

4. Боголюбская Т.В., Дьяченко В.И., Горохова Г.Ю. Новое в уголовно-процессуальном законодательстве. - М., 1987.

5. Дифанов Е.Н. О соотношении понятий "привлечение в качестве обвиняемого" и "привлечение к уголовной ответственности" // Проблемы повышения эффективности правового регулирования на современном этапе. - Томск, 1976. - Вып. I.

6. Лукашевич В.З. Осуществляет ли следователь функцию обвинения в стадии предварительного расследования? // Вопросы организации суда и осуществления правосудия в СССР. - Калининград, 1973. - Т. 2.

7. Курс советского уголовного права / Под ред. Н.А.Беляева. - Л., 1981.

8. Кривооченко Л.Н. Освобождение от уголовной ответственности с применением мер общественного или административного воздействия. - Харьков, 1981.

9. Карпушин М.П., Курляндский В.И. Уголовная ответственность и состав преступления. - М., 1974.

10. Колбая Г.Н. Соотношение предварительного следствия и судебного разбирательства. - М., 1975.

Г.К.Кожевников

А.Ф.Смирнов

СУБЪЕКТЫ И ОБЪЕКТЫ КОНТРОЛЯ В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ

В юридической литературе и среди практических работников прокуратуры основное внимание уделяется проблемам, непосредственно связанным с осуществлением функций прокурорского надзора, и недооценивается значение развития управления прокурорской системой как одного из существенных направлений в достижении результативности прокурорской деятельности.

Из-за недостаточно разработанной теории управления в прокуратуре на практике нередко чрезвычайно трудно найти эффективные подходы к разрешению постоянно возникающих конкретных управленческих ситуаций. Признавая необходимость перестройки деятельности органов прокуратуры, Генеральный прокурор СССР в приказе № 58 от 31 июля 1987 г. "О задачах органов прокуратуры по выполнению постановления ЦК КПСС "О мерах по повышению роли прокурорского надзора в укреплении социалистической законности и правопорядка" потребовал осуществить комплекс организационных и практических мер, направленных на коренное улучшение стил,

форм и методов работы, повышение уровня деятельности каждого звена системы органов прокуратуры. Это требование в определенной мере связано с необходимостью разработки рекомендаций по совершенствованию различных направлений организации и деятельности органов прокуратуры и внедрения их в практику. Одной из таких проблем является организация системы контроля в органах прокуратуры, в частности вопрос о субъектах и объектах контроля.

Создавая системы контроля в органах прокуратуры, необходимо иметь ясное представление о том, кто должен заниматься контрольной деятельностью и что следует контролировать. Ответ на первую часть вопроса можно отыскать, проанализировав положения Закона СССР о Прокуратуре СССР и актов управления, принимаемых в системе органов прокуратуры. Так, в ст. 13 Закона СССР о Прокуратуре СССР установлены полномочия Генерального прокурора СССР по руководству органами прокуратуры и контролю за их деятельностью. Такими же полномочиями обладает любой вышестоящий прокурор по отношению к нижестоящему. Этот вывод следует из смысла ст. 4 Закона СССР о Прокуратуре СССР, в которой предусмотрено, что органы прокуратуры составляют единую и централизованную систему — Прокуратуру СССР, возглавляемую Генеральным прокурором СССР, с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим. Кроме того, этими полномочиями они наделяются в соответствии с нормативными актами, издаваемыми Генеральным прокурором СССР по вопросам организации работы.

Итак, можно сделать вывод, что контроль осуществляется вышестоящими прокурорами и деятельность эта основана на законе и актах управления, принимаемых Генеральным прокурором СССР. В соответствии с п. 1 указания Генерального прокурора СССР № 20/55 от 15 сентября 1981 г. "О мерах по дальнейшему усилению контроля и проверки исполнения в органах прокуратуры" ответственность за состояние контроля возлагается на прокуроров республик, краев и областей, военных и транспортных прокуроров.

Наряду с тем, что лично на прокуроров соответствующих уровней возлагается ответственность за состояние контроля и они в первую очередь являются субъектами контрольной деятельности, к этой категории лиц следует отнести любых вышестоящих прокуроров, которые в силу действия принципов организации и деятельности органов прокуратуры должны осуществлять руководство и контроль за деятельностью подчиненных.

Исходя из возможностей вышестоящего прокурора часть управленческих функций передавать на исполнение своим подчиненным, следует иметь в виду, что субъектом контроля может стать любой работник прокуратуры,

которому руководитель делегировал такое право. Передача определенных функций по управлению происходит путем принятия управленческого акта — приказа, распоряжения, положения, должностной инструкции и других документов, в которых формулируются право и обязанность контролировать ту или иную деятельность в прокуратуре. В другом случае в самом решении, ход исполнения которого необходимо контролировать, руководитель, принимающий его, указывает лицо, на которое возлагается контроль.

Специальное подразделение в системе органов прокуратуры, которое занимается организацией работы и контролем, — это организационно-контрольное управление Прокуратуры СССР, организационно-контрольные управления и отделы прокуратур союзных республик. В прокуратурах автономных республик, краев и областей, в транспортных прокуратурах, действующих на правах областных, эти обязанности выполняют старшие помощники прокуроров по организационно-контрольным вопросам.

В соответствии с приказом Генерального прокурора СССР № 5 от 15 января 1988 г. "О совершенствовании деятельности организационно-контрольных подразделений в условиях коренной перестройки работы органов прокуратуры" руководители организационно-контрольных подразделений и старшие помощники прокуроров по организационно-контрольным вопросам являются членами коллегий соответствующих органов прокуратуры.

Таким образом, субъектами контроля могут быть любые должностные лица органов прокуратуры, наделенные этим правом в силу действия принципа подчиненности или специального акта реализации прав и обязанностей руководителя.

Проблемным представляется вопрос об объектах контроля в прокуратуре. Как известно, в философском значении объект — это то, на что направлена познавательная и иная деятельность. В рассматриваемом случае к объекту относится то, что подлежит контролю в нижестоящей подчиненной прокуратуре. Если обратиться к приказам и указаниям Генерального прокурора СССР, то можно увидеть чрезвычайное многообразие обстоятельств, которые должны подлежать контролю.

Например, в п. I указания Генерального прокурора СССР № 20/55 от 15 сентября 1981 г. установлено, что контроль должен быть усилен за неуклонным исполнением:

постановлений ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР по вопросам охраны правопорядка и борьбы с правонарушениями;

приказов и указаний Генерального прокурора СССР;
собственных решений.

В п. 2 данного указания предлагается совершенствовать деятельность аппаратов по контролю за работой нижестоящих прокуратур, следовательно, кроме названных решений, подлежащих контролю, объектом контрольной деятельности служит вся работа подчиненной прокуратуры.

В упомянутом уже приказе Генерального прокурора СССР № 5 от 15 января 1988 г. в числе обязанностей организационно-контрольных подразделений названо требование повседневности контроля за согласованностью и взаимодействием структурных подразделений, а также других вопросов, требующих комплексного подхода. Между тем решение любых организационных задач практически всегда требует комплексного подхода. Предлагается также установить строгий контроль за подготовкой вопросов на рассмотрение коллегий в целях выработки обоснованных решений и за организацией выполнения принятых решений. Помимо этого, рекомендуется ежедневно контролировать обеспечение комплексного и строго дифференцированного подхода при подготовке документов, направляемых в нижестоящие прокуратуры.

Конкретные обстоятельства, подлежащие контролю, указываются и в других приказах и указаниях Генерального прокурора СССР.

Несомненно, что многочисленность и многообразие документов, в которых называются обстоятельства, подлежащие контролю, на практике создают трудности в понимании какой-либо последовательности и завершенности контроля в системе организации управления органов прокуратуры. Создается впечатление, что контролировать необходимо все, а коль скоро задача эта невыполнима, то контрольная деятельность зачастую проходит выборочно, эпизодически, непоследовательно и недостаточно эффективно.

В данной связи представляется более правильным считать объектом контроля в прокуратуре деятельность подчиненных должностных лиц по исполнению служебных обязанностей и управленческих решений с позиции их результативности. Последнее утверждение подчеркивает целенаправленность информации, которую следует получать, осуществляя контрольную деятельность.

До сих пор, однако, в системе органов прокуратуры основное внимание уделяется контролю не за содержанием деятельности органов прокуратуры и полученными результатами, а за формой такой деятельности. При этом деятельность прокурора оценивается положительно, если в его планах находят отражение все действующие приказы и указания Генерального прокурора СССР и других вышестоящих прокуроров.

Планируя мероприятия на следующий период деятельности, прокурор учитывает, что контролировать. Следовательно, оценивать его работу

вышестоящие руководители будут в зависимости от того, все ли действующие приказы и указания Генерального прокурора СССР задействованы и нашли отражение в плане работы прокуратуры. Поэтому прокурор стремится, используя определенную технику учета, равномерно заниматься действующими приказами и указаниями Генерального прокурора СССР.

В другой ситуации, например при ожидании отраслевой или целевой проверки, прокурор, зная, что контролировать и оценивать его деятельность будут с учетом того, как он использует в своей повседневной работе отраслевой приказ Генерального прокурора СССР или отдельные его указания, все планы составляет таким образом, чтобы в них нашло отражение исполнение только тех документов, которые станут предметом оценки.

Представляется, что направленность на соблюдение необходимой формы, а точнее, на формализм деятельности — одна из существенных причин невысокой эффективности прокурорской деятельности. В современных условиях нужно переориентировать контроль на результаты деятельности нижестоящей прокуратуры. Что касается формы и методов их достижения, то они должны выбираться конкретными работниками органов прокуратуры самостоятельно в зависимости от конкретной ситуации.

Безусловно, в некоторых случаях результаты есть прямое следствие применения в прокурорской деятельности определенных форм и методов работы, нередко строго оговоренных в законе. В этих условиях со стороны вышестоящих органов прокуратуры контроль должен быть распространен и на те формы и методы, которые в данной ситуации приобретают характер определенного результата деятельности подчиненных органов прокуратуры.

Следовательно, в условиях, когда от прокуроров всех уровней требуется целенаправленная деятельность, контроль должен быть перенесен на достигнутые результаты. Такой контроль способствует эффективному движению вперед, т.к. позволяет не только выдерживать заданный режим деятельности, но и корректировать его, направляя работу подчиненных.

Ориентация на достижение определенных результатов и на контроль за результатами деятельности прямо вытекает из требований приказа Генерального прокурора СССР № 23 от 11 июня 1984 г. "О мерах по улучшению организации работы городских и районных прокуратур". В нем отмечается, что при оценке работы прокуратуры необходимо исходить из достигнутых результатов на главных направлениях ее деятельности.

Таким образом, объектом контроля в прокуратуре должны стать результаты деятельности подчиненных ей работников по выполнению служебных обязанностей и управленческих решений.

Исходя из того, что деятельность прокуратуры должна быть направлена на определение и реализацию подцелей и главной цели, то и итоги этой деятельности могут быть представлены через систему, состоящую из главного результата, функциональных и вспомогательных результатов. Главным результатом деятельности органов прокуратуры, как представляется, следует считать укрепление законности и правопорядка на поднадзорной территории или объекте. Главный результат зависит от функциональных и вспомогательных результатов деятельности органов прокуратуры. Думается, что к функциональным следует отнести результаты по выявлению нарушений законов, реагированию на них и восстановлению нарушенных прав и законных интересов граждан, должностных лиц, государственных и общественных организаций на главных направлениях деятельности органов прокуратуры, определенных в Законе СССР о Прокуратуре СССР.

Вспомогательными являются результаты деятельности, которые содействуют получению главного и функциональных результатов. К вспомогательным следует отнести результаты общепрофилактической работы органов прокуратуры, материально-технического обеспечения, финансово-хозяйственной деятельности, организации статистики, систематизации законодательства, кадровой работы и др.

Для того чтобы названные результаты нашли свое практическое применение в контрольной деятельности органов прокуратуры, их необходимо представить через систему показателей. Такими показателями могут быть абсолютные и относительные цифры, показатели удельного веса, уровня, интенсивности и другие соотношения. Большая их часть отражается в действующих формах отчетности органов прокуратуры, в аналитических справках, обобщениях и т. д.

В ряде случаев в силу творческого характера результаты деятельности органов прокуратуры не могут быть представлены через систему показателей. В таких ситуациях за основу контроля можно принять не цифровые коэффициенты результатов того или иного вида прокурорской деятельности, а краткое словесное описание ожидаемых и фактических результатов.

Предлагаемый контроль за результатами деятельности органов прокуратуры позволит избежать чрезмерной опеки подчиненных, будет способствовать развитию творческой инициативы и ответственности, устранению в руководстве подчиненными заорганизованности и мелочной опеки.