

(досудебные стадии). - М.: Интел-Синтез. - 1998. - 208 с. 7.Медведева Т.Н. Возмещение вреда, причиненного правоохранительными органами// Государство и право. - 1982. - № 8. - С. 15-21. 8.Смирнов В.Т., Собчак А. А. Общее учение о деликтных обязательствах в советском гражданском праве. - Л.: Изд-во ЛГУ. -1983. - 152 с. 9.Шиминова М.Я. Компенсация вреда гражданам: Гражданско-правовое регулирование. - М.: Наука, - 1979. - 184 с.

А.А. Шандула,
канд. юрид. наук

ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА И КОНТРОЛЯ НА ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОМ ТРАНСПОРТЕ

Деятельность органов транспортной прокуратуры и ведомственного (вневедомственного) контроля направлена на обеспечение режима законности в системе железнодорожного транспорта.

Прокурорский надзор как форма осуществления государственной власти является одним из способов обеспечения верховенства закона. Надзорная деятельность прокурора по обеспечению законности строго регламентирована законом и облечена в определенные процессуальные формы.

Контроль же — это обязательный элемент общей управленческой деятельности государственного аппарата и общественных организаций, функция, присущая всем государственным органам. Контроль, как верно заметил Б.И. Пугинский, состоит в выявлении отклонений от предписанного порядка и реагировании на такие нарушения [14, с. 65]. Органы контроля обеспечивают контроль за соблюдением не только законов в собственном смысле этого слова, но и соответствующих им подзаконных, а также ведомственных нормативных актов в пределах их компетенции.

На железнодорожном транспорте, как и во всех отраслях народного хозяйства, организован внутриведомственный контроль хозяйственной и финансовой деятельности предприятий и хозяйственных организаций. Ревизия осуществляется вышестоящими органами (Министерством транспорта, управлениями и отделениями дорог, трестами, врачебно-санитарными службами и т.д.), которым подведомственны предприятия, учреждения и организации железнодорожного транспорта. Непосредственное руководство контрольно-ревизионной работой на железной дороге осуществляет финансовая служба и её отдел ревизий, в котором имеются специалисты-ревизоры по доходам и расходам.

При осуществлении надзорной деятельности транспортный прокурор

вступает в правовые отношения с субъектами железнодорожного транспорта без вмешательства в хозяйственную и иную деятельность, не урегулированную законом. Когда поднадзорный орган уклоняется от выполнения своих обязанностей по правообеспечению, транспортный прокурор, реализуя свои полномочия, предписывает ему поведение, предусмотренное законом, поскольку конкретное прокурорско-надзорное правоотношение возникает только при наличии юридического факта (каковым является нарушение закона).

В настоящее время в научной литературе преобладает точка зрения, что объектом воздействия прокурорского надзора выступает законоисполнительная деятельность поднадзорных органов, т.е. особо оговоренное законом поведение, объектом же воздействия контроля — деятельность юридических и физических лиц в производственном и хозяйственно-финансовом аспектах. Исходя из того, что производственная и хозяйственно-финансовая деятельность учреждений, должностных лиц по основным параметрам регламентирована законами, Ю.М. Грошевой и Д.И. Пышнев делают вывод, что органы контроля в определенной мере осуществляют проверку исполнения законов [3, с. 38]. Мы разделяем эту точку зрения. Видимо, для того, чтобы отграничить прокурорский надзор от контроля, законодатель и ввел в теорию для первого понятие “надзор”.

Контроль, который осуществляется на железной дороге ревизорским аппаратом, носит всеобъемлющий характер, пронизывая все стороны функционирования органов транспорта, обеспечивая при этом не только её законность, но и целесообразность, и эффективность. Такое положение позволяет транспортной прокуратуре при осуществлении надзора за соблюдением законов взаимодействовать с органами ведомственного контроля. При взаимодействии обе стороны обязаны организовывать данные отношения и поэтому в каждом конкретном случае функцию организатора берет на себя то один, то другой орган. При этом взаимодействие направлено на достижение согласованности их действий с целью успешного решения задач, стоящих перед ними.

Применительно к нашему предмету исследования наиболее точное определение данного понятия дал В.К. Звирбуль. По его мнению, взаимодействие - это всякая согласованная деятельность государственных органов и общественных организаций, которые не находятся в зависимости друг от друга по выполнению общих задач [6, с. 144].

Обобщая высказанные в юридической литературе взгляды, в качестве принципов взаимодействия органов следует назвать:

а) плановость основы взаимодействия и соответствие этой совместной деятельности требованиям законности и социальной справедливости;

- б) своевременность выбора оптимальных форм взаимодействия;
- в) обязательность обмена информацией и полнота её использования с целью обеспечения эффективности той или иной формы взаимодействия;
- г) строгое разделение функций взаимодействующих сторон на основе их компетенции;

д) подчинение всей деятельности взаимодействующих сторон общей цели - выявлению и устранению нарушений законов, а также причин и условий, им способствующих;

е) самостоятельность каждого органа в осуществлении принятых профилактических рекомендаций.

К принципам взаимодействия относят также гласность, массовость, всеобъемлемость, непрерывность, действенность, объективность, научность, экономичность и др. [7, с. 149, 150].

Взаимодействие между органами транспортной прокуратуры и ведомственным контролем по своей природе относится к типу взаимоотношений между различными нейтральными объектами [1, с. 38; 10, с. 112], в том числе на железнодорожном транспорте.

Полномочия органов транспортной прокуратуры сводятся в основном к принятию мер по своевременному устранению любых нарушений закона, от кого бы они ни исходили, к восстановлению нарушенных прав и привлечению виновных к установленной законом ответственности. В то же время правомочия ревизорских аппаратов предполагают вмешательство в оперативно-хозяйственную деятельность железнодорожного транспорта, проверку её деятельности с точки зрения целесообразности. По предмету регулирования транспортная прокуратура осуществляет надзор за правильным и единообразным соблюдением законов на транспорте, в необходимых случаях прибегая к помощи специалистов.

Контролирующие органы своим предметом регулирования имеют технологический процесс перевозки грузов и пассажиров, производство, финансово-хозяйственную деятельность. При выявлении причин, способствующих правонарушениям, или фактов несоблюдения закона органы прокуратуры, как правило, восстанавливают нарушенные права, обращая внимание соответствующих органов, хотя в необходимых случаях и сами привлекают виновных к ответственности. Контролирующие органы проводят любые проверки по вопросам, которые урегулируются нормами права. Они наделены полномочиями самостоятельно оперативно устранять выявленные нарушения, вплоть до отстранения виновных от должности.

Взаимодействие прокуратуры с органами контроля преследует три основные цели:

- повышение эффективности функционирования системы правообес-

печения;

- увеличение практической отдачи прокурорского надзора и ведомственного контроля;

- усиление теоретической основы практической деятельности данных органов.

Главная же цель взаимодействия - это выработка единого подхода к решению задачи укрепления законности.

В конечном итоге достижение этих целей позволяет добиться установления не только формального, но и реального господства закона во всех сферах деятельности транспорта и тем самым способствует формированию правового государства. Такой же точки зрения придерживается и А.Ф.Козлов [8, с. 16]. Однако, как обоснованно, на наш взгляд, подчеркивает В.Н. Кудрявцев, "прежде чем говорить о формах взаимодействия каких-либо органов, надо решить вопрос о возможности такого взаимодействия" [9, с. 18-23], для чего необходимо сначала сравнить функции данных органов.

В соответствии со ст. 5 Закона Украины "О прокуратуре" одной из основных функций прокуратуры является надзор за соблюдением законов всеми органами, предприятиями, учреждениями, организациями, должностными лицами и гражданами. Это положение находит свое отражение и в юридической литературе [13, с. 9-10].

Аналогично ревизорский аппарат строго подчинен органам соответствующего вида транспорта, (например, финансовой службе управлений железных дорог) и проводит ревизии согласно устным указаниям или планам, утвержденными соответствующими службами. Мы придерживаемся мнения, что взаимодействие транспортной прокуратуры, вневедомственного контроля и ревизорских аппаратов транспорта происходит посредством координации деятельности названных субъектов и получением транспортной прокуратурой от остальных информации о правонарушениях и их причинах.

Однако надо иметь в виду, что нельзя допускать подмену транспортными прокурорами работы органов контроля даже в том случае, когда прокуратура владеет методами, присущими данным органам. Следует, считаем, разделить точку зрения В.Н. Гусарова и Н.В. Руденко о том, что задача прокуратуры состоит именно в том, чтобы не подменять указанные органы (как это иногда имеет место), а поднимать их активность в выявлении и устранении правонарушений до ее вмешательства. Иными словами, через органы государственного контроля прокуратура должна обеспечивать соблюдение законов на поднадзорной территории [5, с. 17].

Ю.М. Грошевой и В.М. Хотенец обоснованно, на наш взгляд, подчер-

квивают, что прокурор должен "заставить делать то, что они (органы государственного контроля - А.Ш.) обязаны делать по закону, обращая при этом внимание на обеспечение контролирующими органами фактического устранения вскрываемых нарушений, повышение ответственности виновных в нарушении закона" [4, с. 64, 65]. Такой подход к этой проблеме разделяется и другими правоведами [2, с. 46; 15, с. 7]. В то же время, учитывая особую сложность поставленных перед железнодорожным, речным, морским и воздушным транспортом проблем и наличие до настоящего времени пробелов в законодательстве Украины, регламентирующих деятельность названных видов транспорта, полагаем, что органы транспортной прокуратуры на данном этапе развития нашего общества вынужденно активизируют работу других субъектов координации (правоохранительных органов, вневедомственного контроля, ревизорских аппаратов транспорта) путём выполнения несвойственной прокуратуре функции контроля либо подмены работы поднадзорных органов. В то же время мы допускаем, что такая ситуация носит временный характер и что с разрешением ряда проблем в скором времени необходимость в этом отпадет.

Такого же мнения придерживается и А.Н. Аверьянов, который замечает, что взаимодействие элементов системы не обязательно предполагает жесткую постоянную связь, что мы и наблюдаем в отношениях прокуратуры и органов контроля. Эта связь может иметь временный, целевой характер [1, с. 83]. По этому поводу Ю.М. Грошевой и Д.И. Пышинёв обоснованно считают, что она (эта связь) обусловлена возникающей потребностью совместного изучения информации о правонарушении и разработки каждым из партнеров взаимодействия своих путей и направлений работы, исходя из того, что названные партнеры, как звенья системы правообеспечения, функционально не комплементарны, т.е. не дублируют друг друга. В этих условиях взаимосвязь между ними, взаимный обмен информацией абсолютно необходимы. Со стороны прокуратуры проверка должна осуществляться с точки зрения обеспечения правильного и единообразного применения закона, исключать подмену работы контрольно-ревизионных органов и ведомственных инспекций [3, с. 49].

При этом в процессе взаимодействия транспортные прокуроры должны учитывать следующие недостатки в деятельности ведомственного контроля, осуществляемого на транспорте:

- 1) некомпетентность, его поверхностность;
- 2) низкая результативность актов реагирования органов контроля;
- 3) ограниченность средств воздействия, применяемых к правонарушителям для устранения причин и условий, способствующих совершению правонарушений;

4) "карманность" контроля, когда руководители транспортных организаций, которым подчинены ревизорские аппараты, решают, давать или не давать ход полученной при проведении ревизий информации, а также направлять или не направлять в прокуратуру материалы, свидетельствующие о совершенных преступных деяниях подчиненных должностных лиц, чтобы "не выносить сор из избы".

В целом можно сказать, что в настоящее время взаимодействие органов транспортной прокуратуры с органами контроля на железнодорожном транспорте осуществляется как путем привлечения прокуратурой ревизорских аппаратов и других органов контроля и инспекций, (в том числе государственных) к совместной разработке правоохранительных мероприятий, так и путем целевого проведения взаимосогласованных, координированных действий в определенном направлении. Это взаимодействие протекает в различных конкретных формах, во временном и пространственном режимах.

Правовой основой для взаимодействия прокуратуры с контролирующими органами служит положение, содержащееся в ч. 3 ст. 29 Закона "О прокуратуре", в соответствии с которым при осуществлении надзора прокурор принимает меры по согласованию действий правоохранительных органов в борьбе с преступностью. К правоохранительным органам в числе прочих относятся органы налоговой службы, государственной контрольно-ревизионной службы, рыбоохраны, государственной лесной охраны, другие органы, которые осуществляют правоприменительные или правоохранительные функции [11]. Обязанность взаимодействовать с прокуратурой закреплена нормативными актами, которые определяют правовой статус отдельных правоохранительных органов [12]. Однако иницилирующая и организующая роль в объединении и направлении усилий указанных органов в борьбе с преступностью, в устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушений, принадлежит прокуратуре.

Вместе с тем отметим, что взаимодействие с контролирующими и иными правоохранительными органами является одним из основополагающих принципов организации деятельности органов прокуратуры, поэтому соответствующие положения о взаимодействии прокуратуры с иными правоохранительными и контролирующими органами должны быть отражены в новой редакции Закона Украины "О прокуратуре".

Список литературы: 1. Аверьянов А.Н. Системное познание мира. - М.: Политиздат, 1985. - 263 с. 2. Григоренко В.Н. К вопросу о совершенствовании прокурорского надзора за исполнением законов контролирующими органами // Науч. информ. по вопр. борьбы с преступностью. № 115. - М.: ВНИИ пробл. укр. пр.

законности и правопорядка, 1989. - С. 44-49. 3. Грошевой Ю.М., Пышнев Д.И. Теоретические проблемы соотношения прокурорского надзора и ведомственного (вневедомственного) контроля (в системе АПК): Учеб. пособие. - К.: УМК ВО, 1992. - 76 с. 4. Грошевой Ю.М., Хотенец В.М. К вопросу о системе методических принципов проверки прокурором исполнения законов в порядке общего надзора // Науч. информ. по вопр. борьбы с преступностью. - № 112. - М.: ВНИИ пробл. укрепл. законности и правопорядка, 1986. - С. 64-65. 5. Гусаров В., Руденко Н. Контролирующие органы и прокурорский надзор //Право Украины. - 1995. - № 1. - С. 17-19. 6. Звирбуль В.К. Деятельность прокуратуры по предупреждению преступности (научные основы). - М.: Юрид. лит., 1971. - 166 с. 7. Каркач П.М. Проблемы общенадзорной деятельности прокуратуры за исполнением законов, направленных на борьбу с бесхозяйственностью в промышленности: Дис... канд. юрид. наук. - Харьков, 1989. - 196 с. 8. Козлов А.Ф. Основные направления деятельности прокуратуры и условия их формирования //Основ. направления деятельности сов. прокуратуры.-Свердловск: Свердлов.юрид. ин-т, 1988. - С. 12-18. 9. Кудрявцев В.Н. Юридическая наука: переоценка ценностей //Вестн. МГУ: Серия «Право». - 1989. - № 3. - С. 18-23. 10. Мельников Ю.Н. Исследование сложных систем. - М.: 1983. - 204 с. 11. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України від 23.12.93 //Відом. Верхов. Ради України. - 1994. - № 11. - Ст.56. 12. Про державну податкову службу в Україні: Закон України від 04.12.1990 //Голос України. - 1994. - 10 лют. 13. Прокурорский надзор в Украине: Учеб. пособие /Грошевой Ю.М., Зозулинский А.Б., Каркач П.М. и др. - К.: Ин-т систем. исследований, 1993. - 96 с. 14. Пугинский Б.И. Проблема обеспечения законности //Соц. законность. - 1988. - № 10. - С. 64-66. 15. Ястребов В.Б. Общий надзора прокуратуры: проблемы и перспективы развития научных исследований: Вопр.общ. надзора прокуратуры //Науч. информ. по вопр. борьбы с преступностью. - №115. - М.: ВНИИ пробл. укрепл. законности и правопорядка, 1989. - С. 3-13.