актов, издаваемых органами государственного управления.

Особенности правового положения органов внешнего государственного контроля накладывают определенный отпечаток и на их правомочия по применению мер принудительного воздействия. Главными мерами воздействия органов внешнего государственного контроля служат меры административного принуждения. С учетом организационно-правового статуса органов государственного контроля прокуратура призвана строить отношения с ними так, чтобы обеспечить получение более полной информации о нарушениях законов и обстоятельствах, способствующих их нарушению; не подменяя органов контроля, требовать от них проведения мероприятий, направленных на выявление и устранение нарушений законов; анализировать результативность актов прокурорского реагирования на выявленные нарушения законодательства.

Прокуратура активно взаимодействует с государственными органами при осуществлении надзора за соблюдением законодательства о труде. Органы прокуратуры сотрудничают с Департаментом государственной инспекции труда Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь при осуществлении надзора данной сферы. В частности, организация работы по осуществлению государственного надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства предполагает взаимодействие между органами прокуратуры и органами государственной инспекции труда, что прямо закреплено в п. 11.1 постановления Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь от 29 сентября 2006 г. № 113 «Об утверждении Инструкции об осуществлении государственного надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде государственными инспекторами труда» [8]. Взаимодействие прокуратуры и государственной инспекции труда выражается в проведении комплексных проверок, в которых участвуют сотрудники обоих государственных органов, а также в передаче материалов о нарушениях в сфере трудового законодательства в соответствующие подразделения прокуратуры с целью решения вопроса о возбуждении уголовных дел.

Органы прокуратуры взаимодействуют с иными государственными органами при изучении сведений о кандидатах на государственные должности. Данное положение закреплено в ст. 10 Закона Республики Беларусь от 14 июня 2003 г. «О государственной службе в Республике Беларусь» [9]. Функционирование эффективной системы оценки и отбора кандидатов, претендующих на занятие определенных государственных должностей, является залогом обеспечения сферы государственного управления квалифицированными кадрами.

Примером взаимодействия органов прокуратуры с иными государственными органами также может служить практика осуществления надзора за исполнением предписаний законодательства о воинской обязанности и воинской службе. Нормативным правовым актом, регламентирующим взаимодействие заинтересованных государственных органов, является совместное постановление Министерства обороны Республики Беларусь, Министерства внутренних дел Республики Беларусь и Прокуратуры Республики Беларусь от 12 декабря 2005 г. № 54/387/24 «Об утверждении Инструкции о порядке взаимодействия военных комиссаров, командиров воинских частей, должностных лиц органов внутренних дел и прокуратуры по исполнению Закона Республики Беларусь “О воинской обязанности и воинской службе”» [10]. Детальный перечень обязанностей прокурора города (района) при осуществлении надзора в данной сфере общественных отношений содержит пункт 8 данной Инструкции.

На развитие форм взаимодействия прокуратуры с контролирующими органами в определенной мере повлияет совершенствование функции прокуратуры по осуществлению

надзора за исполнением законодательства. При выборочном, избирательном характере этого надзора органы прокуратуры основное внимание должны будут уделять надзору за исполнением законодательства самими органами контроля, особенно в части всесторонности и полноты выявления ими нарушений, принятия мер по их устранению и привлечению виновных к ответственности. Так, известный российский специалист в области прокурорского надзора профессор В.В. Росинский в своей монографии указывает, что надзор за законностью деятельности контрольно-надзорных органов имеет большое значение в связи со значительным числом контролируемых органов и огромным объемом их полномочий [11, с. 181].

Вместе с тем практика осуществления надзора за исполнением законодательства предполагает привлечение необходимых специалистов для достижения целей прокурорской деятельности, в том числе и работников органов государственного контроля. Профессор В.В. Росинский отмечает, что контролирующие органы по таким параметрам, как специализация, методика проверочных механизмов и т. д., превосходят надзор прокуратуры [11, с. 181]. Дальнейшее совершенствование прокурорского надзора за исполнением законодательства объективно предполагает модернизацию прежних и возникновение новых форм взаимодействия прокуроров с органами государственного контроля.

Таким образом, общность задач, стоящих перед органами прокуратуры, республиканскими органами государственного управления, органами местного управления и самоуправления, органами юстиции по обеспечению соблюдения Конституции Республики Беларусь, исполнения законов, декретов и указов Президента Республики Беларусь и иных нормативных правовых актов, обуславливает необходимость эффективного взаимодействия прокуратуры и с указанными органами.

Формы взаимодействия органов прокуратуры с иными государственными органами и организациями отличаются существенным многообразием. Обеспечение эффективного взаимодействия прокуратуры с органами судебной власти и юстиции является необходимым условием обеспечения режима законности в государстве.

Заключение. Несмотря на очевидность того факта, что взаимодействие данных органов и выработка ими единой политики в области обеспечения правопорядка и общественной безопасности является одним из основных условий эффективной профилактики преступлений и правонарушений, данные моменты не получили должного отражения в Законе о прокуратуре. Данный нормативный правовой акт содержит положение о том, что Генеральная прокуратура Республики Беларусь взаимодействует с другими государственными органами в обеспечении законности и правопорядка (ч. 2 ст. 17 Закона о прокуратуре) и предусматривает лишь одну форму подобного взаимодействия – участие прокурора в заседаниях государственных органов и иных государственных организаций (ст. 11 Закона о прокуратуре).

Нам представляется, что данный аспект деятельности органов прокуратуры требует более детальной правовой регламентации. В целях совершенствования правового регулирования деятельности прокуратуры предлагаем дополнить главу 1 Закона Республики Беларусь от 8 мая 2007 г. «О прокуратуре Республики Беларусь» статьей «Взаимодействие прокурора с государственными органами и иными государственными организациями» в следующей редакции:

«1. Генеральный прокурор Республики Беларусь, нижестоящие прокуроры территориальных и специализированных прокуратур в пределах своей компетенции взаимодействуют с государственными органами и иными государственными организациями.

2. При осуществлении функции взаимодействия с государственными органами и иными государственными организациями прокурор:

обменивается информацией;

принимает участие в подготовке проектов совместных перспективных направлений и определении приоритетов профилактики правонарушений;

принимает участие в разработке проектов программ борьбы с преступлениями, иными правонарушениями;

вносит предложения и рекомендации по обеспечению законности;

предварительно знакомится с проектами нормативных правовых актов, принимаемых государственными органами;

осуществляет иные полномочия в соответствии с законодательными актами».

Реализация данных предложений позволит органам прокуратуры Республики Беларусь наладить более эффективное взаимодействие с органами государственной власти и иными государственными организациями в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, законности и правопорядка, борьбы с преступностью, совершенствования правового регулирования общественных отношений.

Литература

1. О концепции совершенствования законодательства Республики Беларусь : Указ Президента Республики Беларусь, 10 апр. 2002 г. № 205 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2002. – № 46. – 1/3636.

2. Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.) // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 1999. – № 1. – 1/0; 2004. – № 188. – 1/6032.

3. О прокуратуре Республики Беларусь : Закон Республики Беларусь, 8 мая 2007 г. (с измен. и дополн.) // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2007. – № 119. – 2/1317; 2010. – № 15. – 2/1666.

4. О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь : Закон Республики Беларусь, 4 янв. 2010 г. // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2010. – № 17. – 2/1660.

5. Прокурорский надзор : учебник / Ю.Е. Винокуров [и др.] ; под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. – 6-е изд. – М. : Высшее образование, 2005. – 460 с.

6. Брагин, А.П. Прокурорский надзор в Российской Федерации : учеб. пособие / А.П. Брагин, А.Д. Пронякин. – М. : Московская финансово-промышленная академия, 2004. – 120 с.

7. Кеник, А.А. Прокурорский надзор : учеб. пособие / А.А. Кеник. – Минск : Амалфея, 2008. – 576 с.

8. Об утверждении Инструкции об осуществлении государственного надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде государственными инспекторами труда : постановление Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь, 29 сент. 2006 г. № 113 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2006. – № 181. – 8/15191.

9. О государственной службе в Республике Беларусь : Закон Республики Беларусь, 14 июня 2003 г. (с измен. и дополн.) // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2003. – № 70. – 2/953; 2009. – № 136. – 2/1572.

10. Об утверждении Инструкции о порядке взаимодействия военных комиссаров, командиров воинских частей, должностных лиц органов внутренних дел и прокуратуры по исполнению Закона Республики Беларусь «О воинской обязанности и воинской службе» : постановление Министерства обороны Республики Беларусь, Министерства внутренних дел Республики Беларусь, Прокуратуры Республики Беларусь, 12 дек. 2005 г. № 54/387/24 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2006. – № 5. – 8/13609.

11. Росинский, В.В. Конституционные основы правозащитной деятельности прокуратуры Российской Федерации / В.В. Росинский. – М. : Альфа-М, 2010. – 224 с.