

УДК 34

DOI: 10.34670/AR.2019.89.9.013

Мониторинг общественно-политической ситуации как средство осуществления прокурорского надзора

Калиев Аскар Абужанович

Доцент кафедры следственно-оперативной работы,
Институт повышения профессионального уровня,
Академия правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре
Республики Казахстан,
021804, Республика Казахстан, Косшы, ул. Республика, 16;
e-mail: askar909@mail.ru

Аннотация

В данной статье автор раскрывает тему организации работы прокурора по надзору за исполнением законов в сфере подготовки и проведении публичных мероприятий. Он акцентирует внимание на необходимости проведения прокурором мониторинга общественно-политической ситуации (ОПС), как средство осуществления прокурорского надзора. Раскрывает суть и содержание мониторинга. Связывает негативные последствия, такие как появление социальной напряженности, с отсутствием работы по мониторингу ОПС. Приведенные в статье примеры показывают важность и необходимость проведения прокурором мониторинга, позволяющего своевременно реагировать на нарушения законодательства. Рассмотрена роль средств массовой информации на формирование мнения граждан и в снижении накала социальной напряженности. Автор заключает, что необходимо дополнить установленный перечень дополнительным критерием, Включение данного критерия в установленные требования к изучению прокурором нормативных правовых актов и правовых актов индивидуального применения позволит органам прокуратуры своевременно выявлять факторы или предпосылки к негативным последствиям. Это в свою очередь позволит прогнозировать изменение состояния законности на поднадзорной территории. Применение всех вышеперечисленных инструментов мониторинга не только позволит систематически отслеживать общественно-политическую ситуацию, но и контролировать любые ее изменения, прогнозировать состоянии законности на поднадзорной территории.

Для цитирования в научных исследованиях

Калиев А.А. Мониторинг общественно-политической ситуации как средство осуществления прокурорского надзора // Вопросы российского и международного права. 2019. Том 9. № 9А. С. 328-334. DOI: 10.34670/AR.2019.89.9.013

Ключевые слова

Мониторинг, прокурор, надзор, акции протеста, социальная напряженность.

Введение

Одним из приоритетных направлений деятельности органов прокуратуры Республики Казахстан является прокурорский надзор за исполнением законов в сфере организации и проведения публичных мероприятий. Он охватывает сразу несколько различных, а в отдельных случаях самостоятельных отраслей прокурорского надзора.

К их числу относятся надзор:

-за законностью деятельности государственных, местных представительных и исполнительных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц, иных организаций независимо от формы собственности, а также принимаемых ими актов и решений¹;

-за соответствием Конституции, законам и актам Президента Республики Казахстан актов и решений Правительства, иных государственных, местных представительных и исполнительных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц, за исключением актов, указанных в пункте 2 статьи 24 настоящего Закона, а также иных организаций независимо от формы собственности, если данные акты и решения касаются неограниченного круга лиц либо носят публичный характер².

Основная часть

Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере организации и проведения публичных мероприятий по праву считается одним из самых больших направлений прокурорской деятельности по линии общего надзора.

Осуществляя данный надзор, прокуроры проводят анализ состояния законности и на основании полученных результатов – выявленных нарушений законности, планируют проведение проверки в деятельности государственных органов или иных организаций, независимо от форм собственности.

Анализ содержит все необходимые сведения, характеризующие исследуемые вопросы за определенный промежуток времени по конкретному направлению.

Иными словами, он представляет собой документ, позволяющий прокурору давать оценку состоянию законности и при необходимости своевременно принимать решение, направленное на выявление более серьезных нарушений закона.

Качественно подготовленный анализ позволяет прокурору при организации и проведении проверки действовать более целенаправленно с наименьшими затратами рабочего времени, что в целом сказывается на эффективности прокурорского надзора.

Качество подготовленного документа определяется полнотой охваченных вопросов и раскрытия их содержания. Для его составления используется любая информация, полученная как из открытых, так и закрытых источников.

Открытыми источниками могут служить публикации в средствах массовой информации, обращения физических и юридических лиц, планы и отчеты различных уполномоченных государственных органов и негосударственных организаций, результаты ранее проведенных

¹ Закон Республики Казахстан от 30 июня 2017 года № 81-VI «О прокуратуре»

² Там же

проверок, размещенных в общедоступных сетях телекоммуникаций.

К закрытым источникам относятся ведомственные базы данных прокуратуры, судебных, правоохранительных и других государственных органов, материалы гражданских и уголовных дел, дел об административных правонарушениях.

Проверки состояния законности проводятся прокурором для подтверждения и (или) закрепления выявленных в ходе анализа нарушений, дополняющих общую картину сложившейся ситуации.

Однако следует отметить, что не всякий анализ, даже при выявленных нарушениях законности должен дополняться прокурорской проверкой. В первую очередь, производство проверки должно быть поручено уполномоченному государственному органу и только потом проверку может провести прокурор при условии, что меры к устранению нарушений законности не были приняты.

Такой подход основан на том, что органы прокуратуры не подменяют функции иных государственных органов при осуществлении надзора.

Важным этапом осуществления прокурорского надзора, предшествующим организации и проведению прокурором анализа и проверки, является мониторинг состояния законности. Задача данного мониторинга – реагирование на любые изменения, связанные с соблюдением законности на поднадзорной территории. Он служит своеобразным индикатором, сигнализирующим о необходимости принятия конкретных мер со стороны органов прокуратуры.

Для каждой отрасли надзора существует свой вид мониторинга, который решает определенную задачу. В ходе осуществления прокурорского надзора за исполнением законов в сфере организации и проведения публичных мероприятий приоритетным является мониторинг общественно-политической и социально-экономической ситуаций. Это два больших направления, составляющих основу прокурорского надзора в данной сфере. Несмотря на то, что каждый из них выделен в отдельное направление, они взаимосвязаны между собой.

Нарушения в социально-экономической сфере (задержка заработной платы, незаконное увольнение и т.д.) способствуют активным действиям граждан к отстаиванию своих прав, в том числе путем инициирования и проведения акций протеста, что оказывает влияние на общественно-политическую ситуацию на поднадзорной территории.

Поэтому вопрос проведения мониторинга является важной составляющей прокурорского надзора.

Мониторинг общественно-политической и социально-экономической ситуаций включает в себя проведение прокурором следующих мероприятий:

- анализ публикаций в средствах массовой информации, обращений граждан и юридических лиц, принимаемых и реализуемых социальных программ, планов, дорожных карт, работы государственных органов, учреждений, организаций, предприятий и т.д.;
- изучение правовых актов органов власти и других государственных органов и организаций.

Проведение вышеуказанных действий позволяют прокурору выявлять не только явные нарушения, влияющие на состоянии законности в конкретном регионе, но и скрытые, в том числе факторы способные дестабилизировать общественно-политическую ситуацию.

Выявление скрытых нарушений и возможных предпосылок к появлению социальной

напряженности представляют собой наиболее сложную часть работы в деятельности прокурора, поскольку предполагает задействовать большие временные и трудовые ресурсы.

Сложность вопроса по выявлению скрытых нарушений закона заключается в отсутствии возможности их обнаружения без проведения проверочных мероприятий.

Вместе с тем, мониторинг, как средство осуществления прокурорского надзора позволяет прокурору своевременно выявлять предпосылки к появлению социальной напряженности.

Одним из эффективных способов их выявления является анализ публикаций средств массовой информации, которые на сегодняшний день относятся к числу субъектов, влияющих на формирование взглядов и убеждений граждан, относительно проводимых в стране преобразований.

В этой связи, многие государства задаются вопросом государственного регулирования информационного потока с целью предотвращения манипуляции сознанием граждан.

Однако с появлением информационно-коммуникационных технологий и, в частности, сети Интернет, это становится все сложнее делать. Современный Интернет с его неограниченными возможностями не просто средство передачи информации, но и источник новых знаний, место общения людей. Интернет – форумы и социальные сети стали площадкой для обсуждения различных тем, разбитых на группы, интересы и направления.

Отдельные публикации, затрагивающие социально-значимые вопросы жизнедеятельности населения побуждали граждан к агрессии, что отмечалось в оставленных ими комментариях. Это провоцировало других к негативным, эмоциональным публикациям, призывающим к выступлению против принятия тех или иных решений государственных органов.

Социальные сети стали местом сбора людей для выражения протестов против органов исполнительной власти или отдельных должностных лиц, а также эффективным и быстрым способом сбора, мобилизации граждан, их уведомления о предстоящих акциях протеста с призывом принять в них участие.

Человек сознательно выбирает интернет как источник получения оперативной информации, большинство из которых он не в состоянии самостоятельно проверить на достоверность, а некоторые даже и не ставят перед собой такую цель, полагаясь на мнение других.

В результате у граждан формируется мнение, навязанное ему другими людьми (блогерами, участниками форумов или групп в социальных сетях), желающих повлиять на них.

Анализ причин инициирования гражданами акций протеста, происходивших в Казахстане и России, их спонтанность и агрессивность показал, что вовлечение людей в незаконные мероприятия происходило вследствие воздействия на них сведений, поступающих из различных открытых источников, основным из которых был, есть и остается Интернет.

Иными словами, Интернет является самым распространенным, массовым и доступным средством получения информации.

И чем больше вероятность такого влияния СМИ на человека и его мировоззрение, тем актуальнее становится работа прокурора по обеспечению законности в данном направлении надзора.

Поэтому постоянный анализ публикуемого в СМИ контента, в том числе размещаемого в сети интернет, позволяет выявлять факторы, дестабилизирующие ситуацию в регионе и влияющие на состояние законности.

Анализ обращений граждан и организаций, как составная часть мониторинга общественно-

политической ситуации (далее - ОПС), кроме явных нарушений закона, позволяет прокурору определить зоны риска и по определенным критериям спрогнозировать наступление в будущем негативные последствия.

Такими критериями могут выступать: неоднократные или длительные задержки выплаты заработной платы, незаконные увольнения, конфликты на национальной и межэтнической почве, нарушения жилищных прав граждан, а также иные нарушения конституционных прав граждан.

Значительная часть проведенных в Казахстане акций протеста была связана именно с социально-экономическими вопросами (нарушение трудовых прав граждан, долевое строительство, ипотечники и т.д.).

Так, несмотря на значительное их снижение за период с 2011 года по 2015 год – с 345 до 146 протестов граждан, ежегодно отмечались акции протеста социально-экономического характера, которые составляли более 50% от всех проведенных мероприятий³.

Важной составляющей мониторинга ОПС, влияющей на эффективность прокурорского надзора является анализ работы государственных органов и организаций, а также оценка принимаемых ими актов и решений.

Они проводятся в первую очередь с целью выявления нарушений законности и потом на предмет наличия факторов, способных дестабилизировать общественно-политическую ситуацию. Последнее направление в деятельности прокурора связано с прогнозированием негативных последствий. Отсутствие данной работы может привести к возникновению очагов социальной напряженности, например, к организации и проведению акций протеста.

Например, бездействие или несвоевременное принятие мер по восстановлению нарушенных трудовых прав граждан со стороны уполномоченного органа в сфере трудовых отношений является одной из причин проведения ими протестных акций, в том числе несанкционированных.

Другим примером может служить размещение в интернете информации о возможности передачи казахстанских земель иностранным инвесторам. Данная информация была сразу же распространена в социальных сетях с размещением публикаций, призывающих граждан к проведению акций протеста.

Несмотря на недостоверность размещенной в сети Интернет информации, она оказала психологическое воздействие на широкую аудиторию, сформировав у них протестный настрой.

Своевременно отреагировав на данные публикации в Интернете, органы прокуратуры Казахстана выступили во всех электронных и печатных СМИ с разъяснением о несоответствии действительности описанных событий и предупреждением граждан о соблюдении действующего в стране законодательства.

Как результат, последовало уменьшение негативных публикаций в Интернете и снижение протестного настроения населения.

Вышеуказанные примеры лишь подчеркивают необходимость постоянного внимания со стороны органов прокуратуры.

Мониторинг общественно-политической ситуации не возможен без оценки (изучении)

³ Статистические данные Генеральной прокуратуры Республики Казахстан.

правовых актов органов власти и других государственных органов и организаций.

Содержание работы прокуроров Казахстана по оценке актов органов власти раскрывается в Правилах проведения органами прокуратуры анализа состояния законности и осуществления оценки актов и решений Правительства, иных государственных, местных представительных и исполнительных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц, а также иных организаций, утвержденных приказом Генерального Прокурора Республики Казахстан № 60 от 2.05.2018 года⁴.

Изучая нормативные правовые акты, правовые акты индивидуального применения государственных органов и иных организаций, прокурор производит их оценку с учетом следующих критериев:

- имеет ли орган или должностное лицо компетенции или полномочия по их принятию;
- соответствует ли они требованиям, установленным к ним законами;
- противоречат ли они Конституции, законам, актам Президента Республики Казахстан и ратифицированным Республикой международным договорам, в том числе вышестоящих уровней.

Выполнение этих критериев обеспечит законность принятых государственными органами и должностными лицами актов, но не охватывает полностью все поставленные перед прокурором задачи по мониторингу общественно-политической ситуации.

В этой связи необходимо дополнить установленный перечень дополнительным критерием, который можно изложить в следующей редакции: «содержат ли они (имеется в виду нормативные правовые акты, правовые акты индивидуального применения государственных органов и иных организаций) положения, которые могут при их применении привести к социальной напряженности в обществе».

Заключение

Включение данного критерия в установленные требования к изучению прокурором нормативных правовых актов и правовых актов индивидуального применения позволит органам прокуратуры своевременно выявлять факторы или предпосылки к негативным последствиям. Это в свою очередь позволит прогнозировать изменение состояния законности на поднадзорной территории.

Применение всех вышеперечисленных инструментов мониторинга не только позволит систематически отслеживать общественно-политическую ситуацию, но и контролировать любые ее изменения, прогнозировать состояния законности на поднадзорной территории.

Библиография

1. Аналитические документы и статистические данные Генеральной прокуратуры Республики Казахстан.
2. Закон Республики Казахстан от 30 июня 2017 года № 81-VI «О прокуратуре».
3. Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан № 60 от 02 мая 2018 года.

⁴ Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан № 60 от 02 мая 2018 года.

Monitoring the socio-political situation as a means of prosecutorial oversight

Askar A. Kaliev

Associate Professor of the Department
of Investigative and operational work,
Institute of Professional Development,
Academy of Law Enforcement Agencies
under the Prosecutor General of the Republic of Kazakhstan,
021804, 16, Respublika str., Kosshy, Kazakhstan;
e-mail: askar909@mail.ru

Abstract

In this article, the author reveals the organization of the work of the prosecutor in the supervision of the implementation of laws in the field of preparation and conduct of public events. He focuses on the need for the prosecutor to monitor the socio-political situation (SPS) as a means of conducting prosecutorial oversight. It reveals the essence and content of monitoring. Associates negative consequences, such as the emergence of social tensions, with the lack of work to monitor SPS. The examples cited in the article show the importance and the need for the prosecutor to carry out monitoring to respond to violations of the law in a timely manner. The role of the media in shaping the opinions of citizens and in reducing the intensity of social tension is examined. The author concludes that it is necessary to supplement the established list with an additional criterion. Inclusion of this criterion in the established requirements for the prosecutor to study regulatory legal acts and legal acts of individual application will allow prosecution authorities to identify factors or prerequisites for negative consequences in a timely manner. This, in turn, will allow predicting a change in the state of legality in the controlled territory. The use of all of the above monitoring tools will not only allow us to systematically monitor the socio-political situation, but also to control any of its changes, to predict the state of legality in the controlled territory.

For citation

Kaliev A.A. (2019) Monitoring obshchestvenno-politicheskoi situatsii kak sredstvo osushchestvleniya prokurorskogo nadzora [Monitoring the socio-political situation as a means of prosecutorial oversight]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 9 (9A), pp. 328-334. DOI: 10.34670/AR.2019.89.9.013

Keywords

Monitoring, prosecutor, supervision, protests, social tension.

References

1. *Analiticheskie dokumenty i statisticheskie dannye General'noi prokuratury Respubliki Kazakhstan* [Analytical documents and statistics of the General Prosecutor's Office of the Republic of Kazakhstan].
2. *Prikaz General'nogo Prokurora Respubliki Kazakhstan № 60 ot 02 maya 2018 goda* [The Law of the Republic of Kazakhstan dated June 30, 2017 No. 81-VI "On the Prosecutor's Office"].
3. *Zakon Respubliki Kazakhstan ot 30 iyunya 2017 goda № 81-VI «O prokurature»* [Order of the Prosecutor General of the Republic of Kazakhstan No. 60 dated May 2, 2018].