

СУДЕБНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ, ПРОКУРОРСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ, ПРАВозАЩИТНАЯ И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

Статья / Article

УДК / UDC 343.163

DOI 10.35231/18136230_2021_2_189

Комплексный подход в осуществлении и организации деятельности прокурора

И. И. Головки

*Санкт-Петербургский юридический институт (филиал)
Университета прокуратуры Российской Федерации,
Санкт-Петербург, Российская Федерация*

В статье освещаются проблемы развития прокурорской деятельности в части объединения различных ее направлений в целое комплексное направление.

Проанализированы особенности комплексного подхода в научных исследованиях. Рассмотрены основания комплексного подхода в деятельности прокурора. Обоснована целесообразность изученного подхода в организации и осуществлении деятельности.

Обращено внимание на необходимые условия взаимодействия отдельных направлений в рамках целого комплексного направления деятельности. Определены перспективы развития деятельности прокуратуры.

Ключевые слова: прокурор, направление деятельности, комплекс, организация деятельности.

Для цитирования: Головки И.И. Комплексный подход в осуществлении и организации деятельности прокурора // Ленинградский юридический журнал. 2021. № 2 (64). С. 189–199. DOI 10.35231/18136230_2021_2_189

An integrated approach to the implementation and organization of the activities of the prosecutor

Irina I. Golovko

*Saint Petersburg Law Institute (branch)
of the University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation,
Saint Petersburg, Russian Federation*

The article is devoted to the problems of the development of prosecutorial activities in terms of combining its various directions into a whole complex direction.

The features of an integrated approach in scientific research are analyzed. The bases of an integrated approach in the activities of the prosecutor are considered. The expediency of the studied approach in the organization and implementation of activities has been substantiated.

Attention is drawn to the necessary conditions for the interaction of hotel areas within the framework of a whole complex area of activity. Prospects for the development of the prosecutor's office have been determined.

Key words: prosecutor, direction of activity, complex, organization of activity.

For citation: Golovko, I. I. (2021) *Kompleksnyj podhod v osushchestvlenii i organizacii deyatel'nosti prokurora* [An integrated approach to the implementation and organization of the activities of the prosecutor]. *Leningradskii yuridicheskii zhurnal – Leningrad Legal Journal*. No 2 (64). pp. 189–199. DOI 10.35231/18136230_2021_2_189 (In Russian).

Введение

В настоящее время понятие «прокурорская деятельность» применяется как в отношении ненадзорных направлений, так и как объединяющее надзорную и ненадзорную деятельность. В связи с этим новое содержание и определяемую этим особую актуальность приобретают исследования такой деятельности прокуроров, в которой объединяются надзорные и ненадзорные аспекты.

В случае, если предметом исследования являются особенности прокурорской деятельности, возникает вопрос о программе исследования, о подходе, который подлежит применению. Представляется, что применимыми подходами могут выступить исторический, системный, функциональный, коммуникативный, комплексный и пр.

В ситуации изучения современной сложной прокурорской деятельности, включающей несколько направлений, целесообразно обратить внимание на системный и комплексный подходы.

Отметим, что понимание комплексного подхода не единообразно. Зачастую комплексный и системный подходы не разделяют, рассматривают в качестве тождественных понятия «комплекс» и «система».

Мы будем разделять указанные понятия и соответственно подходы. Поэтому надлежит поддержать мнение о том, что комплекс – это совокупность, сочетание объектов, предметов, действий, тесно связанных и взаимодействующих между собой, образующих единую целостность [3, с. 336].

Имеется понимание комплексности как сочетания различных наук, отраслей знания, примененных к одному объекту. Комплексный подход направлен на преодоление одностороннего «предметного» подхода к объекту, учитывает все существенные связи, которые могут быть затронуты в объекте в процессе его преобразования в соответствии с целью деятельности [4, с. 268].

Прокурорская деятельность исследуется не только авторами диссертационных исследований по специальности 12.00.11 – Судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность, но и в рамках других научных специальностей. Например, правовой статус прокурора изучали Е.А. Анаева [1] (научная специальность 12.00.01 – Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве); С.В. Кот [6] (научные специальности 05.26.02, 12.00.02 – Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право) и иные авторы.

В то же время высказанный в науке другой взгляд на комплексный подход говорит о том, что указанный подход уместен на начальных этапах исследования, когда еще не сложилось четкого представления об объекте как системе либо когда сама система (намеченная в качестве объекта или предмета исследования) еще только начинает складываться и ни сущностно, ни структурно не определена [2].

Так как в рамках данного исследования мы не предполагаем выходить за рамки науки прокурорской деятельности, будем основываться на втором понимании комплексного подхода.

Общетеоретические подходы к пониманию комплексной деятельности

Научные исследования определенной деятельности должны максимально полно охватывать все ее составляющие. В этом случае мы можем быть уверены, что содержание изученной деятельности установлено полно, результаты исследования отражают все ее особенности и действительно выступают общими закономерностями.

Деятельность прокурора по защите прав граждан или интересов общества, государства, является сложной, включающей различные направления надзорной и ненадзорной деятельности. Поэтому, исследуя указанную деятельность прокурора, целесообразно применить комплексный подход.

Комплексный подход позволяет обнаружить некоторые общие свойства у большого числа разнокачественных по содержанию отношений, связей и преобразований [7, с. 94].

Упомянутые направления надзора и ненадзорной деятельности являются такими разнокачественными составляющими, у которых, тем не менее, имеется общее (в первую очередь – цель прокуратуры, один уполномоченный субъект – прокурор). Важнейший вопрос заключается в корректности включения отдельных направлений в общую деятельность.

При этом, как верно отмечает В.М. Шерстюк, объединение составляющих целостной деятельности в рамках комплексного подхода осуществляется по субъективному признаку (по целевой направленности, задачам и др.) [8]. Поэтому имеются основания выделять суммативное целое, части которого объединены по субъективным признакам и незакономерным, устойчивым связям, но могут рассматриваться, и на практике рассматриваются, как целостное объединение [8].

Аналогичное мнение высказал Д.А. Керимов о том, что целое может быть образовано путем объединения (необходимого или случайного) его составляющих по содержательным либо по формальным критериям. Так, объединение норм права в единое целое по признаку предмета правового регулирования является объединением по содержательному критерию, а объединение их по признаку метода правового регулирования – объединением по формальному критерию [5, с. 224].

Таким образом, несмотря на применение различной терминологии: субъективный признак, формальный критерий, ученые поддерживают возможность проявления конкретной ситуации усмотрения исследователя в рамках комплексного подхода.

Особенности комплексного подхода к прокурорской деятельности

Каковы основания объединения отдельных направлений в целое применительно к прокурорской деятельности?

В первую очередь необходимо основываться на особенностях защищаемого объекта (правоотношениях).

Так, в случае защиты жилищных прав граждан прокурор зачастую принимает меры не только в отношении одного члена семьи, но и для защиты прав семьи в целом или жителей определенного многоквартирного дома, или неопределенного круга лиц. Принимая решение о применении

конкретной меры для защиты прав одного лица, прокурор должен определить, каким образом реализованные действия и решения повлияют на других граждан, связанных с лицом, чьи права нарушены (в рамках одной семьи, в силу проживания в одном доме и пр.).

В случае защиты публичного интереса имеются основания полагать, что такой интерес является комплексным в силу состава (устоявшимся является понимание, что публичный интерес объединяет интересы государства, общества, неопределенного круга лиц, граждан), а также комплексным может быть объект, на который направлен публичный интерес в той или иной сфере отношений. Так, в сфере экологии и охраны окружающей среды несомненна взаимосвязь природных объектов (экосистем) и территорий, на которых они расположены: отдельное нарушение влияет на экосистему в целом. Публичный интерес в таком случае заключается в обеспечении длительного устойчивого существования природных объектов, имеющих многогранное значение: природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и пр.

Во-вторых, допускаемые нарушения по характеру и последствиям могут быть определены как единичные и сложносоставные. В рамках комплексного подхода актуально исследование сложных нарушений, имеющих не единичные последствия, способных выступить основанием применения различных видов ответственности.

Третье важнейшее обстоятельство заключается в том, что в рамках деятельности комплексного характера реализуются сочетающиеся друг с другом меры прокурора, определяемые взаимосвязанными функцией надзора и ненадзорными функциями прокурора (участие в рассмотрении дел судами, координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, административное преследование и пр.). Принимая решение о том, какие правовые средства необходимо применить, надлежит в первую очередь обращать внимание на надзорные средства, в последующем – на ненадзорные (при невозможности иным путем устранить нарушение и восстановить права). Определяя последовательность применения мер, важно учитывать, что надзорные меры могут оказаться недостаточно результативными (представление может быть отклонено и пр.), и потребуются обращение в суд с заявлением (с требованием об обязанности совершить действия и пр.).

Так, в рамках защиты прокурором жилищных прав граждан первоначальными выступают надзорные меры, последующими могут быть применены правовые средства в рамках участия в рассмотрении дел судами (если отклонено представление, если отклонен протест или если не устранено незаконное бездействие), и завершающие – надзорные средства реагирования в ходе исполнения решений суда.

Для достижения необходимого результата деятельности прокуратуры в целом и как следствие – цели прокуратуры важны все направления и полученные в рамках каждого из них отдельные результаты деятельности. При этом представляется возможным осуществление фактической деятельности в зависимости от характера нарушения и его последствий не на всех направлениях (например, если представление прокурора исполнено, основания для обращения в суд с требованием об обязанности совершить действия не усматриваются; однако иные составляющие защиты, в том числе материального характера, должны быть реализованы). Указанное обстоятельство, показывающее вариативность в реализации комплекса полномочий в зависимости от характеристики нарушения, позволяет сделать вывод о том, что в подобной ситуации уместно говорить не о строгой системе прокурорской деятельности, а о ее комплексности.

Таким образом, рассматривая защиту прав и свобод граждан, законных интересов общества и государства как совокупность мер по привлечению виновного к ответственности, обеспечению нарушенных интересов, возмещению причиненного вреда (ущерба) и предупреждению нарушений, уместно соответственно этим составляющим выделить направления деятельности, которые в совокупности обеспечивают реализацию полномочий прокурора.

При этом результат деятельности также комплексный и включает в себя привлечение виновного к установленной законом ответственности, реальное обеспечение законного интереса, возмещение материального ущерба. Без одного из перечисленных компонентов не будет обеспечен полный результат. Зачастую перечисленные компоненты являются результатом деятельности прокурора на различных направлениях, и путем объединения позволяют достичь необходимую полноту результата работы.

В связи с изложенным представляется также важным оптимальное соотношение составляющих в рамках целого комплексного направления деятельности прокурора, эффективная последовательность принятых мер и возможность их взаимозаменяемости.

Отмечают и другую важную особенность отдельных частей целого. Для некоторых из них характерно не только то, что они входят в состав соответствующего целого, но и то, что одновременно являются частями другого целостного образования. В результате оказывается, что разнообразие свойств, связей и отношений частей гораздо шире их разнообразия лишь как частей данного целого (т. е. целого, в которое они прямо входят) [5, с. 236].

Говоря о защите прокурором прав и свобод граждан, публичных интересов, целесообразно выделить составляющие этой деятельности: защита прокурором прав и свобод граждан, публичных интересов во внесудебном порядке, защита указанных прав и интересов в судебном порядке. Также уместно отметить, что указанная деятельность является составляющей деятельности прокуратуры в целом.

Перспективы совершенствования деятельности прокуратуры в аспекте комплексного подхода

В связи с изложенным необходимо отметить важность полного и точного правового регулирования надзорных и ненадзорных полномочий прокурора не только в Конституции Российской Федерации¹, Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации»², но и иных федеральных нормативных правовых актах.

В современных условиях возрастает значение перехода от локального, отраслевого восприятия прокурорской деятельности на том или ином направлении, к комплексному, к представлению всей последовательности применения надзорных и ненадзорных полномочий конкретными прокурорскими работниками. Такое понимание прокурорской деятельности не только в науке, но и на практике позволит повысить ее эффективность.

В связи с этим и необходимостью поддерживать взаимосвязанность направлений прокурорской деятельности, включенных в единый комплекс, возрастает роль организации и управления в органах прокуратуры.

¹ «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020)

² Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

Еще в советский период С.Г. Березовская указывала, что для успешного противодействия нарушениям прав граждан особое значение имеет комплексное использование правовых средств прокурорского надзора. Разобщенность в работе отраслевых отделов прокуратур, отсутствие единой целенаправленности значительно снижает эффективность деятельности¹.

Придерживаясь общепринятой точки зрения, что организация работы прокуратуры состоит из трех подсистем: внутрисистемной, внешнефункциональной и вспомогательной, отметим, что комплексный характер деятельности предопределяет соответствующие особенности организации и ее осуществления в аспекте каждой из подсистем. В первую очередь особую роль приобретают проблемы взаимодействия в рамках органа прокуратуры и между органами прокуратуры (внутрисистемного), а также внешнефункционального, межведомственного взаимодействия.

Представляется, что осуществление взаимодействия основывается на обмене информацией, так как от своевременности получения информации и ее полноты зависит эффективность применения полномочий прокурора. Следовательно, комплексный подход актуализирует информационное обеспечение и аналитическую работу с полученной информацией.

Также комплексный подход актуализирует контроль осуществления работы, так как необходимо обеспечить слаженную организованную работу не одного прокурорского работника, а нескольких; нескольких подразделений органа прокуратуры.

В указанном аспекте уместны оценка трудозатрат и ресурсов, опыта прокурорских работников; обобщение результатов работы не только отдельного работника, но коллективных образований для взаимодействия (например, рабочей группы).

От успешности информационного обеспечения зависит также планирование работы, выбор конкретных мероприятий для осуществления деятельности на предстоящий период.

В управлении деятельностью органа прокуратуры усиливается роль взаимодействия подчиненных на разных направлениях и контроля взаимодействия – его осуществления и результатов.

¹ Березовская С. Г. Охрана прав граждан в деятельности советской прокуратуры: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1965. С. 15.

Кроме этого, комплексный подход ярче проявляет роль каждого прокурорского работника на своем направлении и значение взаимодействия прокурорских работников в организованных формах, позволяющих объединить информационное обеспечение и контроль едиными целями.

Полагаем необходимым обратить внимание, что еще в публикациях середины XX в. особое значение придавалось инициативе прокуроров на всех участках деятельности по охране прав граждан, перенесение центра тяжести всей работы на предупреждение нарушений; развитию широких форм и содержания связей прокуроров с общественностью¹.

В настоящее время значимость высказанных выводов не снижается, мы можем отметить развитие форм осуществления взаимодействия прокуроров с уполномоченными органами и должностными лицами, с общественностью. Полагаем, что наиболее результативной формой взаимодействия в рамках рассматриваемой деятельности будут являться рабочая группа в органе прокуратуры и межведомственная рабочая группа, брифинг, открытые коллегии и иные мероприятия, в рамках которых возможен оперативный обмен информацией о нарушениях и принятых мерах, о результатах работы прокуратуры.

Заключение

Как отмечают, различные составляющие целостного правового образования занимают неравноценное положение. Одни из них стабильны, другие более динамичны. Это обуславливает постоянное возникновение, обострение и разрушение самой правовой целостности [8, с. 236]. Представляется, что приведенное мнение справедливо и для прокурорской деятельности.

Несомненно, развитие общественных отношений повлечет развитие деятельности прокуратуры. Невозможно исключить изменение законодательства в части полномочий прокурора, наделение его новыми полномочиями в той или иной сфере правоотношений.

Появление новых направлений деятельности, которые будут включены в общую деятельность прокуратуры, также способно оказать влияние на комплексную деятельность прокурора в целом в практике и обозначить ее в качестве предмета дальнейших научных исследований.

¹ Березовская С. Г. Охрана прав граждан в деятельности советской прокуратуры: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1965. С. 32.

Список литературы

1. Анаева Е. А. Конституционно-правовой статус прокуратуры Российской Федерации // Вестник ПАГС. 2008. № 3. С. 73–78.
2. Бакулина М. С. Системный и комплексный подходы: сходство и различие // Вестник КГПУ им. В.П. Астафьева. 2011. № 2. С. 168–173.
3. Барихин А. Б. Большая юридическая энциклопедия. (Серия «Профессиональные справочники и энциклопедии»). М.: Книжный мир, 2010. 960 с.
4. Ельмеев В. Я., Овсянников В. Г. Прикладная социология: Очерки методологии. 2-е изд., испр. и доп. СПб.: Изд-во СПбГУ, 1999. 296 с.
5. Керимов Д. А. Методология права: (предмет, функции, проблемы философии права) Российская академия наук. М.: Аванта+, 2000. 558 с.
6. Кот С. В. Прокуратура Российской Федерации в системе обеспечения конституционной законности и единства правовой системы. М.: Когито-Центр, 2003. 80 с.
7. Сверчкова Л. П., Шмерлинг И. Ш. Философские основания взаимосвязи комплексного и системного подходов к научному исследованию // Комплексный подход к научному поиску: проблемы и перспективы. Краткие тезисы к Всесоюзному симпозиуму (Свердловск, 28–30 ноября 1979 г.). Советское национальное объединение истории и философии естествознания и техники АН СССР. Свердловск. Т. 1. Ч. I. 200 с.
8. Шерстюк В. М. Категории целое и часть в гражданском и арбитражном процессуальном праве // Вестник гражданского процесса. 2018. № 3. С. 11–39.

References

1. Anaeva, E. A. (2008). *Konstitucionno-pravovoj status prokuratury Rossijskoj Federacii* [Constitutional and Legal Status of the Prosecutor's Office of the Russian Federation]. *Vestnik PAGS – Bulletin of the PAGS*. No 3. pp. 73–78. (In Russian).
2. Bakulina, M. S. (2011). *Sistemnyj i kompleksnyj podhody: skhodstvo i razlichie* [Systemic and Integrated Approaches: Similarities and Differences... Systemic and Integrated Approaches: Similarities and Differences]. *Vestnik KGPU im. V.P. Astaf'eva – Bulletin of the KSPU named after V.P. Astafiev*. No 2. pp. 168–173. (In Russian).
3. Barihin, A. B. (2010). *Bol'shaya yuridicheskaya enciklopediya* [Great legal encyclopedia]. (Seriya «Professional'nye spravochniki i enciklopedii»). Moscow: Knizhnyj mir. (In Russian).
4. El'meev, V. YA., Ovsyannikov V.G. (1999). *Prikladnaya sociologiya: Oчерki metodologii* [Applied Sociology: Essays on Methodology]. Saint-Petersburg: Izdatel'stvo S.-Peterburgskogo gosudarstvennogo universiteta. (In Russian).
5. Kerimov, D. A. (2000). *Metodologiya prava: (predmet, funkcii, problemy filosofii prava)* [Methodology of law: (subject, functions, problems of philosophy of law)]. Rossijskaya akademiya nauk. Moscow: Avanta+. (In Russian).
6. Kot, S.V. (2003). *Prokuratura Rossijskoj Federacii v sisteme obespecheniya konstitucionnoj zakonnosti i edinstva pravovoj sistemy* [The Prosecutor's Office of the Russian Federation in the System of Ensuring Constitutional Legality and the Unity of the Legal System]. Moscow: Kogito-Centr. (In Russian).

7. Sverchkova, L.P., SHmerling, I.SH. (1979). *Filosofskie osnovaniya vzaimosvyazi kompleksnogo i sistemnogo podhodov k nauchnomu issledovaniyu* [Philosophical foundations of the relationship of an integrated and systematic approaches to scientific research]. *Kompleksnyj podhod k nauchnomu poisku: problemy i perspektivy. Kratkie tezisy k Vsesoyuznomu simpoziumu* (Sverdlovsk, 28–30 noyabrya 1979 g.). Sovetskoe nacional'noe ob"edinenie istorii i filosofii estestvoznaniya i tekhniki AN SSSR. Sverdlovsk. Tom. CHast' I. (In Russian).

8. SHerstyuk, V.M. (2018). *Kategorii celoe i chast' v grazhdanskom i arbitrazhnom processual'nom prave* [Categories whole and part in civil and arbitration procedural law]. *Vestnik grazhdanskogo processa – Bulletin of Civil Procedure*. No 3. pp. 11–39. (In Russian).

Об авторе

Головко Ирина Ивановна, кандидат юридических наук, доцент, Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, Санкт-Петербург, Российская Федерация, ORCID ID: 0000-0002-9538-016x, e-mail: irinaivanovna2009@yandex.ru

About the author

Irina I. Golovko, Cand. Sci (Law), Assistant Professor, Saint Petersburg Law Institute (branch) of the University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation, Saint Petersburg, Russian Federation, ORCID ID: 0000-0002-9538-016x, e-mail: irinaivanovna2009@yandex.ru

Поступила в редакцию: 10.04.2021

Received: 10 April 2021

Принята к публикации: 27.05.2021

Accepted: 27 May 2021

Опубликована: 29.06.2021

Published: 29 June 2021