

**ПРОБЛЕМЫ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ
ОБЩЕНАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ В БОРЬБЕ
С БЕСХОЗЯЙСТВЕННОСТЬЮ**

В период, когда экономическая реформа входит в повседневную жизнь, правовое обеспечение хозяйственной деятельности приобретает особую значимость. Охрана социалистической собственности, укрепление плановой и договорной дисциплины, борьба с бесхозяйственностью, другие аспекты хозяйственной деятельности должны активно регулироваться правовыми нормами. Многие действующие правовые акты превратились в тормоз общественного развития. Отсюда — необходимость реформы законодательства, которая должна охватить большой массив правовых норм, в первую очередь относящихся к социалистической собственности, планированию, к хозяйственным, трудовым, налоговым, пенсионным и другим отношениям [3, с.62].

К. Маркс, анализируя функции права в общественном производстве, отмечал: «Урегулированность и порядок являются именно формой общественного упрочения данного способа производства и потому его относительной эмансипации от просто случая и просто произвола <...> Регулярность и порядок сами суть необходимый момент всякого способа производства, коль скоро он должен приобрести общественную устойчивость...» [1, т. 25, ч. II, с. 356—357]. Именно право, определяя поведение участников общественного производства, воздействует на производственные отношения в соответствии с назревшими потребностями и реальными возможностями общества, которые оно призвано адекватно отражать.

Повышение роли и значения правовых норм, строгое их соблюдение должны стать неотъемлемым условием жизни нашего общества, построения правового государства. В данной связи существенно возрастает роль прокурорского надзора за повсеместным и точным пониманием и применением советских законов.

Постановление ЦК КПСС от 4 июня 1987 г. «О мерах по повышению роли прокурорского надзора в укреплении социалистической законности и правопорядка» [5, 1987, № 2, с. 12] обязывает прокуроров активно применять правовые средства в целях надежной охраны социалистической собственности, всемерного укрепления плановой и договорной дисциплины, режима экономии, улучшения качества продукции, в установленном порядке привлекать виновных к ответственности. Отсюда вытекают и основные требования к прокурорскому надзору за законностью в хозяйственной деятельности.

Указанные требования получили свое закрепление в Приказе

Генерального прокурора СССР от 15 сентября 1987 г. № 66 «О коренной перестройке общего надзора и повышении его роли в укреплении законности и правопорядка»: «Широким фронтом необходимо вести наступательную борьбу с хищениями, бесхозяйственностью и расточительством, добиваться последовательно и неотступного применения правовых средств для охраны социалистической собственности, укрепления трудовой дисциплины, борьбы с приписками, выпуском недоброкачественной продукции, нарушениями договоров поставок». Следовательно, борьба с бесхозяйственностью, равно как и с хищениями, является важнейшей задачей прокурорского надзора. Бесхозяйственность достигла таких масштабов, что стала не только нетерпима, но уже и непосильна, отмечалось на июньском (1986 г.) Пленуме ЦК КПСС [4, с.29].

Неотложность и важность борьбы с бесхозяйственностью очевидны. Однако до настоящего времени в юридической и экономической науке еще отсутствует четкое определение данного явления, его структуры. В юридической литературе высказываются различные точки зрения, касающиеся содержания и сущности бесхозяйственности. На наш взгляд, наиболее полное определение рассматриваемого понятия предложено В. Б. Ястребовым: «Бесхозяйственность — это ненадлежащая практика освоения товарно-материальных ценностей, трудовых и финансовых ресурсов в сфере производства, распределения и обмена, сопряженная с причинением существенного вреда интересам народного хозяйства» [6, с. 4]. Следовательно, основными причинами бесхозяйственности выступают не только неправильное использование материальных ресурсов во всех сферах жизни общества, но и нарушение правовых норм, регулирующих хозяйственные отношения, отношения распределения и обмена.

Еще в 1918 г. В. И. Ленин, говоря о роли хозяйственников в экономике страны, писал: «Веди аккуратно и добросовестно счет денег, хозяйничай экономно, не лодырничай, не воруй, соблюдай строжайшую дисциплину в труде...» [2, т. 36, с. 174]. Действенная борьба с бесхозяйственностью средствами прокурорского надзора невозможна без усиления и конкретизации надзора за исполнением законов в деятельности органов хозяйственного управления. Именно повышение ответственности должностных лиц за различного рода упущения в хозяйственной деятельности — одно из условий эффективной борьбы с бесхозяйственностью. Следует отметить, что прокурорские проверки исполнения законодательных актов, регулирующих ту или иную сторону хозяйственной деятельности предприятий, и установление фактов бесхозяйственности не всегда носят принципиальный характер: в актах прокурорского реагирования не ставятся вопросы об ответственности должностных лиц, виновных в бесхозяйственности. Так, по нашим данным, только в 65 % представлений содержатся предложения о привлечении виновных к ответственности. Сказанное свидетельствует о том, что не количество проверок, а качественное состояние проку-

порского надзора обеспечивает эффективность борьбы средствами прокурорского надзора с этими негативными явлениями.

Основными элементами, характеризующими качественное состояние рассматриваемого направления деятельности органов прокуратуры, являются:

1. Высокий профессионализм актов прокурорского реагирования: прокурор указывает не только на выявленные им нарушения, но и на последствия, которые повлекли (могли повлечь) данные правонарушения. Иными словами, эти акты должны отвечать требованиям законности, обоснованности и целесообразности, понимаемой в данном случае как выбор такого средства прокурорского реагирования, которое наиболее эффективно устраняет нарушения и восстанавливает нарушенные права.

2. Обязательность в каждом акте прокурорского реагирования, кроме протеста, указания на причины и условия, способствующие нарушению, порождающие бесхозяйственность. Обобщение практики показывает, что лишь 10 % предписаний и предостережений содержали данные о причинах и условиях, способствующих нарушению хозяйственного законодательства. Около 30 % представлений, в которых прокуроры в силу ст. 25 Закона СССР «О прокуратуре СССР» обязаны излагать причины нарушений и способствующие им условия, не имеют ссылки на данные обстоятельства.

3. Оценка прокурором действенности уровня ведомственного контроля и правовой службы соответствующего предприятия в целях предупреждения фактов бесхозяйственности.

4. Контроль прокурора за реальным устранением правонарушений, их последствий, причин и условий, возмещение материального ущерба. В этом аспекте качественное состояние прокурорского надзора должно включать как подсистему организацию и проведение контрольных проверок, а также иные формы контроля со стороны прокуратуры, в том числе поручение соответствующих ведомственных и вневедомственных экспертиз согласно ст. 23 Закона СССР «О прокуратуре СССР».

Неотъемлемым условием повышения качества прокурорского надзора за исполнением законодательства, направленного на борьбу с бесхозяйственностью, является объединение усилий органов прокуратуры с контролирующими и иными органами.

Четкое и согласованное взаимодействие не только повышает результативность актов прокурорского реагирования, но и позволяет оценить те или иные ситуации, складывающиеся в прокурорской деятельности с точки зрения целесообразности и необходимости привлечения специалистов к прокурорским проверкам, а также выбора наиболее результативных средств прокурорского реагирования.

Рамки настоящей статьи не позволяют в полном объеме осветить вышеуказанные параметры, характеризующие качественное состояние данного направления прокурорской деятельности. Поэтому считаем целесообразным ограничиться рассмотрением лишь

некоторых из них. Прежде всего это информационная обеспеченность прокурора. Отсутствие информации, необходимой для осуществления прокурорского надзора, — один из факторов, существенно снижающих его эффективность. Это не позволяет прокурору дать объективный анализ состояния законности в хозяйственной деятельности поднадзорных предприятий, организаций, колхозов и совхозов, оптимально планировать общенадзорные мероприятия. Своевременное поступление в прокуратуру информации о нарушениях в сфере хозяйственной деятельности способствует правильному определению объектов, подлежащих общенадзорным проверкам. Важнейшим источником информации о правонарушениях являются органы вневедомственного контроля: банковские учреждения, учреждения Госстандарта, Госстатистики, Госнаба и т. д. Однако нормативный акт, который обязал бы указанные учреждения направлять информацию в органы прокуратуры, отсутствует. В решении этих вопросов прокуратуры руководствуются ст. 23 Закона СССР «О прокуратуре СССР», предоставляющей им право требовать от руководителей комитетов, ведомств и должностных лиц необходимые документы, материалы, статистические и иные сведения. На практике прокуроры не всегда истребуют необходимую информацию, а контролирующие органы, даже при наличии явных и грубых нарушений хозяйственного законодательства, повлекших значительный ущерб, в силу различных причин (в том числе и местничества) материалы в органы прокуратуры не направляют. Поэтому считаем целесообразным введение административной ответственности для должностных лиц, которые в силу своего служебного положения обязаны представлять соответствующие сведения в органы прокуратуры.

Как отмечалось ранее, повышение эффективности общенадзорной деятельности прокуратуры обусловлено степенью взаимодействия с контролирующими органами. Актуальной поэтому представляется разработка наиболее оптимальных форм такого взаимодействия.

Одна из них — совместные проверки исполнения законодательства, направленного на борьбу с бесхозяйственностью. Подобная форма позволяет выявить не только нарушения закона, но и способствующие им условия как организационного, так и экономического характера.

Статья 4 Закона СССР «О прокуратуре СССР» обязывает органы прокуратуры взаимодействовать с Советами народных депутатов, другими государственными органами, общественными организациями, трудовыми коллективами. Взаимодействие органов прокуратуры с правоохранительными органами в борьбе с правонарушениями предусмотрено в ст. 9 Закона о народном контроле СССР, как и ст. 23 Закона СССР «О государственном арбитраже в СССР».

Следовательно, в законодательном порядке закреплён принцип взаимодействия прокуратуры с отдельными контролирующими ор-

ганами. Данный принцип является обязательным как для прокуратуры, так и для этих органов. На практике качество взаимодействия прокуроров с названными органами контроля остается неудовлетворительным и требует серьезного улучшения. Причины такого положения различные: нежелание руководителей ведомств брать на себя дополнительные заботы, загруженность органов контроля плановыми мероприятиями и т. д.

С целью устранения указанных недостатков и повышения уровня рассматриваемого взаимодействия необходимо разработать «Положение о взаимодействии органов прокуратуры с органами вневедомственного и ведомственного контроля». Созданию данного положения должна предшествовать работа по изучению результативности и надежности в борьбе с бесхозяйственностью ныне действующих контролирующих органов. При этом следует иметь в виду, что органы прокуратуры обязаны не только взаимодействовать с контролирующими органами, но и осуществлять надзор за соблюдением законности в деятельности последних. Это обстоятельство нуждается в конкретном закреплении в «Положении».

Подводя итог сказанному, отметим, что настала острая необходимость в разработке методических пособий для прокуроров по общенадзорной деятельности. Изданное в 1975 г. руководство для прокуроров по общему надзору давно устарело, поскольку введено большое количество новых законодательных актов, в том числе Закон СССР «О прокуратуре СССР». Практические работники особенно остро ощущают потребность и в методических пособиях по вопросам надзора за исполнением законов о борьбе с бесхозяйственностью. Учитывая распространенный характер, который получили эти нарушения, а также сложность их выявления и устранения, методические пособия внесли бы реальный вклад в повышение эффективности общенадзорной деятельности прокуратуры за укреплением законности в сфере экономики.

Список литературы: 1. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. 2. Ленин В. И. Полн. собр. соч. 3. Материалы XIX Всесоюзной конференции КПСС, 28 июня — 1 июля 1988 г. М., 1988. 4. Материалы Пленума ЦК КПСС, 16 июня 1986 г. М., 1986. 5. Соц. законность. 6. Ястребов В. Б. Бесхозяйственность, ее причины и предупреждение. М., 1979.

Поступила в редколлегия 23.02.88