

Министерство образования и науки Российской Федерации  
Федеральное государственное автономное образовательное  
учреждение высшего образования  
«Российский государственный профессионально-педагогический  
университет»

**ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР КАК НАПРАВЛЕНИЕ  
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ**

Дипломная работа по направлению подготовки  
44.03.04 Профессиональное обучение  
профиля подготовки «Правоведение и правоохранительная деятельность»  
специализации «Правозащитная деятельность»

Идентификационный код ДР: 872

Екатеринбург 2017

Министерство образования и науки Российской Федерации  
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение  
высшего образования  
«Российский государственный профессионально-педагогический  
университет»  
Институт гуманитарного и социально-экономического образования  
Кафедра права

К ЗАЩИТЕ ДОПУСКАЮ:

Заведующий кафедрой ПР

\_\_\_\_\_ А.А. Воронина

« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2017 г.

## **ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР КАК НАПРАВЛЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ**

Дипломная работа  
44.03.04 Профессиональное обучение  
профиля подготовки «Правоведение и правоохранительная деятельность»  
профилизации «Правозащитная деятельность»

Идентификационный код ДР: 872

Исполнитель:

студент группы Ир-511 ПВД \_\_\_\_\_ Е.Н.Шумков  
(подпись)

Руководитель:

Старший преподаватель \_\_\_\_\_ Н.В.Катаева  
(подпись)

Нормоконтролер:

Старший преподаватель \_\_\_\_\_ К.А.Игишев  
(подпись)

Екатеринбург 2017

## СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ .....	3
1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА .....	7
1.1. Содержание и функции прокурорского надзора .....	7
1.2. Полномочия прокуратуры при осуществлении надзора .....	19
1.3. Правовое регулирование прокурорского надзора .....	29
2. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА НАПРАВЛЕНИЙ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ В ОТДЕЛЬНЫХ СФЕРАХ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ .....	37
АНАЛИЗ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ .....	48
МЕТОДИЧЕСКАЯ РАЗРАБОТКА .....	56
ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	64
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ .....	65
ПРИЛОЖЕНИЕ .....	73

## **ВВЕДЕНИЕ**

Надзор за четким и единообразным исполнением законов является единым предназначением органов прокуратуры. Прокуратура выступает фактически исключительным государственным органом в Российской Федерации, исполняющим эти функции.

В связи с этим огромное значение имеет юридическая определенная правоприменительная практика, требующая некоторых критерий и средств, гарантирующих от произвольных действий и неправомерного поведения должностных лиц и граждан. В качестве такого значимого инструмента выступает прокурорский надзор как особенно эффективная форма высшего государственного контроля за исполнением законов. Никто из государственных органов не может произвести в полном объеме надзорную функцию. Ее в состоянии исполнить только единая, централизованная система органов прокуратуры.

К примеру, за 2016 год выявлено более 300 тыс. нарушений законодательства о противодействии коррупции, принесено 44,8 тыс. протестов, внесено 67,7 тыс. представлений, по результатам рассмотрения которых 72,6 тыс. лиц наказано в дисциплинарном порядке, в том числе 383 лица уволено в связи с утратой доверия. По материалам прокуроров следственными органами возбуждено 3,7 тыс. уголовных дел.

В истекшем году прокурорами инициировано более 360 процедур контроля за расходами чиновников, в суды направлено 29 исков об обращении в казну государства имущества, приобретенного на сокрытые доходы. Общая его стоимость превысила 350 млн. руб. По исполненным судебным решениям в доход государства обращено 12 объектов стоимостью более 34 млн. рублей<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации [Электронный ресурс] // URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/news-1157492> (дата обращения: 15.03.2017).

Именно прокуратура первоочередно должна противодействовать нарушению законов РФ, выявлять разные возражения в праве РФ, устранять их, так как несоблюдение правовых актов увеличивает дезорганизационные процессы в российской государственно-правовой системе, содействует ослаблению власти в Российской Федерации. В связи с этим востребованность выбранной темы с теоретической и фактической точек зрения представляет теоретическую и фактическую важность для изыскания задач прокурорского надзора за исполнением законов РФ.

Объектом дипломной работы являются правоотношения, регулирующие прокурорский надзор как деятельность за исполнением законов.

Предметом дипломной работы выступили правовые нормы, регулирующие рассматриваемые отношения, а также практика их применения на примере прокуратуры Свердловской области.

Цель работы состоит во всестороннем исследовании теоретико-правовых и практических вопросов прокурорского надзора за исполнением законов.

В связи с поставленной целью в работе были поставлены следующие задачи:

- определить содержание и функции прокурорского надзора за исполнением законов;
- выявить правовые основы деятельности органов прокуратуры РФ по надзору за исполнением законов;
- охарактеризовать полномочия прокурора за исполнением законов;
- проанализировать нормативно-правовые акты, которые регулируют прокурорский надзор в сфере исполнения законов;
- изучить состояние и основные направления прокурорского надзора за исполнением законов в практике прокуратуры Свердловской области;

– осветить вопросы организации работы и исследовать проблемы прокурорского надзора за исполнением законов в деятельности прокуратуры Свердловской области;

– предложить методическую разработку по теме дипломной работы.

Методологическая база дипломной работы – современные методы познания, применяемые юридической наукой и апробированные практикой. Работа выполнена при использовании общенаучных методов логического, сравнительно-правового и нормативно-правового анализа. При решении поставленных задач использовался ряд специальных методов: социологический, статистический и структурно-функциональный.

Теоретическую основу выпускной дипломной работы составляют труды многих ученых, например, Баскакова В.И., Бессарабова В., Винокурова Ю.Е., Беркович Е.Ф., Гулягина А.Ю., Ласкина Н.В., Росинского В.В., Кехлеровой С.Г., Капинус О.С., Савюк Л.К., Титовой К.А., Шалумова М.С., Рябцева В.П., Макаренченко В.А., Шишкина А.С., Тагировой Д.Т., Сулейманова В.Г. и др.

В связи с этим есть необходимость в практически обоснованных предложениях и рекомендациях по совершенствованию надзорной деятельности прокуратуры в указанной сфере, направленные на улучшение ее работы по повышению качества российского законодательства, совершенствованию деятельности органов государственной власти. Все изложенное и обусловило выбор темы данной дипломной работы.

Нормативную базу исследования составили нормативные правовые акты, как действующие, так и утратившие силу, в первую очередь Конституция РФ<sup>1</sup>, Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 07.03.2017) «О прокуратуре Российской Федерации»<sup>2</sup> (далее – Закон), другие федеральные конституционные и федеральные законы, в том числе в сфере уголовного, уголовно-процессуального, гражданского, административного

---

<sup>1</sup> Российская газета. 1993. 25 дек.

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472

права; нормативные правовые акты Президента РФ и Правительства РФ; приказы, указания Генерального прокурора РФ.

Научная новизна исследования определяется комплексным подходом к рассмотрению отраслей прокурорского надзора. Выявлены проблемы отраслей прокурорского надзора в различных отраслях и предложены пути их решения.

Работа состоит из введения, 2-ух глав, включающих 3 параграфа, а также анализа и методической разработки по теме дипломной работы, заключения и списка использованных источников.

# **1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА КАК НАПРАВЛЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ**

## **1.1. Содержание и функции прокурорского надзора**

Основной функцией современной российской прокуратуры является осуществление прокурорского надзора. Все иные направления ее деятельности, за исключением уголовного преследования, обуславливаются осуществлением надзорной деятельности. Содержание прокурорского надзора составляет правозащитная и правоохранительная деятельность. По своей форме он представляет в большей степени не традиционное прокурорское наблюдение, а прокурорско-надзорный процесс, осуществляемый в различных формах и включающий в себя несколько видов прокурорских производств.

С учетом особенностей действующего законодательства практически все ученые предлагают построение многоуровневой системы функций, осуществляемых современной прокуратурой.

По мнению большинства, их перечень охватывает прокурорский надзор, поддержание государственного обвинения; участие в суде; уголовное преследование; координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, руководство предварительным расследованием, а также осуществление правотворческой, профилактической и правозащитной видов деятельности<sup>1</sup>.

Дискуссионный характер вопроса о значении, понятии и количестве функций, осуществляемых российской прокуратурой, объясняется, прежде всего, компромиссным характером действующего законодательства и отсутствием однозначного правового регулирования: на сегодняшний день несколько одинаковых по своему юридическому значению, но различных по

---

<sup>1</sup> Бессарабов В.Г. Прокурорский надзор. М.: Проспект, 2016. С. 125.



отраслевому содержанию законов определяют содержание прокурорской деятельности.

Кроме того, этому также способствует неопределенность самого понятия «функция прокуратуры», возникающая из неоднозначности критериев, кладущихся в основу этой категории. Разделяя мнения о том, что изменение конституционных основ организации и деятельности прокуратуры, придание Закону о прокуратуре статуса федерального конституционного закона и определение в нем основных функций внесут определенную ясность в рассматриваемую проблему, полагаем, что основное внимание все же должно быть уделено уточнению содержания деятельности этого органа.

Также следует согласиться с тем, что одна функция реализуется через комплекс направлений, которые нельзя смешивать с основными направлениями деятельности, число которых тождественно числу функций. Существует мнение, что надзор за исполнением законов является основной функцией современной отечественной прокуратуры. Все иные - производны и должны рассматриваться как второстепенные<sup>1</sup> или как логическое развитие надзорных полномочий<sup>2</sup>. Другие полагают, что основными функциями, помимо надзора, являются уголовное преследование<sup>3</sup>, участие в суде<sup>4</sup> и координационная деятельность по борьбе с преступностью<sup>5</sup>. Прочая сфера деятельности прокуратуры носит производный от них характер и должна быть определена в качестве обычных направлений деятельности.

Таким образом, в обоих случаях фактически выстраивается сложная многослойная система деятельности прокуратуры, включающая в себя:

---

<sup>1</sup> *Винокуров Ю.Е.* Прокурорский надзор: Учебник. 4-е издание. М., 2015. С. 153.

<sup>2</sup> Прокурорский надзор в Российской Федерации: Учебник / под ред. *А.А. Чувилева*. М.: Юристъ, 2012. С. 8.

<sup>3</sup> Прокурорский надзор. Учебник для бакалавров. 11-е издание перераб. и доп. / Под общей ред. профессора *Ю.Е. Винокурова*. М., ООО «Издательство Юрайт», 2014. С. 297-298.

<sup>4</sup> Прокурорский надзор: учеб. / под ред. *А.Я. Сухарева*. М.: Норма, 2010. С. 15.

<sup>5</sup> *Титова К.А.* Прокурорский надзор за исполнением законов // Вестник Барнаульского юридического института МВД России. 2013. № 1 (24). С. 82.

основную (основные) и прочие функции, а также иные направления деятельности.

С учетом требований и значения Закона, с одной стороны, в ч. 1 ст. 1 устанавливающего, что прокуратура Российской Федерации - единая федеральная централизованная система органов, осуществляющая от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории России, с другой - в ч. 2 этой же статьи указывающего на реализацию ею уголовного преследования, участие в суде и координационную деятельность, можно сделать следующее заключение: все указанные в ст. 1 Закона направления деятельности являются функциями; принимая во внимание способ их юридического закрепления, их значение неоднородно. В этой связи есть все основания согласиться со сторонниками первого подхода о наличии у прокуратуры основной – надзорной – и прочих функций, закрепленных в ч. 2 ст. 1 Закона.

Значение прочих функций также неодинаково. К примеру, координационная деятельность по борьбе с преступностью и участие прокурора в суде, несмотря на положения ч. 2 ст. 1 Закона, не могут быть признаны в качестве самостоятельных функций прокуратуры, поскольку осуществляются в рамках функции надзора за исполнением законов и уголовного преследования.

Таким образом, с учетом автономного характера, самостоятельными функциями могут быть признаны только прокурорский надзор и уголовное преследование.

Теоретически предпринимались попытки обусловить любые формы участия прокурора в уголовном судопроизводстве функцией осуществления надзора<sup>1</sup>, однако, это делалось в условиях прежнего законодательства. В настоящее время подавляющее большинство ученых признали самостоятельный характер функции уголовного преследования.

---

<sup>1</sup> Шалумов М.С. Система функций российской прокуратуры. Кострома, 2013. С. 176.

В этой связи положения ст. 1 и 31 Закона, а также ст. 37 УПК РФ позволяют согласиться с выводом о том, что уголовное преследование и прокурорский надзор являются самостоятельными взаимно необусловливаемыми функциями.

Также следует признать справедливость тезиса о том, что наличие у прокуратуры основной функции - надзора за исполнением законов - не исключает возможность реализацией иных самостоятельных функций, которые носят дополнительный характер.

Если в отношении производного характера координационной деятельности возражения крайне редки, то участие в суде весьма часто рассматривается в качестве самостоятельной функции. При этом основным аргумент заключается в том, что удовлетворение прокурорского реагирования само по себе может приводить к пересечению противоправной деятельности и не требовать отдельного обращения в суд<sup>1</sup>.

Безусловно, это так, но вместе с тем факультативный характер «судебного» этапа в конкретном прокурорском производстве не может служить основанием признания порочности выводов о примате надзорной деятельности в рассматриваемой ситуации. К тому же в противном случае возникает проблема определения процессуальной сущности указанной прокурорской деятельности. Если применительно к участию в уголовном судопроизводстве эта проблема может быть решена путем обусловливания ее реализацией функции уголовного преследования, то в отношении иных видов судопроизводств вопрос остается открытым.

С учетом требований Закона следует признать правомерность выводов об осуществлении отечественной прокуратурой двух самостоятельных функций - прокурорского надзора и уголовного преследования. При этом первая должна быть определена в качестве основной, а вторая - как дополнительная. Прочие направления деятельности, указанные в ч. 2 ст. 1 Закона, должны считаться производными функциями - обусловливаемыми

---

<sup>1</sup> *Рябцев В.П.* Прокурорский надзор: курс лекций. М.: Норма, 2013. С. 10.

прокурорским надзором или уголовным преследованием основными направлениями деятельности современной российской прокуратуры. Вся иная прокурорская деятельность протекает в рамках указанных четырех функций.

Предлагаемая «функциональная» конструкция в полной мере соответствует сложившейся типологии прокурорской деятельности, предусматривающей три модели устройства прокуратуры: прокуратуру как орган надзора за законностью, как орган уголовного преследования и обвинения и, наконец, смешанный тип, сочетающий в себе отдельные элементы двух предшествующих.

Современная отечественная прокуратура в большей степени тяготеет к последнему, поскольку основное содержание ее деятельности укладывается в реализацию двух самостоятельных функций – прокурорского надзора и уголовного преследования. Вместе с тем, принимая во внимание динамичный характер правового регулирования прокурорской деятельности, представляется возможным согласиться с мнением о том, что в дальнейшем не исключено изменение функции прокуратуры по структуре и характеру<sup>1</sup>.

Понятие «прокурорский надзор» рассматривается в двух аспектах: как определенный вид деятельности (основная функция прокуратуры) и как совокупность правовых отношений, складывающихся в ходе реализации данной деятельности. Современное состояние законодательства и права не позволяет вести речь о существовании отдельного пласта надзорных правоотношений. В этой связи на сегодняшний день более правильно прокурорский надзор определять как отдельный вид правоприменительной деятельности.

По мнению В.М. Савицкого, прокурорский надзор представляет собой самостоятельное правовое явление<sup>2</sup>. Его сущностными характеристикам

---

<sup>1</sup> Крюков В.Ф. Курс лекций по прокурорскому надзору в Российской Федерации: учеб. Курс: ГУ ИПП, 2011. С. 82.

<sup>2</sup> Прокурорский надзор в Российской Федерации: Учебник / под ред. А.А. Чувилева. М.: Юристъ, 2012. С. 116.

служат высший характер, ограниченное вмешательство (наблюдение) и исключительно правовой аспект оценки деятельности поднадзорных субъектов, к которым ранее относились все участники общественной и государственной жизни, включая отдельных граждан. Вместе с тем высший характер прокурорского надзора не соответствует современному значению принципа разделения властей. В этой связи в Концепции развития прокуратуры РФ на переходный период было установлено, что современная прокуратура не является органом высшего надзора, а выступает в качестве самостоятельного элемента системы сдерживания иных властных ресурсов.

Таким образом, прокурорский надзор утратил высший характер. В результате в науке сформировалось мнение о прокурорском надзоре как особой форме проверочной деятельности. При этом одни авторы считали его самостоятельным видом государственной деятельности, отличным от контроля<sup>1</sup>, другие – разновидностью контроля<sup>2</sup>, третьи занимали компромиссную позицию, говоря о контрольно-надзорной деятельности современной прокуратуры<sup>3</sup>.

С учетом требований действующего законодательства и исторического значения прокурорского надзора, более правильно разделить позиции ученых, считающих прокурорский надзор самостоятельным правовым явлением, отличным от прочих видов контрольной деятельности. Такой вывод основывается на том, что на сегодняшний день это единственный вид государственной проверочной деятельности, предполагающий правовую оценку соблюдения и исполнения законов максимально возможным кругом поднадзорных субъектов, включающим в себя подавляющее большинство публичных органов и учреждений. Безусловно, будучи разновидностью

---

<sup>1</sup> Гулягин А.Ю. Цели, задачи и функции органов прокуратуры - основа качественного обеспечения законности. М., Юридический мир. 2011. № 3. С. 74.

<sup>2</sup> Бессарабов В.Г. Прокурорский надзор. М.: Проспект, 2016. С. 7.

<sup>3</sup> Прокурорский надзор в Российской Федерации: Учебник / под ред. А.А. Чувилева. М.: Юристъ, 2012. С. 294.

проверочной деятельности, прокурорский надзор обладает рядом сходных черт с контролем, однако его предназначение, принципы организации и осуществления, формы реализации не позволяют рассматривать его как разновидность контрольной деятельности.

Являясь самостоятельным правовым явлением, он обладает своим специфичным содержанием, традиционно увязываемым с понятием законности. Анализ положений Закона позволяет согласиться с мнениями ученых о том, что из всех аспектов указанной категории нормативно учитывается законность как режим применения права.

На основе такого содержания понятия законности на нормативном уровне стала использоваться категория «публичный интерес», объединившая указанные основания прокурорской деятельности. В результате изменились традиционные взгляды на форму реализации прокурорского надзора. Принципиальное значение имело то, что обеспечение публичного интереса предполагало более активное вмешательство в деятельность поднадзорных органов и учреждений, чем традиционное прокурорское наблюдение, и, самое главное, согласно действующим конституционным основам, это вмешательство, в конечном счете, обеспечивалось судебным применением.

Таким образом, прокурорское наблюдение при осуществлении надзора постепенно стало приобретать процессуально-ориентированную форму активного вмешательства, обусловливаемого судебным обеспечением, т.е. произошло частичное ограничение реализации надзорных полномочий. В этой связи было высказано предположение о современном прокурорском надзоре как особом рода вмешательстве с целью разрешения от имени государства правовых ситуаций<sup>1</sup>.

Разделяя такой подход в части адекватного отражения правоохранительного, правозащитного и правоприменительного аспекта современной прокурорской деятельности, едва ли можно согласиться с конечной целью. Действующее законодательство ограничивает

---

<sup>1</sup> *Рябцев В.П.* Прокурорский надзор: курс лекций. М.: Норма, 2013. С. 218.

прокурорский надзор лишь деятельностью, направленной на обеспечение верховенства, единства и укрепление законности, а также защиту публичных интересов, а не возлагает на него обязанности по разрешению правовых ситуаций, что, согласно Конституции РФ, является исключительной прерогативой судебных органов.

Традиционно прокурорский надзор рассматривался как разновидность правообеспечительного или правоприменительного вида реализации юридических норм, заключающихся в системе прокурорских производств, сочетающих в себе некоторые черты как разрешительно-распорядительных, так и юрисдикционных средств и методов.

Такой подход в целом применим к определению современной формы прокурорского надзора. Вместе с тем расширение правозащитного компонента в его содержании и ориентированность на судебное обеспечение обусловили более широкое применение юрисдикционных средств и методов, и в этой связи организационная форма реализации современного прокурорского надзора в определенной степени приблизилась к судопроизводству как классической правовой форме деятельности. Справедливым представляется определение современного прокурорского надзора не как надзора в собственном смысле, а как прокурорско-надзорного процесса, существующего в различных формах и включающего в себя несколько видов прокурорско-надзорных производств.

Например, ссылки на определение и осуществление прокурорского надзора содержатся в Федеральных законах от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 28.03.2017) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>1</sup> (ст. 27), от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 03.04.2017) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>2</sup> (ст. 77) и др.

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

На прокуратуру при осуществлении надзора за исполнением законов и законностью правовых актов иными федеральными законами возлагаются дополнительные полномочия, не предусмотренные Законом. Федеральным законом от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 03.04.2017) «О противодействии коррупции»<sup>1</sup> органам прокуратуры придана главенствующая роль по противодействию коррупции. Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 01.05.2017) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»<sup>2</sup> в целях усиления прокурорского надзора за деятельностью органов контроля возлагает на прокуратуру обязанность предварительной правовой оценки плановых мероприятий и формирование планов работы органов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, деятельность которых подпадает под юрисдикцию названного федерального закона, а также в установленных законом случаях, и разрешение вопросов о допустимости проведения органами государственного контроля (надзора) и муниципального контроля внеплановых выездных проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей. На органы прокуратуры возлагается разрешение вопросов о санкционировании ареста имущества в качестве способа обеспечения исполнения решения соответственно налоговых, таможенных органов о взыскании налога, пеней и штрафов, таможенных пошлин, налогов за счет иного имущества плательщика, в порядке, предусмотренном ст. 77 Налогового кодекса России<sup>3</sup> от 31.07.1998 № 146-ФЗ (ред. от 28.12.2016), и др.

Произошли и изменения в системе федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации. Согласно п. 2 Указа Президента России от 09.03.2004 № 314 (ред. от 07.12.2016) «О системе и

---

<sup>1</sup> Российская газета. 2008. 30 дек.

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

<sup>3</sup> Российская газета. 1998. 06 авг.



структуре федеральных органов исполнительной власти»<sup>1</sup> установлено, что в систему федеральных органов исполнительной власти входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, а в п. 1 ст. 21 Закона в числе органов, деятельность которых составляет предмет прокурорского надзора, содержится указание на государственные комитеты. Такие изменения действующего законодательства, несомненно, влекут необходимость внесения изменений и дополнений в действующую редакцию Закона.

Перечисленные надзорные направления и участки деятельности связаны с организацией деятельности органов прокуратуры и означают вопросы, по которым можно обращаться в органы прокуратуры. В целом, если нарушен закон, то это повод для обращения в органы прокуратуры, но нужно учитывать предмет и пределы прокурорского надзора. Для понимания роли прокуратуры в государственном устройстве первостепенное значение имеют цели и задачи ее деятельности. Государство определяет задачи, которые ему необходимо разрешить и с этой целью создает определенные государственные органы. Государственные задачи, поставленные на разрешение перед органами государственной власти, становятся целью их деятельности.

Цели и задачи прокурорского надзора, как правило, находят практическую реализацию при применении мер прокурорского реагирования на нарушения режима законности<sup>2</sup>.

Предмет прокурорского надзора за исполнением законов и законностью правовых актов согласно теории российского прокурорского права определяется ст. 21, 26, 9.1. Закона и составляет:

а) соблюдение прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами

---

<sup>1</sup> Российская газета. 2004. 12 мар.

<sup>2</sup> Винокуров Ю.Е. Прокурорский надзор: Учебник. 4-е издание. М, 2015. С. 212.

местного самоуправления, органами военного управления, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, правозащитными организациями;

б) соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, правозащитными организациями;

в) соответствие законам правовых актов, издаваемых органами и должностными лицами, перечисленными ст. 21, 26, 9.1. Закона и их антикоррупционность;

г) деятельность государственных (муниципальных) и иных органов (организаций) наделенных контрольной функцией.

Предмет прокурорского надзора обычно конкретизируется с учетом специфики задач и согласно особенностей закона, за соблюдением которого осуществляется прокурорский надзор, путем детализации (классификации) видов деятельности, регулируемых этим законом, их участников (как объектов надзора), выделения органов, наделенных контролирующими функциями, иными функциями обеспечения законности.

Выявив факт нарушения закона и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях, прокурор соответственно выявленному нарушению вправе внести протест на незаконный правовой акт в порядке ст. 23 Закона, внести требования об изменении нормативного правового акта, содержащего коррупциогенные факторы об изменении нормативного правового акта с предложением способа устранения выявленных коррупциогенных факторов в порядке ст. 9.1 Закона; внести предложения об изменении, дополнении, отмене или принятии законов и иных нормативных

правовых актов при обнаружении пробелов и противоречий в действующем законодательстве в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы (ст. 9 Закона); выявив незаконные действия или бездействие вопреки требованиям закона, прокурор вправе внести представление об устранении нарушений закона на действия (бездействие) поднадзорных органов и их должностных лиц) в порядке ст. 24 Закона; в целях предупреждения правонарушений объявляется (направляется) предостережение согласно ст. 25.1 Закона; также прокурор полномочен возбудить производство о любом административном правонарушении согласно ст. 25 Закона, ст. 24.6, 25.11, 28.4 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 17.04.2017)<sup>1</sup> (далее - КоАП РФ), вынести мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании согласно п. 2 ст. 27 Закона, ст. 37 УПК РФ; и обращаться в суд в порядке ст. 45 Гражданско-процессуального кодекса Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ (ред. от 19.12.2016)<sup>2</sup> (далее - ГПК РФ), ст. 52 Арбитражно-процессуального кодекса Российской Федерации<sup>3</sup> (далее – АПК РФ), постановления Конституционного суда Российской Федерации от 18 июля 2003 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности положений ст. 115, 231 ГПК РСФСР, ст. 26, 251, 253 ГПК РФ, ст. 1, 21 и 22 Закона в связи с запросами Государственного собрания – Курултая Республики Башкортостан, Государственного совета Республики Татарстан и Верховного суда Республики Татарстан»<sup>4</sup>; применить иные акты реагирования согласно полномочиям, предусмотренным иными федеральными законами.

Таким образом, определяя современное содержание надзорной деятельности прокуратуры, можно сделать следующие выводы:

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.

<sup>3</sup> Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3012.

<sup>4</sup> Собрание законодательства РФ. 2003. № 30. Ст. 3101.

1. На сегодняшний день основным содержанием прокурорской деятельности остаётся осуществление прокурорского надзора. Прокурорский надзор является основной функцией отечественной прокуратуры. Уголовное преследование, реализуемое органами прокуратуры, также является самостоятельным направлением её деятельности, однако носит дополнительный характер.

2. Содержание прокурорского надзора образует правозащитная и правоприменительная деятельность органов и учреждений прокуратуры.

3. По своей форме прокурорский надзор представляет в большей степени не традиционное прокурорское наблюдение, а прокурорско-надзорный процесс, осуществляемый в различных формах и включающий в себя несколько видов прокурорско-надзорных производств.

## **1.2. Полномочия прокуратуры при осуществлении надзора**

Полномочия прокурора – составная часть общеправового статуса прокуратуры. Они представляют собой права и обязанности прокурора действовать в определенной ситуации, руководствуясь требованиями закона и с помощью предусмотренных законом правовых методов, позволяющих достичь определенные законодательством цели. К полномочиям прокурора следует отнести и средства прокурорского реагирования<sup>1</sup>.

Полномочия прокуроров в рассматриваемой отрасли надзора определены в ст. 22 Закона.

Полномочия можно разделить на обязанности по выявлению нарушений закона и обязанности по устранению и предупреждению выявленных правонарушений.

В соответствии с этой статьей прокурор в пределах своей компетенции наделен следующими полномочиями по выявлению нарушений закона:

---

<sup>1</sup> Прокурорский надзор. Учебник для бакалавров. 11-е издание перераб. и доп. / Под общей ред. профессора Ю.Е. Винокурова. М., ООО «Издательство Юрайт», 2014. С. 256.

1. При предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территорию и в помещения предприятий, учреждений и организаций, указанных в п. 1 ст. 21 Закона, т.е. на территорию и в помещения федеральных министерств, государственных комитетов, служб, иных федеральных органов исполнительной власти, представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, органов военного управления, органов контроля коммерческих и некоммерческих организаций.

Характеризуя это полномочие, следует отметить, что Закон дает закрытый перечень территорий и помещений, которые прокурор может беспрепятственно посещать. Но в этом перечне нет помещений Правительства РФ, Президента РФ, судебных органов.

Исполнение данного полномочия ограничено еще одним условием. Право беспрепятственного входа прокурора на территории и в помещения указанных объектов реализуется прокурором при наличии у него информации о нарушении законов на данной территории и в помещениях или в связи с деятельностью, перечисленных в п. 1 ст. 21 Закона объектов.

2. Иметь доступ к интересующим прокурора документам и материалам. Исполняя это полномочие, прокурор руководствуется исключительно служебными (государственными) интересами. Здесь имеется в виду, что закон не содержит каких-либо ограничений в зависимости от содержания документов и материалов, степени их открытости. Прокурор имеет доступ ко всем документам и материалам с грифом «для служебного пользования», а также содержащие сведения, составляющие коммерческую тайну, информацию медицинского, интимного и иного характера, не подлежащую оглашению.

Документы и материалы - любые правовые акты, изданные и имеющиеся на данном объекте (приказы, распоряжения, инструкции), бухгалтерская документация (отчеты, балансы, платежные требования,

ведомости и т.д.), технологическая документация (чертежи, схемы, карты и т.п.)<sup>1</sup>.

Данная информация может быть получена как в виде документов, так и в виде электронных носителей. К материалам относятся не только различного рода носители информации, но и образцы продукции, сырья, технологического оборудования и т.п.

3. Требовать от руководителей органов, за которыми осуществляется прокурорский надзор, предоставления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений. Хотя в ст. 22 Закона и говорится о том, что прокурор может требовать предоставления ему документов и материалов не только от руководителей, но и от других должностных лиц указанных органов, прокуроры предъявляют такое требование, обычно к руководителям или замещающим их лицам. Предъявление такого требования к другим должностным лицам, помимо руководителя органа, явилось бы нарушением правил субординации.

Это полномочие прокурора имеет содержательное сходство с рассмотренным выше доступом прокурора к документам и сведениям. Их различие и самостоятельность состоят в том, что, используя рассматриваемое полномочие, прокурор обращается к руководителям и иным должностным лицам не того объекта проверки, где он находится (там он имеет доступ), а других органов, организаций и учреждений, чьи документы, материалы, статистические данные и иные сведения необходимы прокурору для установления и доказывания правонарушений на других объектах. Так, прокурор, получив информацию о факте уклонения от налогов коммерческой организацией, может обратиться в налоговую инспекцию с требованием о предоставлении сведений об уплате налогов данной организацией. С таким

---

<sup>1</sup> *Воронин О.В.* Теоретические основы современной прокурорской деятельности / под ред. докт. юрид. наук *А.Г. Халулина*. Томск: Изд-во НТЛ, 2013. С. 85.

же требованием прокурор может обратиться в органы статистики или банковские учреждения<sup>1</sup>.

Закон не определяет перечень документов, материалов и сведений, которые может потребовать прокурор при применении данного полномочия, а тем более их содержание. Пределы прокурорских требований в таком случае также определяются относимостью истребуемой информации к правонарушению. Прокурор должен истребовать только те документы и сведения, которые позволяют устанавливать и доказать факт совершенного правонарушения. В связи с этим закон определяет органы, учреждения и организации, к которым прокурор может обратиться с соответствующим требованием.

4. Проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона. На практике это именуют проверкой исполнения законов на месте. Это полномочие имеет комплексный характер. Проведение проверки – это значит применение прокурором целого ряда других полномочий, уже рассмотренных в виде беспрепятственного входа на территорию или помещения органов, перечисленных в п. 1 ст. 21 Закона, доступа к документам и материалам, а также требований о выделении специалистов, получении объяснений от руководителей и других должностных лиц указанных органов и иных полномочий.

Содержание, тактика и методика проведения проверок исполнения законов значительно различаются и зависят от содержания законов, исполнение которых подлежит проверке, и от вида объектов, на которых проводится проверка исполнения законов. В связи с чем в теории и практике прокурорского надзора разработаны и применены методики осуществления надзора за исполнением законов в разных сферах<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Крюков В.Ф. Курс лекций по прокурорскому надзору в Российской Федерации: учеб. Курс: ГУ ИПП, 2011. С. 192.

<sup>2</sup> Гулягин А.Ю. Организация деятельности и управление в органах прокуратуры. М.: «Российский следователь». 2011. № 5. С. 184

5. Требовать от руководителей органов, перечисленных в ст. 21 Закона, выделения специалистов для выяснения возникающих вопросов в ходе осуществления надзора за исполнением законов. Прокуроры обращаются к помощи специалистов на различных стадиях надзорного процесса. Наиболее часто специалисты привлекаются для участия в проверках, проводимых прокурором<sup>1</sup>.

Разрешая поставленные вопросы, специалисты изучают, анализируют и дают оценку фактической стороне обстоятельств, в связи с которыми возникли вопросы. Правовую оценку этим заключениям специалистов дает сам прокурор.

6. Требовать от руководителей органов, за которыми осуществляется прокурорский надзор в сфере исполнения законодательства, проведения проверок в связи с поступившими в орган прокуратуры материалами и обращениями. Это полномочие реализуется направлением в адрес руководителей органов письменного требования с просьбой проведения проверки и сообщении о ее результатах в органы прокуратуры.

Данное полномочие применяется прокурором в тех случаях, когда в органы прокуратуры поступают заявления, сообщения, обращения от граждан, работников и должностных лиц отдельных организаций и учреждений, средств массовой информации, ревизионных комиссий коммерческих и некоммерческих организаций и т.п., которые свидетельствуют о признаках правонарушений в деятельности указанных органов и организаций или их должностных лиц. Из смысла требований Закона (ст. 21) ясно, что такое требование прокурора предъявляется руководителям, которые имеют право назначать проведение ревизий в подведомственных или подконтрольных органах, организациях или учреждениях.

---

<sup>1</sup> *Петров А.В.* Соотношение прокурорского надзора с судебным и ведомственным контролем. М.: «Законность». 2013. № 4. С. 156



Результаты проверки или ревизии с ответами на поставленные вопросы передаются прокурору в установленный им срок. Правовую оценку результатов проверки или ревизии делает сам прокурор. На выполнение требования прокурора о проведении проверки обычно дается не более 10 суток со дня его поступления. Чаще проведение проверок поручается органам контроля и вышестоящим органам. На предприятиях, в учреждениях, в организациях проверки в основном должны проводиться органами контроля.

7. Вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений законов. Это полномочие прокурора состоит двух частей: требовать объяснений от должностных лиц и граждан по поводу нарушения закона и вызывать должностных лиц и граждан для дачи указанных объяснений (объяснения приобщаются к материалам проверки).

Прокурор требует дать объяснения и предлагает должностному лицу или гражданину сообщить все, что ему известно о фактах нарушения закона. Объяснение дается в устной и письменной форме. Получение таких объяснений похоже на допрос свидетеля или обвиняемого, но значительно отличается по процессуальной форме и юридическому значению<sup>1</sup>.

Проверки исполнения законов и проверки законности актов проводятся прокурорами в пределах их должностной компетенции. Так, муниципальные прокуроры (районные, городские) проводят проверки в органах районного звена. Что касается прокуроров субъектов РФ, то они проводят проверки в республиканских, краевых, областных органах. При этом вышестоящий прокурор обладает правом проводить проверки в органах, относящихся к компетенции нижестоящих прокуроров, а в некоторых случаях поручать проведение проверок прокурорам районов и городов в органах краевого, областного и им равных звеньев.

---

<sup>1</sup> *Винокуров А.Ю.* Требование прокурора о проведении проверки. М.: Законность. 2012. № 2. С. 98.

Вторая группа полномочий прокурора, предусмотренных в ст. 22 Закона, направлена на устранение выявленных нарушений законов и способствующих им обстоятельств, а также на привлечение к ответственности лиц, виновных в нарушении закона.

1. Возбуждение производства об административном правонарушении. В случаях, когда в процессе осуществления надзора выявляются факты, которые имеют признаки административного правонарушения, т.е. деяния, предусмотренного нормами КоАП РФ, лицами, которые несут соответствующую ответственность, прокурор выносит постановление о возбуждении производства об административном правонарушении. Постановление вместе с подтверждающими факт правонарушения материалами, прокурором передается по подведомственности для рассмотрения дела по существу.

2. Требование прокурора привлечения лиц, нарушивших закон, к иной установленной законом ответственности.

В тех случаях, когда прокурор в процессе применения правовых средств выявляет правонарушения, которые имеют признаки преступления, он в целях пресечения преступления и преступной деятельности направляет материалы в органы дознания или следствия для возбуждения уголовного дела.

Также, это полномочие прокурора применяется в случаях выявления правонарушений менее опасных, чем административные правонарушения. Обычно это дисциплинарные проступки или нарушения гражданского законодательства, которые повлекли материальный ущерб.

В данных случаях прокурор может потребовать принятия соответствующих мер от должностных лиц, в чью компетенцию входит наложение на виновных мер дисциплинарного взыскания, или принятия мер к возмещению материального ущерба, предусмотренных соответствующими нормами трудового или гражданского законодательства.

3. Предостережение о недопустимости нарушения закона. Это полномочие прокурора имеет целенаправленный профилактический характер. Оно применяется в тех случаях, когда прокурор в процессе осуществления надзора за исполнением законов и законностью правовых актов или в процессе проверки конкретных обращений, заявлений или жалоб получает сведения о том, что должностные лица органов, организаций и учреждений, перечисленных в п. 1 ст. 21 Закона, готовятся совершить противоправные деяния.

Для предупреждения совершения этих деяний и недопущения их общественно опасных последствий прокурор сообщает указанным лицам об имеющейся в его распоряжении информации о том, что в случае совершения предполагаемых деяний они могут быть привлечены к ответственности в установленном законом порядке.

4. Освобождение лиц, незаконно подвергнутых административному задержанию на основании решений несудебных органов. Применение административного задержания является важной мерой обеспечения производства по делам об административных нарушениях. В связи с чем применение этой меры ограничивает важнейшее конституционное право человека и гражданина - право на свободу и личную неприкосновенность (ст. 22 Конституции РФ). В связи с этим данное полномочие прокурора, предусмотренное п. 3 ст. 22 Закона, имеет важнейшее значение<sup>1</sup>.

Когда прокурор установил нарушения, он выносит постановление об освобождении незаконно задержанных, подлежащее незамедлительному исполнению. При необходимости прокурор может принять должностные меры к наказанию виновных в незаконном задержании.

5. Опротестование противоречащих закону правовых актов. Указанное полномочие прокурора применяется тогда, когда в ходе осуществления надзора за соответствием законам правовых актов, издаваемых органами или должностными лицами, указанными в п. 1 ст. 21 Закона, выявляются

---

<sup>1</sup> Сухарев А.Я. Прокурорский надзор. Учебник для вузов. М., 2014. С. 216.

приказы, распоряжения, постановления и иные акты, полностью или частично не соответствующие Конституции РФ, уставам субъектов РФ, федеральным законам или законам субъектов РФ. Данное полномочие состоит в требовании прокурора полностью или частично отменить несоответствующие закону акты.

Это требование обращается, обычно, к должностному лицу или коллективному органу, издавшему (принявшему) незаконный акт.

В необходимых случаях, когда прокурор реализует данное полномочие, он может обратиться в суд общей юрисдикции или арбитражный суд с требованием о признании не соответствующих закону актов недействительными. Такая форма реализации рассматриваемого полномочия прокурора появилась очень недавно и служит наглядным подтверждением укрепления судебной власти в Российской Федерации<sup>1</sup>.

6. Определение конкретного адресата направления требования - в суд общей юрисдикции или арбитражный суд - каждый раз зависит от содержания незаконного акта и органа или должностного лица, издавшего такой акт. Так, требование прокурора о признании незаконного правового акта, ущемляющего конкретные права гражданина, недействительным может быть обращено в районный, городской суд общей юрисдикции. С требованием о признании недействительным правового акта, вопреки закону, ущемляющему компетенцию, права отдельных органов управления, прокурор может обратиться в арбитражный суд.

Исключением из этого правила: Постановлением Конституционного Суда РФ от 18.07.2003 № 13-П норма, содержащаяся во взаимосвязанных п. 2 ч. 1 ст. 26, ч. 1 ст. 251 ГПК РФ, п. 2 ст. 1, п. 1 ст. 21 и п. 3 ст. 22 Закона, которая наделяет прокурора правом обращаться в суд с заявлением о признании нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации противоречащими закону, признана не соответствующей Конституции

---

<sup>1</sup> Петров А.В. Соотношение прокурорского надзора с судебным и ведомственным контролем. М.: «Законность». 2013. № 4. С. 97.

Российской Федерации, в той мере, в какой данная норма допускает обращение прокурора в суд общей юрисдикции с заявлением о признании положений конституций и уставов, противоречащими федеральному закону.

7. Внесение представлений об устранении нарушений закона. Данное полномочие означает право и обязанность прокурора требовать устранения выявленных в процессе осуществления надзора фактов нарушения закона. Нарушение закона – в этом случае неисполнение или ненадлежащее исполнение требований закона органами, организациями или их должностными лицами, перечисленными в п. 1 ст. 21 Закона. Характер нарушения закона каждый раз определяется содержанием требований конкретного закона (нормы гражданского, финансового, налогового законодательства, законодательства о приватизации, экологического и т.д.). Эти требования могут быть изложены непосредственно в Конституции РФ, конституциях или уставах субъектов РФ, федеральных законах или законах субъектов РФ<sup>1</sup>.

Прокурор может обратиться с требованием об устранении нарушений закона к тем органам, организациям, учреждениям или должностным лицам, имеющим право и возможность устранить выявленные нарушения закона.

Закон не определяет адресатов внесения представления, но ясно, что в их числе могут быть только органы, организации, учреждения и должностные лица, указанные в п. 1 ст. 21 Закона, т.е. те объекты, исполнение законов которыми входит в предмет прокурорского надзора.

Многие права прокуроров являются вместе с тем и их обязанностями. Например, из права прокурора истребовать для проверки соответствия законам правовых актов органов представительной и исполнительной власти вытекает его обязанность систематически проводить проверки законности этих актов, принимать меры к своевременному выявлению и устранению

---

<sup>1</sup> *Винокуров А.Ю.* Требование прокурора о проведении проверки. М.: Законность. 2012. № 2. С. 89.

нарушений, допущенных при издании указанных актов. Все рассмотренные выше полномочия прокуроров рассчитаны на активное их применение.

В ст. 6 Закона закреплено принципиально важное положение о том, что требования прокурора, вытекающие из его полномочий, подлежат безусловному исполнению в установленный срок. Закреплено также, что неисполнение требований прокурора и следователя, вытекающих из их полномочий, а также уклонение от явки по их вызову влечет за собой установленную законом ответственность, как правило, административную<sup>1</sup>.

Таким образом, активное, обоснованное применение прокурорами предоставленных им полномочий позволяет своевременно выявлять и устранять нарушения законов, способствующие им обстоятельства, предупреждать нарушения законов и тем самым способствует укреплению законности и правопорядка в регионах и в целом в стране.

### **1.3. Правовое регулирование прокурорского надзора**

На сегодняшний день прокурорский надзор — это осуществляемая прокурорами от имени РФ деятельность за исполнением действующих на ее территории законов в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства<sup>2</sup>.

Правовое регулирование прокурорского надзора осуществляется: Конституцией РФ, которая регламентирует деятельность прокуратуры за исполнением и соблюдением законов, Федеральным законом «О прокуратуре РФ», закрепляет общие положения о прокуратуре, организацию деятельности и полномочия органов прокуратуры, другими федеральными законами и международными договорами Российской Федерации.

---

<sup>1</sup> Чувилев А. А. Прокурорский надзор в РФ. М., 2015. С. 215.

<sup>2</sup> Савюк Л.К. Правоохранительные и судебные органы: учебник. М.: Юрист, 2014. С. 245.

Конституция РФ в ст. 129 также закрепила положение о том, что прокуратура РФ составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору РФ, установила порядок назначения на должности и освобождения от должностей Генерального прокурора РФ и других прокуроров<sup>1</sup>.

Основным законодательным актом, который регулирует организацию и деятельность органов российской прокуратуры, является Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», которым определены:

- цели, которые стоят перед органами прокуратуры, их структура и порядок функционирования;
- принципы организации и деятельности прокуратуры;
- функции и иные основные направления (участки) деятельности прокуроров;
- полномочия прокуроров, которые применяются к конкретным отраслям надзора и иной деятельности;
- порядок назначения на должности прокурорских работников и требования, которые предъявляются к лицам, назначаемым на должности прокуроров;
- условия прохождения ими службы и их правовой статус.

Помимо Закона многочисленной являются федеральные законы, закрепляющие различные процессуальные полномочия прокуроров, в числе которых следует выделить УПК РФ, КоАП РФ, ГПК РФ и АПК РФ.

Нормы, касающиеся деятельности прокуратуры, содержатся также во многих других законодательных актах. В качестве примера можно привести Закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (в ред. от 03.07.2016) «О полиции»<sup>2</sup> (ст. 52), Федеральный закон от 03.04.1995 № 40-ФЗ (ред. от 06.07.2016) «О

---

<sup>1</sup> Настольная книга прокурора / под общ. ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2014. С. 412.

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

Федеральной службе безопасности»<sup>1</sup> (ст. 24), Закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ (ред. от 06.07.2016) «Об оперативно-розыскной деятельности»<sup>2</sup> (ст. 4, 21) и др. Как правило, в этих законах воспроизводится требование Закона о необходимости осуществления прокурорского надзора за законностью деятельности тех или иных государственных органов. Также имеются законодательные акты, определяющие дополнительные направления преимущественно надзорной деятельности прокуроров с закреплением за ними специфических полномочий. В качестве примера можно привести Федеральный закон от 25.07.2002 № 114-ФЗ (ред. от 23.11.2015) «О противодействии экстремистской деятельности»<sup>3</sup> и Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 01.05.2017) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»<sup>4</sup>.

Давая характеристику законодательным актам, можно упомянуть и о решениях Конституционного Суда Российской Федерации, внесших определенные коррективы в правоприменительную практику, в том числе и по вопросам осуществления прокурорами своих полномочий. В частности, в Постановлении от 18.02.2000 № 3-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 5 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Б. А. Кехмана»<sup>5</sup> Конституционный Суд РФ признал частично несоответствующей положениям Конституции РФ оспариваемую норму. Аналогичное решение принято Конституционным Судом РФ в Постановлении от 18.07.2003 № 13-11 «По делу о проверке конституционности положений статей 115 и 231 ГПК РСФСР, статей 26, 251, 253 ГПК Российской Федерации, статей 1, 21 и 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 1995. № 15. Ст. 1269.

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ. 1995. № 33. Ст. 3349.

<sup>3</sup> Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3031

<sup>4</sup> Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

<sup>5</sup> *Росинский В.В.* Конституционные основы правозащитной деятельности прокуратуры Российской Федерации. М., Альфа-М. 2012. С. 224.



запросами Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан, Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан».

Следующую в порядке убывания юридической силы группу правовых актов составляют постановления Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания РФ. Особенность таких документов заключается в том, что они носят ненормативный характер, являясь в то же время достаточно важными для функционирования системы органов прокуратуры. Так, Советом Федерации в рамках полномочий, установленных подп. «з» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ, принимаются решения о назначении на должность и освобождении от должности Генерального прокурора РФ. В свою очередь, постановлениями Государственной Думы в соответствии с подп. «ж» ч. 1 ст. 103 Конституции РФ объявляются акты амнистии, которые обязательны для прокуроров, осуществляющих надзор за исполнением законов в досудебной стадии уголовного судопроизводства либо за исполнением законов в уголовно-исполнительной системе, а также для прокуроров, поддерживающих государственное обвинение в судах.

Отдельные вопросы организации и деятельности прокуратуры детально изложены в указах Президента РФ, которыми утверждены Положение о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью<sup>1</sup> и Положение о порядке присвоения классных чинов прокурорским работникам органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации. Также, указами Президента РФ ненормативного характера производится присвоение прокурорским работникам классных чинов высшей категории, а также награждение их почетными званиями «Заслуженный юрист Российской Федерации» и «Заслуженный работник прокуратуры Российской Федерации», а также государственными наградами.

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 1996. № 17. Ст. 1958.

Некоторые вопросы, которые связаны с материально-техническим и социальным обеспечением органов прокуратуры, регулируются решениями Правительства РФ, которым, к примеру, издано Постановление от 30.07.2005 № 467 «Об установлении должностных окладов прокурорских работников органов прокуратуры Российской Федерации»<sup>1</sup>.

Ряд вопросов, которые касаются функционирования органов прокуратуры и реализации прокурорами отдельных полномочий, регулируется законодательными актами субъектов РФ. Например, уставами г. Москвы и Московской области соответствующим прокурорам предоставлено право законодательной инициативы. С учетом требований ст. 129 Конституции РФ о необходимости согласования с субъектами РФ назначаемых на должность прокуроров в регионах приняты законодательные акты, в которых излагается порядок осуществления такой процедуры. Необходимость регламентации каждым субъектом РФ порядка дачи прокурором согласия на привлечение к ответственности депутата регионального органа представительной власти предусмотрена Федеральным законом от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

В своей практической деятельности работники прокуратуры руководствуются также приказами и указаниями Генерального прокурора РФ, которые играют важную роль в организации стабильного функционирования всей прокурорской системы и в соответствии со ст. 17 Закона обязательны для исполнения всеми работниками органов и учреждений прокуратуры.

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 2005. № 32. Ст. 3312.

В связи с чем можно назвать приказы Генерального прокурора РФ:

- от 07.12.2007 № 195 (ред. от 21.06.2016) «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина»<sup>1</sup>,

- от 07.05.2008 № 84 (ред. от 12.04.2017) «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур»<sup>2</sup>,

- от 28.12.2009 № 400 (ред. от 09.02.2012) «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов»<sup>3</sup> и др.

Необходимо упомянуть и совместные приказы руководителей правоохранительных органов, в частности Приказ МВД России № 38, Генпрокуратуры России № 14, СК России № 5 от 16.01.2015 «Об утверждении Инструкции о порядке рассмотрения заявлений, сообщений о преступлениях и иной информации о происшествиях, связанных с безвестным исчезновением лиц»<sup>4</sup>.

Прокуроры субъектов РФ в рамках предоставленных им полномочий также издают управленческие документы, которые обязательны для исполнения подчиненными им прокурорами.

Деятельность органов российской прокуратуры и полномочия прокуроров определяются также международными и межгосударственными договорами и соглашениями, такими, к примеру, как договоры о правовой помощи, о порядке отношений прокуроров с судебно-следственными органами других государств, о выдаче преступников (экстрадиции) и др.<sup>5</sup>.

При этом, очевидно, необходимо иметь в виду ст. 15 Конституции РФ, относящую общепризнанные принципы и нормы международного права и

---

<sup>1</sup> Законность. 2008. № 3.

<sup>2</sup> В данном виде документ опубликован не был // URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req> (дата обращения: 05.02.2017)

<sup>3</sup> Законность. 2010. № 4.

<sup>4</sup> Российская газета. 2015. 30 мар.

<sup>5</sup> Тагирова Д.Т., Сулейманов В.Г. Прокурорский надзор в Российской Федерации // Законность и правопорядок в современном обществе. 2011. № 7. С. 117.

международные договоры РФ к числу полноправных актов национальной правовой системы и оговаривающую, что в случаях, когда международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, должны применяться правила международного договора.

В частности, прокуратура РФ обязана руководствоваться положениями:

- Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г.<sup>1</sup>,

- Европейской конвенции о взаимной правовой помощи по уголовным делам от 20 апреля 1959 г.<sup>2</sup>,

- Конвенции СНГ о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам от 22 января 1993 г.<sup>3</sup>

Согласно закону о поправке к Конституции РФ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации»<sup>4</sup>, гл. 7 стала называться «Судебная власть и прокуратура», в ст. 129 п. 1 добавлено, что полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации определяются федеральным законом.

Реализация данного выделения, очевидно, имеет положительные моменты, особенно в свете реформы и преобразований, и, возможно, поставит точку в дискуссии по вопросу, к какой ветви власти необходимо отнести прокуратуру.

Однако, хотелось бы, чтобы в принятом законе более обстоятельно была изложена структура деятельности прокуратуры. По этому вопросу для более успешного функционирования правового регулирования прокуратуры хотелось бы предложить внести следующие изменения:

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 2001. № 2. Ст. 163.

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ. 2000. № 23. Ст. 2349.

<sup>3</sup> Собрание законодательства РФ. 1995. № 17. Ст. 1472.

<sup>4</sup> Собрание законодательства РФ. 2014. № 6. Ст. 548

1) полномочия и порядок деятельности прокуратуры должны регулироваться федерально-конституционным законом (п. 1 ст. 129), а не просто федеральным;

2) статус прокуратуры РФ должен сохраниться «как единой централизованной системы с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим». Поскольку он является основополагающим в деятельности прокуратуры;

3) вернуть Генеральному прокурору РФ право на законодательную инициативу, право на обращение в Конституционный суд РФ;

4) Генпрокуратуре могли быть возвращены функции возбуждения и расследования уголовных дел;

5) вернуть право обращения в суды с ходатайствами, в том числе об арестах и освобождениях фигурантов дел.

Более успешному функционированию прокурорского надзора, как и всей многогранной деятельности прокуратуры, может способствовать совершенствование законодательства, регулирующего организацию и деятельность прокуратуры. Поэтому главной задачей должно стать дальнейшее развитие и модернизация органов прокуратуры применительно к динамично развивающемуся обществу.

Таким образом, правовое регулирование прокурорского надзора осуществляется: Конституцией РФ, которая регламентирует деятельность прокуратуры за исполнением и соблюдением законов, ФЗ «О прокуратуре РФ», закрепляет общие положения о прокуратуре, организацию деятельности и полномочия органов прокуратуры, другими федеральными законами и международными договорами Российской Федерации.

## 2. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА НАПРАВЛЕНИЙ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ В ОТДЕЛЬНЫХ СФЕРАХ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Прокурор наделен полномочиями по надзору за исполнением очень многих законодательных актов, которые регулируют публичные взаимоотношения в самых разнообразных сферах существования и деятельности общества. Когда нарушается какой бы ни было закон, прокурор реагирует установленным законом образом, так как любое правонарушение общественно опасно. В этом смысле не может существовать исключений, и прокурор исполняет надзор за соблюдением всех законов.

Под термином «законы» в ч. 2 ст. 1 Закона понимаются:

- 1) Конституция РФ,
- 2) федеральные конституционные законы,
- 3) федеральные законы,
- 4) постановления Правительства РФ,
- 5) указы Президента РФ,
- 6) нормативные акты министерств и ведомств,
- 7) нормативно-правовые акты, издаваемые представительными (законодательными) и исполнительными органами власти субъектов РФ,
- 8) нормативные акты органов местного самоуправления<sup>1</sup>.
- 9) Надзор за соблюдением законов предполагает не только наблюдение за их исполнением упомянутыми субъектами, но и контроль за соответствием законам выпускаемых правовых актов.

10) Органы прокуратуры имеют большое значение в обеспечении единого законного пространства: обвинителями оспариваются десятки сотен незаконных актов представительных (законодательных) и исполнительных органов субъектов РФ, актов органов местного самоуправления и уставов

---

<sup>1</sup> Ласкина Н.В. Прокурорский надзор. Учебник. Издательство «Юстицинформ». М, 2012. С. 241.

муниципальных образований. Большая часть этих нормативных актов приведена в согласие с законом или отменено. Проблема приведения местных законов в соразмерность с федеральным правом является одной из неизменных элементов прокурорской деятельности.

11) Можно выделить, что данная отрасль прокурорского надзора охватывает очень большой круг субъектов, которые обязаны исполнять законы. В связи с этим на практике в рамках надзора за исполнением законов выделяются вспомогательные, более узкие ориентированности (подотрасли, подфункции). Так, надзор за исполнением законов исполняется в социальной сфере, в финансовой сфере, в сфере исполнения права о не достигших совершеннолетия, в сфере природоохранительный законодательства и в других сферах.

12) Но в зависимости от задач, которые решаются государством на каждом этапе его развития, законодательство подвергается значительным изменениям в настоящее время в России, в особенности при смене общественной формации. В связи с этим необходимо подвергнуть значительным изменениям в правовом регулировании вновь возникших общественных отношений, например, в сфере приватизации государственных и муниципальных предприятий, в аграрной сфере, институт собственности на землю.

В связи с чем принимаются новые законы, надзор за исполнением которых возлагается на прокуроров. Поскольку от того, как исполняются эти законы, во многом зависит реализация намеченных государством преобразований в социальной, экономической, оборонной и других сферах, а также состояние законности и правопорядка, определяются и направления прокурорского надзора за исполнением законов<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Гулягин А.Ю. Организация деятельности и управление в органах прокуратуры. М.: «Российский следователь». 2011. № 5. С. 98.

Направление – это надзор соблюдением конкретного закона или нескольких законов, регулирующих общественные отношения в определенной сфере (банковской, налоговой, аграрной и др.).

Исходя из задач, которые стоят в сегодняшний период перед Россией, сложившейся структуры федерального законодательства и практики работы прокуратуры, которая сложилась в наши дни, выделяют следующие направленности прокурорского надзора за исполнением законов:

а) надзор за исполнением:

- законодательства о политических правах и свободах граждан;
- законодательства о гражданстве;
- законодательства о беженцах и вынужденных переселенцах;
- трудового законодательства;
- законодательства об охране труда и соблюдению правил техники безопасности;
- законодательства о занятости населения;
- законодательства о здравоохранении;
- законодательства об образовании;
- жилищного законодательства;
- законодательства о приватизации жилищного фонда;
- законодательства о защите прав потребителей;
- законодательства об охране окружающей природной среды;
- законодательства о ядерной и радиационной безопасности;
- пенсионного законодательства;
- законодательства о льготах;
- законодательства о борьбе с наркоманией;
- законодательства о несовершеннолетних;
- законодательства об обращениях граждан (социальная сфера);

б) надзор за исполнением:

- законодательства о собственности;
- законодательства о предпринимательстве;



- законодательства о приватизации государственных и муниципальных предприятий;

- законодательства о банках и банковской деятельности;

- законодательства о налогах;

- аграрного (земельного) законодательства;

- инвестиционного законодательства;

- законодательства об аренде;

- дорожно-транспортного законодательства (экономическая сфера);

в) надзор за исполнением:

- законодательства об обороне;

- законодательства об оружии;

- законодательства о границе;

- законодательства о чрезвычайных ситуациях или положении (оборонная сфера);

г) надзор за исполнением:

- законодательства о внешнеэкономической деятельности;

- таможенного законодательства (внешнеэкономическая сфера);

д) надзор за законностью:

- привлечения физических, должностных и юридических лиц к административной ответственности;

- применения мер административного пресечения и предупреждения;

- содержания под стражей лиц, совершивших административные правонарушения (административно-юрисдикционная сфера)<sup>1</sup>.

Таким образом, выделяется более тридцати направлений прокурорского надзора за исполнением законов, которые должны находиться под наблюдением прокуроров.

---

<sup>1</sup> Ласкина Н.В. Прокурорский надзор. Учебник. Издательство «Юстицинформ». М, 2012. С. 199.

Если рассматривать прокурорский надзор за законностью правовых актов, то можно выделить такие направления, как надзор за законностью правовых актов, издаваемых:

- органами представительной и исполнительной власти, включая и органы местного самоуправления;
- федеральными министерствами и ведомствами;
- органами контроля;
- министерствами и ведомствами субъектов федерации;
- органами военного управления;
- предприятиями, учреждениями, организациями; общественными организациями.

Выделение направлений прокурорского надзора за исполнением законов позволяет лучше организовать работу прокуратуры, закрепить надзор по отдельным направлениям или группе направлений за конкретными прокурорскими работниками, упорядочить учет выявленных нарушений законов, облегчить анализ правонарушений и составление статистических отчетов.

В зависимости от состояния исполнения законов и от того, какие нарушения законов допускаются в регионах, для одних прокуроров могут быть актуальными одни направления прокурорского надзора за исполнением законов, для других — иные. Если не допускаются нарушения тех или иных законов, то и отсутствуют основания для вмешательства прокурора. Самое первое необходимо надзор за исполнением тех законов, которые нарушаются<sup>1</sup>.

Из-за того, что в настоящее время почти повсеместно нарушается законодательство о приватизации государственных и муниципальных предприятий, законодательство о банках и банковской деятельности и при этом значительно ущемляются права граждан и законные интересы

---

<sup>1</sup> Савюк Л.К. Правоохранительные и судебные органы: учебник. М.: Юристъ, 2014. С. 184.

государства, прокурорский надзор за исполнением этих законов является особо важным.

Для прокуроров сельской местности значительную актуальность представляет надзор за исполнением аграрного (земельного) законодательства из-за его многочисленных нарушений. Требуется особое внимание со стороны территориальных прокуроров надзор за исполнением законодательства о несовершеннолетних.

С учетом увеличивающейся распространенности нарушений законов и наступающих вредных последствий для транспортных прокуроров особую значимость приобретает надзор за исполнением таможенного законодательства, для природоохранных прокуроров — надзор за исполнением законодательства об охране атмосферного воздуха и вод. Что касается военных прокуроров, то для них является приоритетным надзор за исполнением законодательства, регулирующего вопросы материально-бытового обеспечения военнослужащих и сохранения государственного имущества и вооружения.

Из-за роста травматизма на производстве и в большинстве на малых предприятиях, для всех прокуроров становится особо актуальным надзор за соблюдением законодательства об охране труда и соблюдением правил по технике безопасности<sup>1</sup>.

В связи с неконтролируемым распространением огнестрельного, в том числе и боевого, оружия среди населения и ростом преступлений, совершенных с применением оружия и боеприпасов, под постоянным наблюдением прокуроров должен находиться надзор за исполнением законодательства об оружии. Является актуальным также надзор за исполнением законодательства об административных правонарушениях, поскольку органы, которые наделены правом применения административных санкций, нередко допускают нарушения или бездействуют.

---

<sup>1</sup> Баскаков В. И. Прокурорский надзор: Учебник. М.: БЕК, 2013. С. 274.

Особое внимание должно уделяться прокурорскому надзору за законностью правовых актов, принимаемых органами представительной и исполнительной власти областного и районного значения, а также органами местного самоуправления. Эти факты связаны с тем, что данными органами часто издаются правовые акты с нарушением законов, в связи с этим нарушаются права многих граждан, проживающих в соответствующих регионах, ущемляются законные интересы предприятий, учреждений и организаций.

С данной точки зрения в процессе реализации организационных форм деятельности прокуратуры по надзору п. 2 ст. 21 Закона установлены определенные пределы. Заключается это в том, что органы прокуратуры при осуществлении надзора за исполнением надзора в ходе проверки исполнения законов проводят на основании поступающей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения закона, которые требуют принятия мер прокурорского реагирования.

С помощью правовых средств, которые имеются в их распоряжении, прокурорам нужно обеспечить ориентацию контролирующих органов на действенное выявление нарушений законов на подконтрольных объектах. Именно на такие меры указывает Приказ Генеральной прокуратуры РФ, МВД РФ, ФСБ РФ и ГТК РФ от 4 ноября 1997 г. № 69/777/425/700 «Об утверждении Инструкции по взаимодействию правоохранительных органов Российской Федерации при расследовании и раскрытии преступлений, связанных с посягательствами на культурные ценности России»; Соглашение Генеральной прокуратуры РФ и Уполномоченного по правам человека в РФ от 24 июля 1998 г. «О формах взаимодействия Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Уполномоченного по правам человека в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан»<sup>1</sup>.

Чтобы наладить действенную систему надзора за законностью использования органами государственного контроля (надзора) полномочий

---

<sup>1</sup> Сборник основных приказов и указаний Генерального прокурора РФ. М., 1999.

по проведению проверок выполнения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями при осуществлении их деятельности обязательных требований к товарам (работам, услугам), установленных федеральными законами или принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами, издан Приказ Генерального прокурора РФ от 31 марта 2008 г. № 53 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности»<sup>1</sup>.

В Законе определяются поводы и основания проверок исполнения законов, при этом учитываются требования о недопустимости подмены прокуратурой иных государственных органов. Подробно рассмотрено это направление в нормативных документах Генеральной прокуратуры, значительно часто совместных с разными ведомствами. Примером это может выступать совместное указание Российского агентства по государственным резервам и Генеральной прокуратуры РФ № ПК-216, 99/7 от 25 мая, 2 июня 2000 г «О порядке направления в органы прокуратуры материалов о нарушениях, связанных с формированием и использованием государственного материального резерва»<sup>2</sup>. В нем указано, что органы Росрезерва при выявлении фактов неисполнения субъектами Российской Федерации и организациями обязательств по возврату в государственный резерв заимствованных материальных ценностей; самовольного расходования материальных ценностей государственного резерва должностными лицами пунктов ответственного хранения и иных противоправных действий должностных лиц поставщиков, заемщиков, ответственных хранителей материальных ценностей государственного резерва, за совершение которых законом предусмотрена уголовная ответственность, должны в месячный срок направлять материалы прокурору

---

<sup>1</sup> В данном виде документ опубликован не был // URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req> (дата обращения: 11.04.2017)

<sup>2</sup> Сборник основных организационно-распорядительных документов Генпрокуратуры РФ. Том 1. М., 2004.

соответствующего субъекта Российской Федерации для правовой оценки и принятия решения в порядке, предусмотренном законодательством РФ.

Таким образом, существуют условия, которые обязательны для проведения проверки:

- прокурор должен располагать информацией о фактах нарушения закона;
- содержание информации должно свидетельствовать о том, что соответствующие вопросы не входят в компетенцию других государственных органов и требуется принятие мер только прокурором.

Поводами для проверок являются поступающие в прокуратуру заявления, жалобы и иные обращения, материалы средств массовой информации, контролирующих органов, уголовных, гражданских и арбитражных дел, иные материалы, а также результаты анализа статистики, прокурорской и правоприменительной практики, непосредственное обнаружение прокурором правонарушений.

Действия прокуратуры по организации проверок регламентированы Приказом Генерального прокурора РФ от 27 декабря 2007 г. № 212 «О порядке учета и рассмотрения в органах прокуратуры Российской Федерации сообщений о преступлениях»<sup>1</sup>, Приказом Генпрокуратуры РФ от 17 декабря 2007 г. № 200 «О введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в системе прокуратуры Российской Федерации»<sup>2</sup>. Порядок проверки заявлений, жалоб, запросов и обращений, обеспечивающий наиболее полное, своевременное и квалифицированное рассмотрение поставленных в них вопросов, определяется Генеральным прокурором РФ, его заместителями, начальниками управлений и отделов (на правах управлений) Генеральной прокуратуры, Главной военной прокуратуры, руководителями прокуратур субъектов РФ, приравненных к ним военных и других специализированных прокуратур, прокурорами

---

<sup>1</sup> Законность. 2008. № 3.

<sup>2</sup> Законность. 2008. № 4.

городов, районов, приравненными к ним военными и другими специализированными прокурорами, их заместителями.

Генеральная прокуратура при определении надзорной политики, проводит курс на решение органами прокуратуры только тех вопросов, которые входят в их компетенцию. Прокуроры не вправе осуществлять проверки, которые относятся к сфере деятельности иных государственных органов. Прокурорские проверки не должны касаться исполнения подзаконных и ведомственных актов. Такая практика является, по сути, вмешательством в оперативно-хозяйственную деятельность.

Для эффективной реализации полномочий по надзору за соблюдением Конституции РФ в соответствии с Законом и рядом организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры РФ (такими, как Приказы от 9 сентября 2002 г. № 55 «О совершенствовании информационно-аналитической работы в Генеральной прокуратуре Российской Федерации»<sup>1</sup>, от 19 апреля 2004 г. № 9 «О систематизации законодательства в органах прокуратуры»<sup>2</sup> и другими) органы прокуратуры стремятся во время выявлять и устранять противоречия между правительственными актами и законом.

В системе подзаконных актов особое место занимают Постановления Правительства Российской Федерации. Они принимаются по наиболее важным вопросам, на основе которых осуществляется конкретизация положений закона, обеспечивается осуществление их требований. От качества постановлений в большой степени зависит уровень правового регулирования различных сфер жизнедеятельности общества и государства.

Согласно требованиям Закона в силу своего должностного положения Генеральный прокурор информирует Президента РФ обо всех выявленных случаях несоответствия постановлений Правительства Конституции РФ, российским законам. Назначение данной информации состоит в обеспечении

---

<sup>1</sup> Сборник основных организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры РФ. Том 1. М., 2004.

<sup>2</sup> СПС Консультант Плюс [Электронный ресурс] // URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req> (дата обращения: 30.03.2017)

условий для того, чтобы принять меры по приведению данных актов в соответствии с законом.

Все вышесказанное не означает, что в поле зрения прокурора должны находиться только указанные направления прокурорского надзора за исполнением законов. При получении информации о нарушении любого другого закона прокурор принимает меры к установлению и устранению нарушений законов и способствующих этому обстоятельств, проводит прокурорские проверки и совершает другие надзорные действия, вносит акты прокурорского надзора.

Подводя итог, можно сказать следующее, вопрос совершенствования надзорной деятельности должен рассматриваться одновременно с вопросом модернизации законодательства, регламентирующего эту деятельность.



## **АНАЛИЗ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ**

Прокуратура Свердловской области проанализировала практику прокурорского надзора за исполнением законодательства о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле (Приложение).

В 2016 году органами федерального, регионального и муниципального контроля (надзора) в отношении субъектов предпринимательской деятельности, осуществляющих деятельность в Свердловской области, проведено 35 219 проверок. В тоже время по сравнению с 2015 годом общее количество проверок сократилось более чем на 4 000 (10 %).

Всего органами контроля (надзора) Свердловской области по результатам проведенных проверок юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям выдано 19 327 предписаний, привлечено 14 252 лиц к административной ответственности, к дисциплинарной ответственности привлечено 843 должностных лица, принято 61 решение о приостановлении деятельности, отозвано 4 лицензии.

Органами прокуратуры усилен надзор на данном направлении. В прошедшем году проведено 356 проверок органов контроля (надзора) разного уровня. По результатам надзорных мероприятий прокуратуры выявлено свыше 800 нарушений, в целях устранения которых принесено более 170 протестов на незаконные правовые акты, внесено свыше 120 представлений, возбуждено порядка 30 дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 19.6.1 КоАП РФ, из которых в настоящее время рассмотрено и привлечено к административной ответственности 26 должностных лиц Роспотребнадзора, Россельхознадзора, органов регионального и муниципального контроля, объявлено 18 предостережений.

Прокурорами выявлялись факты незаконного включения в планы проверок в отношении субъектов малого предпринимательства, несмотря на мораторий их проведения, а также исключения проверок из ежегодного

плана, нарушений процедуры проведения контрольных мероприятий (несоблюдение порядка уведомления предпринимателей о предстоящей проверке, ненадлежащее оформление приказов (распоряжений) о проведении проверок и актов проверок, невручение указанных документов или вручение неуполномоченным лицам), а также грубых нарушений законодательства (проведение проверок без приказов (распоряжений) руководителя, нарушение сроков проведения проверки, проведение проверок не уполномоченными должностными лицами и иные), влекущие признания таких проверок и их результатов недействительными.

Надзорными мероприятиями, проведенными Невьянской городской прокуратурой, выявлен случай нарушения срока проведения плановой проверки, включенной в ежегодный план проверок на 2016 год.

Установлено, что должностными лицами администрации Невьянского городского округа в июне 2016 года проведена плановая документарная проверка соблюдения законодательства об обеспечении сохранности автомобильных дорог общего пользования местного значения в отношении МУП «Невьянский водоканал».

Вместе с тем в соответствии с ежегодным планом проведения плановых проверок на 2016 год проверка МУП «Невьянский водоканал» запланирована лишь на сентябрь 2016 года.

По выявленным нарушениям Невьянская городская прокуратура возбудила 3 дела об административных правонарушениях по ч. 1 ст. 19.6.1 КоАП РФ в отношении указанных должностных лиц. Мировым судьей должностные лица привлечены к административной ответственности.

Кроме того необоснованное распоряжение о проведении плановой документарной проверки юридического лица опротестовано прокурором, результаты проверки отменены.

Прокуратурой г. Ивделя установлено, что должностным лицом администрации Ивдельского городского округа проведена плановая документарная проверка соблюдения юридическим лицом обязательных

требований земельного законодательства при отсутствии на то оснований, поскольку в распоряжении о проведении проверки мероприятия по муниципальному контролю поручены иным должностным лицам органа местного самоуправления.

В связи с грубым нарушением Закона № 294-ФЗ прокуратура г. Ивделя в отношении указанного муниципального служащего возбудила административное дело по ч. 2 ст. 19.6.1 КоАП РФ (грубое нарушение требований законодательства о муниципальном контроле, выразившееся в проведении проверки без распоряжения (приказа) руководителя либо заместителя руководителя органа муниципального контроля).

Постановлением Ивдельского городского суда должностное лицо оштрафовано на 5 тыс. рублей.

Аналогичные нарушения выявлены прокуратурами г. Нижней Туры и Талицкого района.

Результаты незаконных проверок аннулированы.

В текущем году прокуратурой области обращено внимание на соблюдение контролирующими органами федерального и регионального уровней порядка учета проверок в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и внесения сведений в федеральную государственную информационную систему «Единый реестр проверок».

Так, проверкой, проведенной в Управлении Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Свердловской области, установлено, что по состоянию на 25 мая 2016 в Федеральную государственную информационную систему «Единый реестр проверок» не внесены сведения о проведенных 13 внеплановых выездных проверок.

Прокуратурой области в Управление Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Свердловской области внесено представление, по результатам рассмотрения которого должностное лицо привлечено к дисциплинарной ответственности.

Аналогичные нарушения порядка учета проверок и внесения сведений в ФГИС «Единый реестр проверок» выявлялись в Управлении ГИБДД ГУ МВД России по Свердловской области, Министерстве промышленности и науки Свердловской области, Министерстве социальной политики Свердловской области, Департаменте общественной безопасности Свердловской области, Управлении архивами Свердловской области.

В целях устранения нарушений прокуратурой области начальнику ГУ МВД России по Свердловской области, Председателю Правительства Свердловской области внесены представления, которые рассмотрены, контролирующими органами приняты дополнительные меры к своевременному размещению информации в федеральной информационной системе, должностные лица привлечены к дисциплинарной ответственности.

В 2016 году органами прокуратуры рассмотрено почти 1 тыс. заявлений органов контроля (надзора) о согласовании внеплановых выездных проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, при этом в каждой второй проверке отказано. Основной причиной отказа являлось отсутствие оснований для выхода контролеров на предприятия области.

Прокуратурой отказывалось в согласовании органам контроля в проведении проверок как в отношении малых, так и крупных предприятий региона, таких как ООО Оптима, ООО Аспект, ООО Нефтетрубный завод, ООО Птицефабрика Среднеуральская, АО Газпромнефть-Терминал, ЗАО Энергомаш, ООО Виз-Сталь, АО СУАЛ, ОАО ЕВРАЗ и иные.

По указанию Генеральной прокуратуры Российской Федерации в 2017 году надзор за исполнением законодательства о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле будет усилен<sup>1</sup>.

Прокурорский надзор осуществляется в рамках соблюдения Конституции Российской Федерации и исполнения законов, действующих на территории Российской Федерации, федеральными

---

<sup>1</sup> Сайт прокуратуры Свердловской области [Электронный ресурс] // URL: <http://www.prokuratura.ur.ru/news.php?id=11738> (дата обращения: 30.04.2017)

министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также при определении соответствия законам правовых актов, издаваемых указанными органами и должностными лицами.

Ежегодно мы наблюдаем рост статистических показателей результатов работы прокуратуры по осуществлению надзора за исполнением налогового, антимонопольного, бюджетного, земельного, природоохранного, трудового, жилищного законодательства. Это растет количество актов реагирования, принятых, главным образом, в отношении организаций и предприятий - субъектов хозяйственной деятельности.

Анализ практики прокурорского надзора показал, что наиболее распространенными являются иски с требованием обязать органы исполнительной власти, местного самоуправления, юридических лиц оборудовать социально значимые, транспортные объекты специальными приспособлениями для инвалидов, а также иски в защиту жилищных и пенсионных прав, прав на санаторно-курортное лечение, обеспечение средствами реабилитации, лекарствами, о взыскании стоимости проезда к месту отдыха и обратно, на приобретение единого билета для льготного проезда, обеспечение безопасности пожилых людей, проживающих в специализированных учреждениях. Так, например, прокурор г. Калуги в 2011 г. направил в суд 68 заявлений к Калужскому региональному отделению Фонда социального страхования в интересах инвалидов о предоставлении

санаторно-курортных путевок<sup>1</sup> в соответствии со ст. 6.2 Федерального закона от 17.07.1999 № 178-ФЗ (ред. от 19.12.2016) «О государственной социальной помощи»<sup>2</sup>. Предметом исков прокуроров в этой сфере может быть обеспечение инвалидов беспрепятственным доступом к объектам социальной и транспортной инфраструктуры; необходимость возврата недополученной пенсии в связи с применением территориальным органом Пенсионного фонда Российской Федерации ограничивающего коэффициента; необходимость обеспечения местными администрациями муниципальных библиотек специальной литературой для инвалидов по зрению; признание незаконным бездействия работодателей в виде непредоставления информации о выполнении квоты для приема на работу инвалидов в центры занятости, предоставление льгот по оплате коммунальных услуг и др.

Например, Одинцовская городская прокуратура Московской области в ходе проведения проверки установила, что Одинцовское управление социальной защиты населения не предоставляет гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, льготу на оплату коммунальных услуг в виде водоотведения и горячего водоснабжения. По результатам проверки прокурор города Одинцово обратился в суд с заявлениями в интересах граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС. Требования прокурора суд удовлетворил, признав незаконными действия Одинцовского управления социальной защиты населения по отказу гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, в предоставлении меры социальной поддержки по оплате коммунальных услуг в размере 50% за пользование горячим

---

<sup>1</sup> Сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации [Электронный ресурс] // URL: <http://genproc.gov.ru/news/news-74695/> (дата обращения 24.04.2017)

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ. 1999. № 29. Ст. 3699.

водоснабжением и водоотведением, и обязал произвести перерасчет сумм оплаты за коммунальные услуги<sup>1</sup>.

Прокуроры активно используют полномочия по защите прав инвалидов, престарелых граждан в судебном порядке, что позволило повысить результативность принимаемых мер и добиться реального восстановления нарушенных прав. В случаях, когда противоправные деяния содержат признаки преступлений, прокурор в соответствии со ст. 37 УПК РФ выносит мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства. Например, мерами прокурорского реагирования могут быть пресечены факты хищения работодателями выделенных государственных финансовых средств населения на приобретение оборудования для оснащения специальных рабочих мест инвалидов.

В Костромской области по результатам проведенной проверки возбуждено уголовное дело в отношении индивидуального предпринимателя по ч. 1 ст. 159 УК РФ (мошенничество). Так, установлено, что он присвоил деньги, выделенные ему как работодателю Центром занятости населения на приобретение оборудования для оснащения специального рабочего места инвалида. Приговором Красносельского районного суда предприниматель признан виновным, ему назначено наказание в виде лишения свободы на срок 1 год 2 месяца условно<sup>2</sup>.

Прокурор, выбирая меры реагирования, решает, какие из них наиболее эффективны для устранения выявленных нарушений законодательства, будут способствовать реальному восстановлению нарушенных прав инвалидов и пенсионеров, направлены на привлечение к ответственности должностных

---

<sup>1</sup> Сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации [Электронный ресурс] // URL: <http://genproc.gov.ru/news/news-72541/>(дата обращения 24.04.2017)

<sup>2</sup> Сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации [Электронный ресурс] // URL: <http://genproc.gov.ru/news/news-75179/>(дата обращения 24.04.2017)

лиц, допустивших ущемление прав социально незащищенных категорий граждан.

Психологические шаблоны «палочной» системы, когда эффективность работы в значительной степени оценивается по количеству, а не по качеству сделанного, втягивают прокуроров в постоянную гонку с АППГ, вследствие чего прокуроры иногда сами заинтересованы в том, чтобы, даже подменив функции иных государственных органов, «обогнать» свои прошлогодние показатели. Например, количество направленных в суды исков можно повысить за счет исковых заявлений о взыскании долгов по налогам с граждан. Можно вносить представления в организации с требованиями об уплате налогов - истребовать необходимые сведения в налоговом органе не сложно. Чтобы поднять количество вынесенных постановлений о возбуждении дел об административных правонарушениях, можно выносить их в отношении граждан, обнаруженных в общественных местах в нетрезвом виде, и т.д.

Таким образом, повышение эффективности прокурорского надзора за исполнением законов - это повседневное, постоянное улучшение его качественных характеристик на всех стадиях надзорного процесса и в особенности совершенствование всех элементов организации работы прокуратуры. Можно полагать, что в будущем более полно будет востребован правозащитный потенциал российской прокуратуры, задействованы имеющиеся здесь резервы. Повышению роли прокуратуры как надзорного правозащитного органа, а, следовательно, повышению эффективности ее многогранной деятельности в наибольшей мере могли бы способствовать повышение правового статуса как самой прокуратуры, так и ее работников, полное проведение в жизнь принципа независимости прокурорского надзора, наделение прокуроров дополнительными полномочиями, т.е. дальнейшее развитие законодательства, регулирующего прокурорский надзор.



## МЕТОДИЧЕСКАЯ РАЗРАБОТКА

Защита прокурором прав и свобод субъектов предпринимательской деятельности.

Форма занятия: лекция.

Метод: словесный.

Цель: познакомить с особенностями прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности в РФ.

Задачи:

- 1) дать определение прокурорского надзора и показать нюансы в российском законодательстве;
- 2) развивать умения и навыки анализировать, обобщать полученную информацию;
- 3) формировать правосознание, правовую культуру и интерес к дисциплине.

План занятия (80 мин.).

1. Организационный момент (10 минут).
    - 1.1. Цель (2 минуты).
    - 1.2. Актуальность темы занятия (8 минут).
  2. Основное содержание занятия (70 минут).
    - 2.1. Сущность прокурорского надзора в сфере защиты прав субъектов предпринимательской деятельности (25 мин.).
    - 2.2. Полномочия и меры прокурора в сфере защиты прав субъектов предпринимателей (25 мин.).
    - 2.3. Основные вопросы защиты прокурором прав и свобод предпринимателей (20 мин.).
  3. Подведение итогов (10 минут).
    - 3.1. Вопросы для закрепления материала (8 минут).
    - 3.2. Общий вывод (2 минуты).
- Ход занятия.

## 1. Организационная часть.

Защита прокурором прав и свобод субъектов хозяйственной деятельности - одна из существенных гарантий соблюдения экономических прав предпринимателей и граждан.

Прокурорский надзор за исполнением законов в указанной сфере в настоящее время является необходимым рычагом государственного воздействия на экономическую сферу.

Комплексный анализ и разрешение проблемных правовых вопросов по совершенствованию прокурорского надзора за исполнением законов в сфере предпринимательской деятельности позволит эффективно и оперативно реагировать на правонарушения в сфере предпринимательской деятельности, что, безусловно, позитивно отражается на экономическом климате Российской Федерации.

## 2. Основное содержание занятия.

2.1. Сущность прокурорского надзора в сфере защиты прав субъектов предпринимательской деятельности.

Прокуратура Российской Федерации представляет собой единую федеральную централизованную систему органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации. Определяя понятие прокуратуры, закон раскрывает его через основную функцию — надзор за исполнением законов. Надзор за исполнением законов и законностью правовых актов является, следовательно, одним из ведущих направлений в деятельности прокуратуры Российской Федерации. Данная отрасль прокурорского надзора непосредственно связана с укреплением законности в деятельности органов власти и органов местного самоуправления. Она, в конечном счете, направлена на реальную защиту и обеспечение прав и свобод человека и гражданина.

Основной задачей органов прокуратуры при осуществлении надзора за исполнением законодательства в сфере защиты прав субъектов предпринимательской деятельности является выявление и устранение препятствий, мешающих развитию предпринимательства, снятие административных барьеров и ограничений, снижающих эффективность работы предпринимателей, а следовательно, негативно сказывающихся на развитии экономики и пополнении бюджета.

В Российской Федерации различаются следующие направления прокурорского надзора, при защите прав субъектов предпринимательской деятельности:

- за соблюдением прав предпринимателей в антимонопольной сфере, в том числе в сфере размещения заказов на поставки товаров, работ, услуг для государственных нужд;

- за соблюдением прав предпринимателей в процессе осуществления государственного контроля (надзора);

- за соблюдением прав предпринимателей в процессе осуществления регистрационных и лицензионных процедур;

- за исполнением административного законодательства при привлечении предпринимателей к ответственности;

- за исполнением законодательства о развитии малого и среднего предпринимательства».

Вопросы:

1. Дайте понятие прокурорского надзора.
2. Сформулируйте основную задачу прокурорского надзора при защите прав и свобод предпринимателей.

- 2.2. Полномочия и меры прокурора в сфере защиты прав субъектов предпринимателей.

Прокурор реализует предоставленные ему полномочия по выявлению и устранению нарушений прав предпринимателей посредством актов прокурорского реагирования. Практика прокурорского надзора

свидетельствует, что на эффективность защиты прав предпринимателей существенно влияет качество вносимых документов. При выявлении правовых актов, нарушающих права предпринимателей, прокурор может использовать следующие средства прокурорского реагирования:

- протест;
- представление;
- постановление;
- предостережение;
- обращение в суд.

В сфере защиты прав предпринимателей прокурорами могут успешно сочетаться различные средства реагирования. Для более эффективной защиты прав предпринимателей прокурорами должен использоваться весь комплекс мер по защите прав предпринимателей. Выбирая средства прокурорского реагирования, прокуроры должны исходить из особенностей конкретной ситуации.

Вопросы:

1. Перечислите средства прокурорского реагирования на нарушения закона.
2. Объясните отличие представления прокурора от постановления и предостережения.
- 2.3. Основные вопросы защиты прокурором прав и свобод предпринимателей.

Неблагополучное состояние законности в сфере предпринимательской деятельности обуславливает необходимость активизации и повышения эффективности прокурорского надзора за соблюдением прав ее субъектов.

Особого внимания требуют вопросы надзора за соблюдением прав предпринимателей в антимонопольной сфере, защите прав предпринимателей в процессе осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, надзора за соблюдением прав предпринимателей в процессе осуществления регистрационных и

лицензионных процедур, а также реализации уведомительного порядка начала осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности, надзора за исполнением требований законодательства о государственной поддержке предпринимательства в Российской Федерации.

Вопросы:

1. Перечислите актуальные вопросы защиты прокурором прав и свобод предпринимателей.

2. Перечислите основные нормативные правовые акты, охраняющие права субъектов предпринимательской деятельности.

3. Подведение общих итогов:

3.1. Общие вопросы:

1) Правовые основания реализации прокурорами полномочий в сфере защиты прав предпринимателей

2) Новые направления в работе прокуратуры по обеспечению прав субъектов предпринимательской деятельности.

3) Меры по противодействию коррупции, направленные на защиту прав предпринимателей.

3.2. Общий вывод по изложенному материалу: в целях повышения эффективности прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере защиты прав субъектов предпринимательской деятельности российской прокуратуре необходима научно обоснованная, учитывающая прогрессивный отечественный и международный опыт концепция дальнейшего реформирования, которая позволила бы в законодательном и организационном плане стабилизировать ее деятельность на долговременный период, определить ее роль как инструмента демократического государства в новых политических и социально-экономических условиях, существенно повысить конституционный статус.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, можно сделать выводы, что прокурорский надзор - это специфическая государственная деятельность, которая осуществляется органами прокуратуры, играет важную роль в охране и защите прав и свобод граждан, интересах общества и государства, укреплении законности и правопорядка, и способствует становлению и развитию демократического правового государства.

Обеспечение законности в организации и деятельности органов государственного управления, исполнительной власти и органов местного самоуправления, развитие государственности и правовой системы неотделимы от совершенствования деятельности прокуратуры, которая должна реализовываться по приоритетным направлениям обеспечения реальной охраны прав и свобод человека и гражданина. Одно из таких направлений - осуществление прокурорского надзора за исполнением законов, которые являются главными элементами механизма государственного управления, отвечающего за законность и правопорядок в стране.

Чтобы достичь цели и задачи дипломной работы, прежде всего, дается характеристика прокурорского надзора как особенной разновидности юридических гарантий законности правовых актов, рассматриваются формы и методы прокурорского реагирования на неисполнение законов, исследуются функции прокуратуры по надзору за исполнением законов и методы ее надзорной деятельности в условиях современности.

Исследование правового положения прокуратуры РФ с позиции административного и отраслевого законодательного урегулирования показывает, что она является многофункциональным государственным институтом, учреждаемым Конституцией Российской Федерации. Она имеет особый статус - осуществление государственного надзора за соблюдением Конституции РФ, исполнением законов в стране, законностью правовых

актов, которые издаются органами исполнительной власти и местного самоуправления.

В наше время сформировались достаточные политико-правовые условия для обеспечения законности и правопорядка в стране. Прокуратура как многофункциональный государственный орган надзора не зависит от органов власти и имеет опытный кадровый состав, обладающая определенными возможностями влияния на «качество» реализации законов органами государственной власти, их должностными лицами, юридическими и физическими лицами.

В дипломной работе было установлено, что особенная роль в обеспечении законности в сфере государственного управления принадлежит органам прокуратуры Российской Федерации. Это обусловлено тем, что:

- органы прокуратуры, как единая федеральная система, осуществляют надзор от имени Российской Федерации и подчинены только закону;

- на прокуратуру Российской Федерации возложено осуществление надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением действующих на территории РФ законов;

- прокуратура Российской Федерации - единая, федеральная, централизованная система органов и учреждений, возглавляемая Генеральным прокурором РФ и подчиненная ему, что дает возможность добиваться поставленной цели - обеспечения верховенства закона и единства законности в стране на различных уровнях власти;

- организация и деятельность органов прокуратуры регламентированы Конституцией РФ, Федеральным законом РФ «О прокуратуре Российской Федерации», а также иными законами, что позволяет укреплять верховенство закона и единство законности, особенно с учетом независимости прокуратуры от федеральных органов исполнительной власти, от региональных органов власти (законодательной и исполнительной) и местного самоуправления;

- органы прокуратуры, при этом не являясь органом управления, при осуществлении надзора не вмешиваются в оперативно-хозяйственную деятельность, в деятельность органов контроля, не подменяют их и не пользуются правом принятия и отмены решений - они вправе реагировать на нарушения закона только теми средствами и методами, которые определены законодателем.

Исходя из изученного материала, можно выделить следующие проблемы в реализации прокурорского надзора в Российской Федерации и по какому пути пойдет в будущем развитие российская прокуратура — зависит от многих факторов:

- будет ли в России проводиться политика, отвечающая национальным интересам, преобладать национальная идея, направленная на всяческое усиление государства, его целостности, экономической, интеллектуальной и военной мощи и в конечном итоге на спасение россиян;

- по каким направлениям будет идти судебная реформа и к каким позитивным результатам она может привести в плане защиты прав и свобод граждан;

- будет ли учитываться позитивный опыт организации и деятельности Российской прокуратуры, накопленный ею за многие десятилетия своего существования.

В связи с этим можно предложить следующие пути совершенствования:

- прокуратура должна оставаться федеральным, централизованным надзорным органом уголовного преследования с оставлением за нею всех функций, определенных Конституцией РФ и ФЗ «О прокуратуре»;

- прокуратура должна оставаться защитой государственных и общественных интересов;

- уточнение приоритетов, задач, пределов отраслей надзора и участков деятельности прокуратуры, полномочия прокуроров;



- включить вместо ст. 129 Конституции РФ о прокуратуре, находящейся в гл. 7 «Судебная власть» самостоятельную главу «Прокуратура РФ», в которой изложить задачи, структуру, основные направления деятельности прокуратуры, порядок назначения на должности прокуроров и освобождения их от должностей, отказавшись от института согласования назначения прокуроров субъектов РФ с ее субъектами, наделить Генерального прокурора РФ и прокуроров субъектов РФ правом законодательной инициативы, а также правом обращения с запросом в КС РФ и конституционные (уставные) суды субъектов РФ.

Изложенное подтверждает, что российской прокуратуре как никогда прежде необходима научно обоснованная, учитывающая прогрессивный отечественный и международный опыт концепция дальнейшего реформирования, которая позволила бы в законодательном и организационном плане стабилизировать ее деятельность на долговременный период, определить ее роль как инструмента демократического государства в новых политических и социально-экономических условиях, существенно повысить конституционный статус.

## **СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ**

### **Нормативно-правовые акты**

Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (в ред. от 21.07.2014) // Российская газета. 1993. 25 дек.

Европейская конвенция о взаимной правовой помощи по уголовным делам (заключена в г. Страсбурге 20.04.1959) // Собрание законодательства РФ. 2000. № 23. Ст. 2349.

Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам (Заключена в г. Минске 22.01.1993) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 17. Ст. 1472.

Конвенция о защите прав человека и основных свобод (заключ. в г. Риме 4 нояб. 1950 г.) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 2. Ст. 163.

Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ (в ред. от 17.04.2017) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3012.

Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ (в ред. от 19.12.2016) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (в ред. от 17.04.2017) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ (в ред. от 28.12.2016) // Российская газета. 1998. 06 авг.

Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (в ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.

Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 г. № 174-ФЗ (в ред. от 17.04.2017) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 52 (ч. 1). Ст. 4921.

Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (в ред. от 07.03.2017) «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

Федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ (в ред. от 06.07.2016) «Об оперативно-розыскной деятельности» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 33. Ст. 3349

Федеральный закон от 25.07.2002 № 114-ФЗ (в ред. от 23.11.2015) «О противодействии экстремистской деятельности» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3031

Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (в ред. от 01.05.2017) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249

Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (в ред. от 28.03.2017) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (в ред. от 03.04.2017) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (в ред. от 03.04.2017) «О противодействии коррупции» // Российская газета. 2008. 30 дек.

Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (в ред. от 01.05.2017) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

Федеральный закон от 03.04.1995 № 40-ФЗ (в ред. от 06.07.2016) «О Федеральной службе безопасности» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 15. Ст. 1269.

Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (в ред. от 03.07.2016) «О полиции» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

Федеральный закон от 17.07.1999 № 178-ФЗ (ред. от 19.12.2016) «О государственной социальной помощи» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 29. Ст. 3699.

Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 05.02.2014 № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 6. Ст. 548.

Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (в ред. от 07.12.2016) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета. 2004. 12 мар.

Указ Президента РФ от 18.04.1996 № 567 (в ред. от 07.12.2016) «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 17. Ст. 1958.

Приказ Генпрокуратуры России от 07.12.2007 № 195 (в ред. от 21.06.2016) «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» // Законность. 2008. № 3.

Приказ Генпрокуратуры России от 07.05.2008 № 84 (в ред. от 12.04.2017) «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур» // Документ в данном виде опубликован не был // URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req> (дата обращения: 30.03.2017)

Приказ МВД России № 38, Генпрокуратуры России № 14, СК России № 5 от 16.01.2015 «Об утверждении Инструкции о порядке рассмотрения заявлений, сообщений о преступлениях и иной информации о происшествиях, связанных с безвестным исчезновением лиц» // Российская газета. 2015. 30 мар.

Приказ Генпрокуратуры России от 28.12.2009 № 400 (в ред. от 09.02.2012) «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов» // Законность. 2010. № 4.

Приказ Генпрокуратуры РФ от 31.03.2008 № 53 (в ред. от 30.04.2009) «Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности» // Документ в данном виде опубликован не был // URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req> (дата обращения: 05.04.2017)

Приказ Генерального прокурора РФ от 27. 12.2007 № 212 «О порядке учета и рассмотрения в органах прокуратуры Российской Федерации сообщений о преступлениях» // Законность. 2008. № 3.

Приказ Генерального прокурора РФ от 17. 12.2007 № 200 (в ред. от 17. 03.2010) «О введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в системе прокуратуры Российской Федерации» // Законность. 2008. № 4.

Приказ Генерального прокурора РФ от 09. 09.2002 № 55 «О совершенствовании информационно-аналитической работы в Генеральной прокуратуре Российской Федерации» // Сборник основных организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры РФ. Том 1. М., 2004.

Приказ Генпрокуратуры РФ от 19.04.2004 № 9 (в ред. от 10.01.2012) «О систематизации законодательства в органах прокуратуры» // Документ в данном виде опубликован не был // URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req> (дата обращения: 30.03.2017).

Соглашение от 24.07.1998 «О формах взаимодействия Генеральной прокуратуры Российской Федерации и уполномоченного по правам человека в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан» // Сборник основных приказов и указаний Генерального прокурора РФ. М., 1999.

Указание Генеральной прокуратуры РФ от 02.06.2000 № 99/7, Российского агентства по государственным резервам от 25.05.2000 № ПК-216 «О порядке направления в органы прокуратуры материалов о нарушениях, связанных с формированием и использованием государственного материального резерва» // Сборник основных организационно-распорядительных документов Генпрокуратуры РФ. Том 1. М., 2004.

### **Судебная практика**

Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2003 № 13-П «По делу о проверке конституционности положений статей 115 и 231 ГПК РСФСР, статей 26, 251 и 253 ГПК Российской Федерации, статей 1, 21 и 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания - Курултая Республики Башкортостан, государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 30. Ст. 3101.

Постановление Конституционного Суда РФ от 18.02.2000 № 3-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 5 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Б.А. Кехмана» // Собрание законодательства РФ. 2000. № 9. Ст. 1066.

### **Литература**

Антикоррупционная экспертиза: теория и практика: Научно-практическое пособие / *А.В. Кудашкин*. М.: Норма, 2012. 248 с.

*Баскаков В. И.* Прокурорский надзор: Учебник. М.: БЕК, 2013. 451 с.

*Басков В.И.* Курс прокурорского надзора: Учебник. М.: Зерцало, 2013. 398 с.

*Беркович Е. Ф.* Прокурорский надзор за исполнением законов. М., 2015. 298 с.

*Бессарабов В.Г., Кашаев К.А.* Защита российской прокуратурой прав и свобод человека и гражданина. М.: Городец, 2016. 312 с.

*Бессарабов В.Г.* Прокурорский надзор и подготовка прокурорских кадров. М.: Законность. 2010. № 7. С. 184.

*Бессарабов В.Г.* Прокурорский надзор. М.: Проспект, 2016. 445 с.

*Винокуров А.Ю.* Требование прокурора о проведении проверки. М.: Законность. 2012. № 2. С. 98.

*Винокуров Ю.Е.* Прокурорский надзор: Учебник. 4-е издание. М, 2015. 398 с.

*Винокуров Ю.Е., Глушков А.И.* К вопросу о структуре прокурорского надзора как вида государственной деятельности // Административное и муниципальное право. 2012. № 1. С. 132.

*Воронин О.В.* Теоретические основы современной прокурорской деятельности / под ред. докт. юрид. наук *А.Г. Халиуллина*. Томск: Изд-во НТЛ, 2013. 164 с.

*Воронин Д.В.* К вопросу о содержании современного прокурорского надзора // Вестник Томского государственного университета. 2011. № 346. С. 195.

*Гулягин А.Ю.* Правовая природа функций прокуратуры. Российская юстиция. 2011. № 1. С. 125.

*Гулягин А.Ю.* Обеспечение законности при осуществлении оперативно-розыскной деятельности средствами прокурорского надзора. Российский следователь. 2012. № 12. С. 145.

*Гулягин А.Ю.* Организация деятельности и управление в органах прокуратуры. М.: Российский следователь. 2011. № 5. С. 184.

*Гулягин А.Ю.* Цели, задачи и функции органов прокуратуры - основа качественного обеспечения законности. М., Юридический мир. 2011. № 3. С. 124.

Исполнение законных требований прокурора, осуществляющего производство по делам об административных правонарушениях / *Баскакова С.И.* Законность, 2013. № 4. С. 184.

*Крюков В.Ф.* Курс лекций по прокурорскому надзору в Российской Федерации: учеб. Курск: ГУ ИПП, 2011. 418 с.

*Ласкина Н.В.* Прокурорский надзор. Учебник. Издательство «Юстицинформ». М, 2012. 498 с.

Настольная книга прокурора / под общ. ред. *С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус.* 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2014. 1139 с.

*Петров А.В.* Соотношение прокурорского надзора с судебным и ведомственным контролем // Законность. 2013. № 4. С. 156.

Прокурорский надзор в Российской Федерации: Учебник / под ред. *А.А. Чувилева.* М.: Юристъ, 2012. 456 с.

Прокурорский надзор. Учебник для бакалавров. 11-е издание перераб. и доп. / под общей ред. профессора *Ю.Е. Винокурова.* М., ООО «Издательство Юрайт», 2014. 547 с.

Прокурорский надзор: учеб. / под ред. *А.Я. Сухарева.* М.: Норма, 2010. 467 с.

*Росинский В.В.* Конституционные основы правозащитной деятельности прокуратуры Российской Федерации. М., Альфа-М. 2012. 224 с.

*Рябцев В.П.* Прокурорский надзор: курс лекций. М.: Норма, 2013. 574 с.

*Рябцев В.П., Макаренченко В.А., Шишкин А.С.* Организация деятельности органов прокуратуры по обеспечению законности / под ред. *А.И. Алексеева.* М., 2012. 292 с.

*Савюк Л.К.* Правоохранительные и судебные органы: учебник. М.: Юристъ, 2014. 359 с.

*Сухарев А.Я.* Прокурорский надзор. Учебник для вузов. М., 2014. 446 с.



*Тагирова Д.Т., Сулейманов В.Г.* Прокурорский надзор в Российской Федерации // Законность и правопорядок в современном обществе. 2011. № 7. С. 117.

*Титова К.А.* Прокурорский надзор за исполнением законов // Вестник Барнаульского юридического института МВД России. 2013. № 1 (24). С. 134.

*Томин В. Т.* Прокурорский надзор: актуальные проблемы теории и практики. // Российская юстиция. 2010. № 1. С. 157.

*Третьяков С.С.* Реализация полномочий прокурора в арбитражном процессе // Законность. 2013. № 6. С. 184.

*Чувилев А. А.* Прокурорский надзор в РФ. М., 2015. 492 с.

*Шалумов М.С.* Система функций российской прокуратуры. Кострома, 2013. 356 с.

## ПРИЛОЖЕНИЕ

Прокурорский надзор за исполнением законодательства  
на досудебной стадии уголовного судопроизводства  
в 2016 году в сравнении с 2015 годом

	2015	2016
Выявлено прокурором нарушений законов	44686	47407
Отменено постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела	29624	27782
Выявлено укрытых от учета преступлений	2097	1829
Отменено постановлений о возбуждении уголовного дела	358	342
Отменено постановлений о приостановлении уголовного дела	3664	6033
Отменено постановлений о прекращении уголовного дела	234	306
Внесено представлений и информации об устранении нарушений закона	702	652
Привлечено лиц к дисциплинарной ответственности по мерам прокурорского реагирования	1501	1525

Прокурорский надзор за соблюдением федерального законодательства  
в 2016 году в сравнении с 2015 годом

	2015	2016
Выявлено прокурором нарушений законов	29597	29350
Принесено протестов на незаконные правовые акты	2430	2722
Направлено исков в суд	3065	3172
Внесено представлений	5839	6641
Привлечено лиц к дисциплинарной ответственности	4601	5827
Привлечено лиц к административной ответственности	2801	2987
Предостережено должностных лиц о недопустимости нарушений законов	648	998
Прокурорами направлено материалов для уголовного преследования	166	213
Возбуждено уголовных дел по указанным материалам	159	204

Прокурорский надзор за исполнением федерального законодательства о противодействии коррупции в 2016 году в сравнении с 2015 годом

	2015	2016
Выявлено нормативно-правовых актов и их проектов, содержащих коррупциогенные факторы	1138	1194
Направлено исков в суд	106	49
Внесено представлений	818	618
Привлечено лиц к дисциплинарной ответственности	831	602
Привлечено лиц к административной ответственности	252	85
Предостережено должностных лиц о недопустимости нарушений законов	9	1
Прокурорами направлено материалов для уголовного преследования	19	17
Возбуждено уголовных дел по указанным материалам	16	18

Прокурорский надзор за соблюдением законов о правах несовершеннолетних в 2016 году в сравнении с 2015 годом

	2015	2016
Выявлено прокурором нарушений законов	3762	3787
Принесено протестов на незаконные правовые акты	335	312
Направлено исков в суд	493	595
Внесено представлений	730	754
Привлечено лиц к дисциплинарной ответственности	827	1104
Привлечено лиц к административной ответственности	183	271
Предостережено должностных лиц о недопустимости нарушений законов	42	226
Прокурорами направлено материалов для уголовного преследования	39	44
Возбуждено уголовных дел по указанным материалам	38	43

Прокурорский надзор за соблюдением законов в сфере жилищно-коммунального хозяйства в 2016 году в сравнении с 2015 годом

	2015	2016
Выявлено прокурором нарушений законов	2817	2684
Принесено протестов на незаконные правовые акты	117	187
Направлено исков в суд	339	183
Внесено представлений	780	844
Привлечено лиц к дисциплинарной ответственности	377	472
Привлечено лиц к административной ответственности	167	178
Предостережено должностных лиц о недопустимости нарушений законов	266	498
Прокурорами направлено материалов для уголовного преследования	7	2
Возбуждено уголовных дел по указанным материалам	6	3

Прокурорский надзор за соблюдением трудовых прав граждан в 2016 году в сравнении с 2015 годом

	2015	2016
Выявлено прокурором нарушений законов	2660	3067
Принесено протестов на незаконные правовые акты	121	127
Направлено исков в суд	876	1099
Внесено представлений	393	420
Привлечено лиц к дисциплинарной ответственности	320	366
Привлечено лиц к административной ответственности	374	400
Предостережено должностных лиц о недопустимости нарушений законов	76	42
Прокурорами направлено материалов для уголовного преследования	27	24
Возбуждено уголовных дел по указанным материалам	29	23

Рассмотрение обращений и прием граждан  
в 2016 году в сравнении с 2015 годом

		2015	2016
Поступило обращений		35125	36694
Разрешено обращений непосредственно органами прокуратуры		16259	15727
Удовлетворено обращений		2779	2530
Разрешено жалоб по вопросам надзора за исполнением законов и законностью правовых актов		8157	8397
В том числе:	на нарушения трудового законодательства	576	712
	удовлетворено	351	399
	на нарушения жилищного законодательства	850	830
	удовлетворено	217	227
	по вопросам земельного законодательства	766	738
	удовлетворено	127	134
Разрешено жалоб на действия (бездействие) и решения дознавателя, органа дознания и следователя при принятии, регистрации и рассмотрении сообщения о преступлении		4554	4238
удовлетворено		632	476
Разрешено жалоб по вопросам следствия и дознания		1543	1608
удовлетворено		174	131
Разрешено жалоб по вопросам законности и обоснованности судебных постановлений по уголовным делам		945	583
удовлетворено		14	12
Разрешено жалоб по вопросам надзора за соблюдением законов при исполнении уголовных наказаний		781	657
удовлетворено		57	19
Принято граждан на личном приеме		11361	11576
В том числе лично прокурорами и их заместителями		3592	5594