

Методика проведения прокурорских проверок

Прокурорские проверки исполнения законов — это основное правовое средство выявления, пресечения правонарушений и установления обстоятельств, им способствующих. Они проводятся только при наличии сведений о нарушении закона. Однако проверки законности содержания административно задержанных в камерах предварительного заключения и приемниках-распределителях проводятся прокурорами периодически и при отсутствии сведений о нарушении законов. Без сигналов о нарушении законов проводятся военными прокурорами проверки законности содержания на гауптвахтах военнослужащих, задержанных в дисциплинарном порядке.

Являясь разновидностью расследования, проверки служат установлению истины. В ходе их проведения устанавливается, соответствуют ли действительности полученные сведения о нарушении закона, т.е. имело ли место нарушение закона.

В теории и на практике различают несколько видов прокурорских проверок: целевые, комплексные, совместные, сквозные.

Проверки могут носить целевой характер, если в ходе их проведения проверяется исполнение конкретного закона или группы законов, регулирующих однородные общественные отношения, например, в сфере приватизации государственных и муниципальных предприятий. Они могут быть комплексными, когда проверяется исполнение нескольких законов, регулирующих разнородные общественные отношения, скажем, в социальной, банковской и в других сферах. Проверки могут быть сквозными, когда проверяется исполнение конкретного закона во всех или во многих органах данной отрасли, министерства, службы. К проведению таких

проверок обычно подключаются прокуроры всех уровней, обслуживающие территории, где имеются предприятия, учреждения и организации данной отрасли, министерства, службы. Могут проводиться совместные с органами контроля и другими, в основном, вышестоящими органами проверки исполнения закона. Проводятся также одновременные с другими органами проверки, когда прокурор проверяет исполнение закона в одном органе, а, например, налоговая инспекция — в другом¹.

Все перечисленные выше проверки являются первичными.

Прокуроры проводят также вторичные или контрольные проверки. Основная цель проведения контрольной проверки — определение качества и полноты проверки, ранее проведенной другим прокурорским работником, в особенности не имеющим достаточного опыта работы. Разновидностью контрольной проверки является повторная проверка. В ходе ее проведения устанавливается, какое влияние оказали предпринятые прокурором меры на состояние исполнения законов, т.е. уменьшилось, осталось на прежнем уровне или увеличилось количество правонарушений.

Могут также проводиться проверки результативности актов прокурорского надзора (реагирования) или фактического устранения нарушений законов. Основная цель проведения таких проверок — определение эффективности акта или нескольких актов прокурорского надзора (реагирования). Их цель — установление достаточности принятых прокурором мер реагирования.

В целях повышения профессионального мастерства прокуроров, распространения положительного опыта работы практикуется проведение показательных проверок исполнения закона, которые проводятся наиболее опытными прокурорами.

Проверки должны проводиться своевременно.

Проверку можно считать проведенной своевременно, если выявленные в ходе ее проведения нарушения законов можно устранить. Эффективность

¹ Ю.Е. Винокуров, Прокурорский надзор. Курс лекций и практикум. – М.: 2006. – С. 156.

проверок тем выше, чем ближе время их проведения ко времени нарушения закона. Поэтому желательно всячески добиваться приближения времени проведения проверок ко времени совершения правонарушений.

Проверки должны быть полными. Их полнота определяется двумя категориями: объемом и глубиной.

Объем — это собственно границы проверки, которые должны быть оптимальными, позволяющими качественно и в намеченный срок провести проверку и выполнить стоящие перед ней задачи. Если границы проверки определены слишком узкими, это может привести к тому, что отдельные нарушения закона останутся невыявленными. Если же они определены неоправданно широкими, то в силу большого объема работы ее трудно или невозможно будет провести качественно.

Глубина проверки характеризуется полнотой или степенью проникновения в те вопросы, которые подлежат выяснению (доказыванию). Она выражается в полноте выявления нарушений законов, причин и условий, способствующих нарушениям, в полноте установления вредных последствий совершенных правонарушений, а также в полноте установления лиц, допустивших нарушения закона и способствующих (попустительствующих) им.

Залогом проведения высококачественных проверок исполнения законов служит тщательная подготовка к ним прокуроров. Содержание подготовки к проверкам зависит от профиля органа, где ее предстоит проводить, от характера сведений о нарушении закона, в определенной мере от объема и специфики предстоящей проверки, ее сложности, от опыта работы и квалификации прокурора и от времени, которым он располагает. Особенно тщательно следует готовиться к проведению проверок начинающим или проводящим такие проверки впервые прокурорским работникам.

Проведение надзорных проверок состоит из нескольких этапов:

1. Подготовка к проверке, которая включает в себя:

- изучение законодательства, относящегося к предмету, в том числе изданных на его основе подзаконных актов (положения, инструкции, правила и т.д.);

- консультации со специалистами и коллегами;

- ознакомление с приказами и указаниями вышестоящих прокуроров, а также методическими пособиями, обзорами, письмами, касающихся предмета проверки;

- составление плана проверки и утверждение его у прокурора, его заместителя либо начальника структурного подразделения.

2. Собственно сама проверка, которая начинается с объявления о ее проведении руководителю учреждения, предприятия, со встречи прокурора с руководителем органа, который ставится в известность о цели прибытия прокурора и задачах, которые ему необходимо разрешить в ходе проверки. По просьбе прокурора в его распоряжение выделяется сотрудник органа для оказания помощи прокурору в предоставлении необходимых материалов и документов (в том числе результатов предыдущих проверок, ревизий, инвентаризаций), вызове сотрудников органа и т.п.

3. Обобщение результатов и составление справки. По результатам проверки прокурором-руководителем прокуратуры составляется справка. Если проверка проводилась другим прокурорским работником, то им составляется докладная записка. В этих документах отражается характер и объем выполненной в ходе проверки работы и фиксируются выявленные нарушения законов.

4. Составление и внесение актов прокурорского реагирования с последующим контролем исполнения. Проверка, как правило, заканчивается разбором ее результатов с руководителями органа, руководителями структурных подразделений, охваченных проверкой, сотрудниками юридической службы. В разборе принимают участие специалисты, привлеченные к проверке. Основное внимание уделяется анализу причин выявленных нарушений законов и рассмотрению путей их устранения и

недопущения в будущем. Также прокурором составляются акты реагирования. В обязательном порядке называются должностные, а также иные лица, виновные в совершении этих нарушений и способствующие (попустительствующие) этому².

Достижению полноты проверок исполнения законов способствует комплексное применение различных проверочных действий.

Прокурорами применяются следующие проверочные действия:

- ознакомление с актами проверок, расследований, ревизий, инвентаризаций, приказами и другими правовыми актами, статистическими отчетами и многими другими документами;
- осмотр документов и предметов;
- назначение ревизий и экспертиз;
- получение заключений специалистов;
- беседы с должностными лицами и сотрудниками (работниками);
- получение устных или письменных объяснений;
- направление запросов и отдельных поручений;
- снятие копий с документов;
- составление разного рода справок.

В ходе проверок прокуроры (как сами, так и с помощью специалистов) выясняют самые различные правовые вопросы, касающиеся исполнения законов. Характер выясняемых вопросов зависит от характера сведений о нарушении закона, которыми обладает прокурор: каждая проверка индивидуальна, не похожа одна на другую. Во всех случаях, в первую очередь, подлежат проверке сведения о нарушении закона. Если становится известно, что имели место и другие нарушения законов, в том числе и в других структурных подразделениях, то объем проверки увеличивается. Прокурор обязан выявить все нарушения законов и принять меры к их

² А.К. Шагивалиев, Прокурорский надзор в Кыргызской Республике. – Б.: 2004. – С.40.

устранению. Если в адрес органа ранее вносились протесты или представления, то необходимо выяснить, реализованы ли они, действительно ли отменены незаконные акты и устранены другие нарушения законов³.

В целях установления события правонарушений и обстоятельств, способствующих им, прокурорам с помощью специалистов приходится прибегать ко взятию проб и образцов (воды, грунта, разного рода веществ, материалов и т.д.) на исследование; к проведению контрольных и иных замеров; опробованию в работе техники и оборудования; изъятию предметов и документов; проведению различных расчетов (подсчетов); фото- и киносъемке различных объектов и местности; изготовлению схем, макетов; записи объяснений на магнитную ленту и к другим действиям.

Прокурорами ежегодно в ходе проверок выявляются десятки тысяч правовых актов, противоречащих действующему законодательству. Особую опасность представляет принятие (издание) незаконных правовых актов органами представительной и исполнительной власти всех уровней, так как это нередко влечет за собой нарушение прав и свобод многих или всех граждан, проживающих в соответствующих регионах, законных интересов юридических лиц. Издание незаконных актов помимо отрицательного влияния на состояние законности приводит к снижению авторитета органов и их руководителей, издавших эти акты, что ведет к ослаблению управляемости в регионах и дестабилизации обстановки.

Основная задача органов прокуратуры в рассматриваемой сфере деятельности — предупреждение издания незаконных актов, противоречащих законам, как одна из гарантий охраны прав и свобод граждан, законных интересов юридических лиц и государства в целом. Задачей является также повышение правовых знаний должностных лиц, депутатов, издающих (принимающих) правовые акты, а также лиц, разрабатывающих проекты этих актов.

³ А.Я. Сухарев, Прокурорский надзор. – М.: 2005. – С.222.

Как уже отмечалось, проверки законности актов могут проводиться как в связи с сигналами о нарушении законов, так и при отсутствии таких сигналов. Проверки законности устных актов осуществляются на основании сведений о нарушении закона (установление разного рода запрещений, ограничений, обязанностей, не предусмотренных законом).

Ввиду особой необходимости обеспечения законности актов и предупреждения наступления вредных последствий, вызванных изданием незаконных актов, проверки их законности в министерствах и иных органах исполнительной власти, органах местного самоуправления, военного управления и в органах контроля проводятся при отсутствии сведений о нарушении законов — периодически в плановом порядке. Очередность проведения проверок в этих органах каждая прокуратура устанавливает самостоятельно. Однако во всех случаях проверки в связи с сигналами об издании незаконных актов проводятся в первую очередь.

Без сигналов о нарушении законов могут также проводиться проверки законности привлечения граждан и должностных лиц к административной ответственности в органах, наделенных правом применения административных санкций, поскольку выносимые ими постановления о привлечении к административной ответственности являются разновидностью правовых актов. Тем не менее при получении сведений о незаконном привлечении к административной ответственности эти проверки проводятся в первую очередь.

В связи с сигналами об издании незаконных актов, ущемляющих права и свободы работников (сотрудников) и других лиц, проверки законности актов могут проводиться прокурором и на предприятиях, в учреждениях и в организациях, независимо от их подчиненности (подведомственности) и формы собственности. По таким же основаниям могут проводиться проверки законности актов, принимаемых общественными организациями и объединениями.

В зависимости от стоящих перед прокурором задач, времени и возможностей, которыми он обладает, и от других факторов может предусматриваться проведение:

- сплошных проверок законности актов, изданных (принятых) органом за определенный период времени (квартал, полугодие, год);
- целевых проверок, т.е. проверок актов, изданных (принятых) по конкретному вопросу за определенный отрезок времени (например, по вопросу приватизации предприятий);
- проверок законности конкретного акта или нескольких актов в связи с получением сведений об их незаконности;
- комплексных проверок, когда наряду с проверкой законности актов проводятся и проверки исполнения конкретного закона или нескольких законов.

В процессе проверок законности актов, изданных любым органом, прокурор, как правило, выясняет:

- правомочен ли орган издавать акт по данному вопросу, и не входит ли решение этого вопроса в компетенцию другого органа — иными словами, не нарушена ли органом его законная компетенция, не вышел ли он за ее пределы;
- не ограничивает ли акт права и свободы граждан, законные интересы юридических лиц;
- не устанавливаются ли актом обязанности граждан, не предусмотрены Конституцией и законами КР.
- не содержит ли акт разрешения запрещенных законом действий;
- не содержится ли в акте сведений о совершении преступлений и других правонарушений;
- содержат ли акты, в особенности изданные представительными и исполнительными органами государственной власти и органами

местного самоуправления, указания на финансовые, материально-технические и организационные средства, необходимые для обеспечения их выполнения;

- не противоречит ли правовой акт ранее принятым тем же органом актам;
- соблюден ли порядок принятия или издания акта, закрепленный в регламенте органа;
- содержит ли акт необходимые реквизиты: номер, дату принятия издания, подписи и др., указан ли срок вступления его в силу;
- каковы причины издания незаконных актов и условия, способствующие этому⁴.

При выявлении незаконных актов могут отбираться объяснения от должностных лиц, их издавших, а при необходимости и от других лиц. При выявлении устных актов, противоречащих закону, обязательно истребуются объяснения от должностных лиц, их издавших (отдавших), а также от лиц, права и свободы которых были нарушены этими актами.

⁴ ПРИКАЗ ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЫ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ от 3 мая 2006 года N 12 «О совершенствовании прокурорского надзора за исполнением законов, законностью нормативных правовых актов и соблюдением прав и свобод человека и гражданина».