


Министерство образования и науки Российской Федерации  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
**АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ**  
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический  
Кафедра конституционного права  
Направление подготовки 40.03.01 – Юриспруденция  
Направленность (профиль) образовательной программы Государственно-  
правовой

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ

Зав. кафедрой

  
С.В. Чердаков  
« 19 » 06 2018 г.

**БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА**

на тему: Особенности прокурорского надзора за деятельностью органов испол-  
нительной власти

Исполнитель студентка группы 421об2	<u>19.06.18</u>  (подпись, дата)	Б.А. Смолин
Руководитель доцент, к.ю.н.	<u>19.06.18</u>  (подпись, дата)	С.В. Чердаков
Нормоконтроль	<u>19.06.18</u>  (подпись, дата)	О.В. Громова

Благовещенск 2018

**Министерство образования и науки Российской Федерации**  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
**АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ**  
**(ФГБОУ ВО «АмГУ»)**

Факультет юридический  
Кафедра конституционного права

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ  
Зав. кафедрой

\_\_\_\_\_ С.В. Чердаков  
«\_\_\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2018 г.

**З А Д А Н И Е**

К выпускной квалификационной работе студента Смолина Б.А.

1. Тема выпускной квалификационной работы: Особенности прокурорского надзора за деятельностью органов исполнительной власти (утверждена приказом от 09.04.2018 г. № 772-уч.)

2. Срок сдачи студентом законченной работы: 10.06.2018 г.

3. Исходные данные к выпускной квалификационной работе: Конституция РФ, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, федеральные законы, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации.

4. Содержание выпускной квалификационной работы (перечень подлежащих разработке вопросов): 1. История возникновения и развития прокурорского надзора в России. 2. Понятие, предмет, принципы прокурорского надзора за законностью деятельности органов исполнительной власти. 3. Правовая основа деятельности прокурора по надзору за органами исполнительной власти.

5. Перечень материалов приложения: (наличие чертежей, таблиц, графиков, схем, программных продуктов, иллюстративного материала и т.п.) нет.

6. Консультанты по выпускной квалификационной работе (с указанием относящихся к ним разделов): нет.

7. Дата выдачи задания: 07.12.2017 г.

Руководитель выпускной квалификационной работы: доцент, кандидат юридических наук Чердаков Сергей Владимирович.

Задание принял к исполнению (дата): 07.12.2017 г.

\_\_\_\_\_  
(подпись студента)

## РЕФЕРАТ

Бакалаврская работасодержит 69 с., 34 источника.

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР, ПРОКУРАТУРА, ОРГАНЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ, ДОЛЖНОСТНОЕ ЛИЦО, ПРЕДСТАВЛЕНИЕ, ПРОТЕСТ, ПРЕДОСТЕРЕЖЕНИЕ О НЕДОПУСТИМОСТИ НАРУШЕНИЯ ЗАКОНА, ПОСТАНОВЛЕНИЕ

Цель бакалаврской работы – изучение прокурорского надзора, прежде всего, за законностью деятельности органов исполнительной власти. Ведь именно с таких понятий, как исполнение законов всеми органами и должностными лицами органов исполнительной власти и строится правовое государство. Какими полномочиями обладают органы прокуратуры, чтобы осуществлять надзор за законностью деятельности органов исполнительной власти, насколько эффективно прокуратура использует данные государством полномочия.

Объект исследования – общественные отношения возникающие в процессе осуществления органами прокуратуры функции надзора за законностью деятельности органов исполнительной власти.

Предмет исследования – федеральное законодательство, иные нормативные и ненормативные правовые акты, регулирующие общественные отношения, возникающие в ходе реализации прокуратурой надзорной функции за законностью деятельности органов исполнительной власти.

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение	6
1 История возникновения и развития прокурорского надзора в России	8
2 Понятие, предмет, принципы прокурорского надзора за законностью деятельности органов исполнительной власти	18
2.1 Понятие прокурорского надзора за законностью деятельности органов исполнительной власти, его задачи и основные направления осуществления	18
2.2 Предмет и пределы прокурорского надзора за органами исполнительной власти	26
3 Правовая основа деятельности прокурора по надзору за органами исполнительной власти	30
3.1 Полномочия прокурора при осуществлении надзора за законностью деятельности органов исполнительной власти	30
3.2 Акты прокурорского реагирования, применяемые к органам исполнительной власти	40
Заключение	63
Библиографический список	66

## ОПРЕДЕЛЕНИЯ, ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ

КоАП РФ – Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.

ОРД – Оперативно-розыскная деятельность;

РСФСР – Российская советская федеративная социалистическая республика;

СССР – Союз советских социалистических республик.

## ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы выпускной квалификационной работы заключается в следующем. Государство, особенно в условиях осуществления правовой и экономической политики, нуждается в создании эффективно действующей системы законности и правопорядка. Организация государственной и общественной жизнь должна быть построена так, чтобы соблюдение закона было обязательным и необходимым требованием для гражданина, должностного лица, государственного органа или общественного объединения. Важно, чтобы существовал механизм, обеспечивающий строгое и точное соблюдение законов.

Органы прокуратуры занимают ведущую роль в этом механизме, важнейшей функцией которой является надзор за исполнением законов, в том числе и органами исполнительной власти. Государственно-правовая природа института прокурорского надзора заключается в том, что он способствует укреплению режима законности в такой сложной сфере государственной деятельности как государственное и хозяйственное управление.

Прокуратура является единственным государственным органом, для которого надзор за исполнением законов составляет смысл, сущность и основу деятельности. Другого такого органа в современной России нет, а следовательно нет такой структуры, которая могла бы взять на себя осуществление надзорной функции прокуратуры. Из этого можно сделать вывод о необходимости не просто сохранения, но и усиления надзорной функции прокуратуры. Функция надзора наиболее полно выражает специфику деятельности органов прокуратуры. Будучи ведущей и определяющей, данная функция оказывает значительное влияние на реализацию всех других функций прокуратуры.

Объект исследования – общественные отношения возникающие в процессе осуществления органами прокуратуры функции надзора за законностью деятельности органов исполнительной власти.

Предмет исследования – федеральное законодательство, иные нормативные и ненормативные правовые акты, регулирующие общественные отноше-

ния, возникающие в ходе реализации прокуратурой надзорной функции за законностью деятельности органов исполнительной власти

Основная цель выпускной квалификационной работы – изучение прокурорского надзора, прежде всего, за законностью деятельности органов исполнительной власти. Ведь именно с таких понятий, как исполнение законов всеми органами и должностными лицами органов исполнительной власти и строится правовое государство. Какими полномочиями обладают органы прокуратуры, чтобы осуществлять надзор за законностью деятельности органов исполнительной власти, насколько эффективно прокуратура использует данные государством полномочия.

В соответствии с поставленной целью обозначены следующие задачи:

- раскрыть понятие и предмет прокурорского надзора за законностью деятельности органов исполнительной власти
- исследовать правовое регулирование прокурорского надзора за законностью деятельности органов исполнительной власти.

Методологическую основу выпускной квалификационной работы составили системно-структурный подход к анализу объекта исследования, а также историко-правовой, логический, сравнительно-правовой методы исследования.

## 1 ИСТОРИЯ ВОЗНИКНОВЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА В РОССИИ

Чтобы лучше разобраться в принадлежности и значимости того или иного органа, в его основных функциях и роли в государстве, начальной точкой исследования должна стать история его создания и становления. В данной работе прокуратура не будет рассматриваться как орган государства со всей его системой и структурой, а будет рассмотрена только ее отдельная функция, которая играет большую роль не только в силу того, что является одной из основных функций прокуратуры, а потому, что является одной из важнейших задач государства, осуществлять надзор за исполнением закона и законностью всех государственных и не государственных структур.

История создания, формирования какого-либо государственного органа помогает лучше понять:

- 1) историческое предназначение данного органа, его положение в системе других государственных органов;
- 2) историческую необходимость выполнения функций, которые возложены на данный орган;
- 3) изучая историю того или иного государственного органа, можно в современных условиях принять меры законодательного и организационного характера, нацеленные на повышение эффективности деятельности данного органа.

В отличие от судопроизводства, зародившегося в далеком прошлом, прокурорский надзор в механизме государственности возник сравнительно недавно. Впервые прокуратура появилась во Франции при короле Филиппе IV в 1302 году, как орган Представительства интересов монарха. Термин «прокурор» стал применяться лишь в начале XVIII века. При этом функции прокуратуры<sup>1</sup> с момента ее возникновения не сводились к сфере чисто правовой. Прокурор, как утверждал русский историк В.И. Веретенников «является в точном и полном

---

<sup>1</sup> Веретенников В.И. Очерки истории генеральной прокуратуры России доекатерининского времени. Харьков: Печать, 1915. С. 89.



смысле глазами короля, через посредничество которых король может следить за правильностью хода всего государственного механизма».

Во исполнение этих обязательств генерал-прокурор всегда отстаивал интересы короля, следил за назначениями королевских чиновников, оценивая, насколько они удовлетворяют предъявляемым им притязаниям, наблюдая за деятельностью религии и церкви.

Кроме этого, прокурор имел право принимать участие в деятельности по оформлению судебной процедуры. При всем этом важное значение в деятельности прокуратуры Франции, как, в последующем и в России, занимала обязанность фискалата, то есть обеспечение интересов казны (фиска). Поскольку суд в то время был одним из главных источников взыскания налогов, прокурор должен был заботиться о том, чтобы доводить любые проступки граждан до сведения суда.

Прокуратура Франции послужила прообразом прокуратуры России и до настоящего времени является эталоном прокуратуры западных стран.

12 января 1722 года в соответствии с Именным Высочайшим Указом Петра I Правительствующему Сенату была учреждена Российская прокуратура, в котором сказано — «Надлежит быть при Сенате Генерал-прокурору и Обер-прокурору, а также во всякой Коллегии по прокурору, которые должны будут рапортовать Генерал-прокурору». При создании прокуратуры Петром I перед ней ставилась задача «уничтожить или ослабить зло, проистекающее из беспорядков в делах, неправосудия, взяточничества и беззакония». Петр I, четко определил направления деятельности этого органа: осуществление контроля за соблюдением законности в деятельности центральных и местных органов государственной власти. В Указе от 27 апреля 1722 года Петр I назвал главу прокуратуры – генерал-прокурора «оком государевым» и «стряпчим о делах государственных». Царь очень тщательно подошел к выбору первого генерал-прокурора. Им стал известный в истории России государственный деятель граф П.И. Ягужинский, в прошлом гвардеец Преображенского полка, не раз демонстрировавший Петру свою верность и честность.

Генерал-прокурор непосредственно надзирал за тем, чтобы высший государственный орган – Сенат, рассматривая все дела которые относятся к его компетенции, действовал в строгом соответствии с царскими указами и регламентом.

В сфере правотворчества Генерал-прокурор также наделялся полномочиями, он предлагал Сенату принимать решения по вопросам, которые не урегулированы правом. Ему подчинялись обер-прокурор, прокуроры коллегий Сената, провинций. Сам же Генерал-прокурор был непосредственно подчинен только императору.

Прокуратура надзирала за законностью деятельности и иных государственных органов, и структур. Она вела наблюдение за интересами казны, надзор по арестантским делам, за местами содержания заключенных под стражей. Подчеркивая это обстоятельство, видный российский государственный деятель, бывший министр юстиции и Генерал-прокурор Н.В. Муравьев, свидетельствовал, что в России «прокуратура с момента ее создания (1722г.) и до судебных реформ Александра II (60-е годы XIX) была преимущественно органом общего (административного) надзора, а собственно судебная обвинительная или исковая давность составляла лишь одно из частных дополнений к функции надзора, едва намеченное в законе, слабое и незначительное на практике».<sup>2</sup>

Из этого следует, что первоначальной целью образования прокуратуры в России было учреждение общего надзора, то есть надзора за законностью деятельности государственных органов и должностных лиц, а также принимаемых ими правовых актов.

Наряду с этим, прокуратура занималась надзором за соблюдением законности органами предварительного расследования, сыска, осуществляла поддержание государственного обвинения в суде.

Прокуратура утратила свои общенадзорные полномочия лишь в результате судебной реформы в 1864 году. При этом учитывались не интересы страны, а

---

<sup>2</sup> Муравьев Н.В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности. М. : Тип. А.И. Мамонтова и Ко, 1889. № 5. С. 72.

амбиции отдельных влиятельных властных структур, всеильной администрации, для которой работа прокуратуры в сфере надзора за законностью мешала творить произвол.

В следствие этого утрата прокуратурой своей функции осуществления общего надзора рассматривалась многими российскими государствоведами, политиками, судебными деятелями как существенный недостаток данной реформы.

После убийства царя Александра II (1 марта 1881 года) во время царствования Александра III принимаются меры к ужесточению судебной репрессии в отношении революционно настроенных масс; существенно ограничиваются полномочия суда присяжных и, напротив, расширяется сфера деятельности коронного суда.

Рескриптом Александра III организовывается комиссия, которая в течение шести лет трудилась над проектом по усилению прокурорского надзора, о превращении прокуратуры в сугубо карательный орган. Данная сторона деятельности прокуратуры более отчетливо проявилась после революции 1905 года.

Дореволюционный институт российской прокуратуры был упразднен Декретом СНК РСФСР (Совет Народных Комиссаров РСФСР) от 22 ноября 1917 года «О суде» №1 со следующей формулировкой: «Упразднить донныне существовавшие институты судебных следователей, прокурорского надзора...». В декретах Советской власти подчеркивалась необходимость строжайшего революционного порядка, борьбы с контрреволюцией, саботажем и спекуляцией.

В первые годы становления Советской власти функции надзора за соблюдением законности распределялись между несколькими органами власти такими как: ВЦИК (Всероссийский центральный исполнительный комитет), СНК (Совет Народных Комиссаров), Наркомюст (Народный комиссариат юстиции), Рабоче-крестьянская инспекция, местные Советы, ВЧК (Всероссийская чрезвычайная комиссия по борьбе с контрреволюцией и саботажем при СНК РСФСР) и другие. Однако, укрепление положения государства, переход к мирной жизни,

развитие гражданского оборота, введение новой экономической политики побуждали к совершенствованию и созданию наиболее оптимальных органов государственной власти, государственного управления, других властных структур. Тогда и возник вопрос о создании прокуратуры как органа, ключевой задачей которого является надзор за соблюдением законности.

Задача обеспечения единства законности требовала наделяния прокуратуры такими свойствами, принципами, как единство, централизация, независимость от органов власти и управления.

Датой учреждения прокуратуры РСФСР считается 28 мая 1922 года, когда сессия ВЦИК приняла Положение о прокурорском надзоре. Случилось это спустя 200 лет после создания Петром I прокуратуры в России. Данным Положением на прокуратуру возлагались следующие полномочия:

- осуществление от имени государства надзора за законностью действий всех органов власти, хозяйственных учреждений, общественных и других частных организаций, и частных лиц путем возбуждения уголовного преследования против виновных и опротестования постановлений, нарушающих закон;

- непосредственный надзор за деятельностью следственных органов в области раскрытия преступлений, а также за деятельностью органов государственного политического управления;

- поддержание обвинения в суде;

- надзор за правильностью содержания заключенных под стражей.

Таким образом, уже первый законодательный акт о прокуратуре обозначил все основные направления прокурорского надзора, получившие затем наименование отраслей надзора.

В последующем функция прокуратуры в суде подверглась изменению. Так на основании принятых 29 октября 1924 года «Основ судостроительства Союза ССР и союзных республик», на прокурора возлагался надзор за законностью судебной деятельности. Органы прокуратуры республик получили право опротестовывать в кассационном и надзорном порядке приговоры, решения и определения судов союзных республик.

Прокуратура РСФСР формировалась в составе Наркомюста во главе с наркомом юстиции, который являлся в одно и то же время и Прокурором республики (с 1928 года Прокурор республики стал заместителем наркома юстиции). В составе Наркомюста был образован отдел прокуратуры, подчиненный напрямую Прокурору республики. Один из помощников Прокурора республики возглавлял военные прокуратуры.

В прямом подчинении Прокурора республики находились губернские прокуроры, которые не подчинялись местным властям. В уездах работали помощники губернских прокуроров.

Таким образом, со дня учреждения прокуратура была централизована только в границах союзных республик. Централизация же в границах СССР была осуществлена намного позже.

Конституция СССР, утвержденная 31 января 1924 года, предусматривала создание Верховного Суда СССР, а также Прокуратуры Верховного Суда СССР, которая фактически и стала прообразом нынешней Генеральной прокуратуры.

На прокуратуру Верховного Суда СССР возлагались следующие полномочия:

1) надзор с точки зрения Конституции СССР и общесоюзного законодательства за законностью постановлений союзных наркоматов и иных центральных учреждений СССР, постановлений ЦИК союзных республик и их президиумов;

2) надзор за законностью действий ОГПУ (объединённое государственное политическое управление при СНК СССР);

3) наблюдение за законностью решений Верховного Суда СССР и надзор за правильным и единообразным использованием общесоюзного законодательства в практике судебных учреждений СССР и союзных республик.

Как видно, Прокуратура Верховного Суда СССР осуществляла надзор за законностью работы центральных органов союзных республик, но при этом не возглавляла республиканские органы и не осуществляла руководство над ними.

Положение изменилось с принятием ЦИК и СНК СССР 20 июня 1933 года постановления об образовании Прокуратуры СССР, а 17 декабря 1933 года соответствующего Положения о ней, которым упразднялась Прокуратура Верховного Суда СССР.<sup>3</sup>

Согласно Положению Прокуратура СССР осуществляла:

1) надзор за соответствием распоряжений и постановлений отдельных ведомств Союза ССР, союзных республик и местных органов власти Конституции СССР и постановлениям Правительства СССР;

2) надзор за единообразным и правильным использованием законов судебными учреждениями союзных республик, опротестование и приостановление исполнения решений всех судов;

3) возбуждение уголовного преследования и поддержание государственного обвинения во всех судах на территории СССР;

4) надзор, на основании особого Положения, за правильностью и законностью действий ОГПУ, милиции, исправительно-трудовых учреждений;

5) общее руководство деятельностью прокуратур союзных республик.

Прокуратуру Союза возглавлял Прокурор СССР, назначенный ЦИК СССР и заместитель, утверждаемый Президиумом ЦИК СССР. Распоряжения и указания прокурора СССР являлись обязательными для всех органов прокуратуры. Прокуроры союзных республик назначались и отзывались Прокурором СССР по согласованию с ЦИК союзных республик.

При Прокуроре СССР действовали старшие помощники и помощники, а также следователи по важнейшим делам.

В прокуратуру Союза вошли Военная прокуратура, находившаяся ранее в составе Прокуратуры Верховного Суда СССР, а также железнодорожная прокуратура, ранее подчинявшаяся республиканским прокурорам. В 1934 году в составе Прокуратуры СССР была создана водная транспортная прокуратура.

На этом централизация прокурорской системы не была закончена, так как прокуратуры союзных республик входили в структуру республиканских народ-

---

<sup>3</sup> Положение о Прокуратуре СССР от 17.12.1933 // Собрание Законодательства. 1933. № 40. Ст. 239.

ных комиссариатов юстиции, и прокуроры, являясь наркомками юстиции, подчинялись также и правительству. Таким образом, сохранился пагубный для прокуратуры принцип двойного подчинения.

Завершение централизации прокурорской системы случилось только впоследствии принятия постановления ЦИК и СНК СССР от 20 июля 1936 года «Об образовании Народного комиссариата юстиции СССР». Данным постановлением прокурорско-следственные органы союзных республик отделились от наркоматов юстиции республик и переходили в прямое подчинение Прокурора СССР.

Вторая по счету Конституция СССР принятая 5 декабря 1936 года, посвятила суду и прокуратуре специальную девятую главу. В этой главе были зафиксированы принципиальные положения организационного построения прокуратуры как единой централизованной системы во главе с Генеральным прокурором СССР, осуществлявшей свои функции по надзору за законностью и организацией борьбы с преступностью, независимо от местных органов.

24 мая 1955 года Президиум Верховного Совета СССР утвердил Положение о прокурорском надзоре в СССР, в котором была осуществлена кодификация норм, устанавливающих порядок образования и структуру органов прокуратуры, а также основные полномочия прокуроров в различных видах надзорной деятельности. Также определялись обязанности участников прокурорско-надзорных отношений.<sup>4</sup>

Положение от 24 мая 1955 года существовало почти четверть века, пока не вступил в силу Закон о прокуратуре СССР от 30 ноября 1979 года, принятый в соответствии с главой 21 Конституции СССР от 1977 года.

Конституция, а за ней и Закон обозначили специфику и характерные черты прокурорского надзора, определили широкий типовой перечень субъектов, на которых распространяется надзор прокуратуры. Сама прокуратура провозглашается как единая централизованная система, возглавляемая Генеральным

---

<sup>4</sup> Постановление Президиума Верховного совета СССР «Об утверждении Положения о прокурорском надзоре в СССР» от 24.05.1955 // Ведомости Верховного Совета СССР. 1956. №1. Ст. 20.

прокурором СССР. Четко сформулирован порядок назначения и сроки полномочий прокуроров всех звеньев прокурорской системы.

Фактическое аннулирование союзного законодательства в связи с подписанием Беловежского соглашения обусловило необходимость принятия ряда российских федеральных законов, одним из которых был ныне действующий ФЗ «О прокуратуре РФ» от 17 января 1992 года № 2202-1 (далее – Закон о прокуратуре РФ). В точном соответствии с Конституцией РСФСР 1978 года, Закон подтвердил непоколебимость верховенства законности в стране, предусмотрел, что прокуратура осуществляет надзор за исполнением законов, принимает меры, направленные на устранение их нарушений и привлечение виновных к ответственности, осуществляет уголовное преследование. Выполнению этих задач способствует построение прокуратуры как единой централизованной системы, осуществляющей свои полномочия независимо от органов государственной власти и управления, общественных и политических организаций. Независимость прокуроров гарантируется запрещением какого-либо вмешательства в осуществление прокурорского надзора.

Требования прокуроров, которые вытекают из их полномочий, подлежат безусловному исполнению должностными лицами и гражданами. Неисполнение требований влечет за собой предусмотренную Законом ответственность.

Конституция РФ, принятая 12 декабря 1993 года, в отличие от ранее действовавшей Конституции СССР, посвятила прокуратуре в разделе «Судебная власть» лишь одну статью – 129. Такое решение было не очень удачным.

В течении 20 лет действия Конституции РФ ученые и правоприменители активно обсуждали причину включения положений о прокуратуре в главу 7 Основного Закона страны, именуемую «Судебная власть». Спустя два десятилетия с момента принятия Конституции столь явная правовая коллизия была устранена и теперь у гл. 7 новое, соответствующее ее содержанию, название: «Судебная власть и прокуратура».

Единственная посвященная прокуратуре ст. 129 подверглась существенным изменениям. Так, Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 05.02.2014



№2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре» предусматривает значительное расширение законодательно закрепленных полномочий Президента РФ по определению кадрового состава органов прокуратуры, одновременно сужая полномочия Генерального прокурора страны в этом направлении. Фактически в новой редакции ст. 129 Конституции РФ прослеживается тенденция к возвращению к изначальной цели учреждения Петром I прокуратуры как «ока государева» – органа, осуществляющего надзор за исполнением законов, являющихся нормативно закрепленным отражением политики Главы государства.

## 2 ПОНЯТИЕ, ПРЕДМЕТ, ПРИНЦИПЫ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ЗАКОННОСТЬЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

### 2.1 Понятие прокурорского надзора за законностью деятельности органов исполнительной власти, его задачи и основные направления осуществления

Для того, чтобы понять особенности прокурорского надзора за законностью деятельности органов исполнительной власти, для начала нужно разобраться, какое место органы исполнительной власти занимают в системе органов государственной власти, и что они из себя представляют.

Согласно ст. 10 Конституции РФ государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны.

Орган исполнительной власти – это государственная организация, часть системы органов государственной власти в РФ, учрежденная самими государством для исполнения и обеспечения исполнения законов и иных нормативных правовых актов, реализации функций государственного управления во всех сферах жизни государства и общества.

Основополагающим принципом государственного устройства России является единство системы государственной власти. При этом предметы ведения и полномочия подлежат разграничению между органами государственной власти федерального уровня и органами государственной власти субъектов Федерации. Система органов государственной власти<sup>5</sup> основана на принципе разделения властей не только по горизонтали, т.е. между законодательной, исполнительной и судебной властями, но и по вертикали, т.е. разграничении предметов ведения и полномочий различных видов органов Российской Федерации и ее субъектов. Конституция РФ устанавливает рамки полномочий для каждого вида федеральных органов, за пределы которых они не вправе выходить, а также

---

<sup>5</sup> / Козлова Е.И. Конституционное право России. М.: Проспект, 2015. 592 с.

характер их взаимоотношений с органами власти субъектов Федерации.

Так, что в систему органов исполнительной власти РФ входят федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ.

Структуру федеральных органов исполнительной власти утверждает Президент РФ по предложению Председателя Правительства РФ.

В структуру федеральных органов исполнительной власти входят:

1. Федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации (МВД, Министерство юстиции и др.)

2. Федеральные министерства, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации (Министерство здравоохранения, Министерство культуры и др.)

3. Федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации (ФАС, Роспотребнадзор и др.)

Кроме того, федеральные органы исполнительной власти создают органы исполнительной власти на территории одного или нескольких субъектов РФ, которые получили наименование территориальные органы федеральных органов исполнительной власти. (Управление МВД по Амурской области, Управление ФССП по Амурской области и др.)

Структуру исполнительных органов государственной власти субъекта РФ определяет высшее должностное лицо субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ.<sup>6</sup>

Например структуру органов исполнительной власти Амурской области, определяет Губернатор, так как он является высшим должностным лицом Амурской области и возглавляет высший исполнительный орган Амурской об-

---

<sup>6</sup> Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 18.04.2018) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2018. № 17. Ст. 2425

ласти – Правительство.

В структуру органов исполнительной власти Амурской области входят:

1. Министерства области (Министерство жилищно-коммунального хозяйства, Министерство образования и науки и др.).
2. Управления области (Управление занятости населения, управление ЗАГС и др.).
3. Инспекции области (Государственная жилищная инспекция Государственная инспекция по надзору за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники (Гостехнадзор) и др.)

Органы исполнительной власти являются неотъемлемой частью системы органов государственной власти и реализуют функции государственного управления во всех сферах жизни государства и общества, поэтому органы прокуратуры надзирают за законностью деятельности органов исполнительной власти, содействуют решению стоящих перед обществом и государством задач, по всемерному удовлетворению потребностей граждан, повышению их материального благосостояния, обеспечению их прав и законных интересов.

Надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов – одно из ведущих направлений деятельности современной прокуратуры РФ, которое непосредственно связано с укреплением законности в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, ряда иных структур. Его правовую основу составляют Закон о прокуратуре РФ, приказы Генерального прокурора РФ от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», от 02.10.2007 № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления» и иные организационно – распорядительные акты<sup>7</sup>.

Сфера этой деятельности прокурора очень широка. Прокурор осуществляет надзор за исполнением большого числа различных по своему содержанию

---

<sup>7</sup> Настольная книга прокурора / под общ. ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус; науч. ред. А.Ю. Винокуров. М.: Издательство Юрайт. 2012. 1159 с.

нормативно-правовых актов, еще большим числом различного вида субъектов, исполняющих эти законы и издающих правовые акты, которые также проверяются прокурором на соответствие законам.

Для уяснения сути и специфичности прокурорского надзора за законностью деятельности органов исполнительной власти следует ограничить его от прочих видов надзора и контроля, осуществляемого иными органами государственной власти. Дело в том, что контроль за законностью возложен на разные органы власти и управления. Используя термин «контроль», мы имеем в виду, что он объемнее, шире надзора, потому что включает в себя и возможность соответствующего вышестоящего и контролирующего органа не только следить за законностью и ставить вопрос об устранении нарушений, но и устранять их своими полномочиями. Такой контроль возложен к примеру, на разные государственные, межведомственные инспекции, которые осуществляют контроль за соблюдением законности всеми государственными органами, общественными и частными организациями.

Следует отличать прокурорский надзор от контроля вышеуказанных органов, так как прокуратура не обладает никакими административными функциями, следовательно не вмешивается непосредственно в оперативно-хозяйственную и организаторскую деятельность органов исполнительной власти, за законностью действий которых она осуществляет надзор, так как не вправе судить о ее целесообразности, отменять или изменять акты управления. Прокурор не имеет права приказывать поднадзорным субъектам, т.е. он не обладает так называемой административной властью.

Обнаружив нарушение, прокуратура сама его не устраняет, а передает материалы проверки на рассмотрение суда, либо соответствующего государственного органа.

Из вышесказанного следует, что надзор за точным и единообразным исполнением законов является единственным предназначением органов прокуратуры. Прокуратура является тем единственным государственным органом в стране, который выполняет эти функции.

Характеризуя содержательную сторону сферы прокурорского надзора за законностью деятельности органов исполнительной власти, можно сказать, что в сферу данной деятельности прокурора входят практически все общественные отношения.

Ст. 1 Закона о прокуратуре РФ определяет перечень направлений осуществления прокурорского надзора за исполнением законов (общего надзора) органами исполнительной власти, в него входят:

1. Соблюдение Конституции РФ и исполнение законов, действующих на территории РФ федеральными министерствами и ведомствами, органами исполнительной власти субъекта РФ.

2. Соответствие законам правовых актов, издаваемых федеральными министерствами и ведомствами, органами исполнительной власти субъекта РФ.

3. Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина РФ федеральными министерствами и ведомствами, органами исполнительной власти субъекта РФ.

4. Надзор за исполнением законов судебными приставами.

Суть и назначение прокурорского надзора за исполнением законов главным образом определяет надзор за законностью деятельности в органах и сфере исполнительной власти. В данной сфере чаще всего допускаются правонарушения, а также факты противодействия органам прокуратуры в устранении нарушений закона, вмешательство в их деятельность по выявлению и устранению нарушений закона. Именно в деятельности органов исполнительной власти<sup>8</sup> должно быть обеспечено четкое исполнение законов. Общий надзор в отличие от других направлений прокурорского надзора призван содействовать обеспечению законности в сфере исполнительной власти. Исходя из этого его свойства, общий надзор можно считать звеном, укрепляющим российскую государственность, способом согласования интересов Российской Федерации и субъектов. В надзоре за исполнением законов реализуется важная часть надзорного и

---

<sup>8</sup> Мельников Н.В. Прокурорский надзор – самостоятельная форма осуществления прокурорской власти в России // Государство и право. 2003. № 5. С. 37

профилактического потенциала прокурорской системы, потому что именно с его помощью достигается не только надлежащее исполнение законов, но и выявление правонарушений на ранних стадиях их формирования, принятие мер к их устранению.

Дестабилизационные процессы в экономике, социальной сфере, рост напряженности в международных отношениях, неустойчивость морально-психологического климата в обществе, низкая эффективность государственного управления, низкое качество нормативных правовых актов, обостренное состояние криминальной ситуации, проявляющееся блокирование усилий правоохранительных органов криминальными структурами - все это требует сохранять и наращивать правозащитный потенциал средств обеспечения исполнения законов и укрепления законности, в том числе надзорные возможности прокуратуры.

При всем многообразии поднадзорных объектов и проблем по соблюдению законности прокуроры должны избирать те из них, которые существенным образом отражаются на режиме законности в государстве.<sup>9</sup>

Анализ норм законодательства регламентирующего деятельность органов исполнительной власти позволяет сделать вывод, что они обладают достаточно широким кругом полномочий в основных сферах жизни (экономической, бюджетно-финансовой, социальной, культурной, обеспечения законности и правопорядка) и имеют немалые возможности влиять на ситуацию в таких областях, как: планирование, строительство, транспорт, связь, жилищное хозяйство, торговля, управление муниципальной собственностью, использование и охрана земель, водных, лесных и других природных ресурсов.

Практика прокурорского надзора свидетельствует, что правотворческий процесс органов исполнительной власти нередко сопровождается нарушениями применяемых законов, которые зачастую выражаются в превышении полномочий.

Учитывая это, Генеральный прокурор РФ в отраслевом приказе «Об ор-

---

<sup>9</sup> Прокурорский надзор / под общ.ред. Ю. Е. Винокурова. М.: Издательство Юрайт, 2015. 472 с.

ганизации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» от 7 декабря 2007 г. № 195 относит прокурорский надзор за законностью правовых актов органов исполнительной власти к числу приоритетных направлений надзорной деятельности прокуратуры и нацеливает подчиненных прокуроров на периодические проверки независимо от наличия сведений о нарушении законов.

Органы прокуратуры надзирая за законностью деятельности органов исполнительной власти, тем самым способствуют решению задач, стоящих перед обществом, по защите прав граждан, повышению их материального благосостояния. Другими словами, прокуроры, осуществляя свои полномочия в сфере данного надзора, решают вместе с другими органами и организациями вопросы политического, государственного, экономического, социального, национального и культурного строительства.

Исходя из анализа Закона о прокуратуре РФ и вышеуказанных приказов Генерального прокурора РФ, можно выделить следующие задачи, стоящие перед прокурорами при осуществлении надзора за органами исполнительной власти:

1. Обязательное вмешательство прокурора в связи с поступившей информацией о нарушении законов путем принятия мер к выявлению и устранению нарушений законов и способствующих этому обстоятельств.

Особо следует сказать о главном законе страны - Конституции РФ. Специальные указания на осуществление прокуратурой надзора за соблюдением Основного закона страны отсутствовали в первых законах о прокуратуре, хотя это подразумевалось, и надзор за исполнением норм Конституции, в действительности осуществлялся прокуратурой планомерно и непрерывно. Тем не менее, отсутствие соответствующих положений в законе порождало известную неопределенность позиции прокуратуры в выполнении ею надзорной роли по отношению к практике реализации конституционно-правовых установлений. Федеральный закон от 10 февраля 1999 г. «О внесении изменений и дополнений в Закон РФ «О прокуратуре Российской Федерации», в соответствии с которым в



понятие предмета прокурорского надзора было включено соблюдение Конституции РФ, обоснованно устранил имевший место пробел в законодательстве и законодательно закрепил ту серьезную фактическую роль, которую играют органы прокуратуры в механизме обеспечения действия Основного закона страны.

2. Наиболее полное использование возможностей прокурорского надзора за исполнением законов в предупреждении правонарушений и в первую очередь, преступлений.

3. Более активное проведение в жизнь принципа неотвратимости ответственности за совершение правонарушений, ставя вопрос о привлечении к установленной законом ответственности правонарушителей вне зависимости от их должностного, имущественного положения, памятуя о том, что перед законом все равны.

4. Доведение до общественности посредством радио, телевидения, периодическую печать информации о деятельности органов прокуратуры, в том числе и в области прокурорского надзора за исполнением законов, в особенности о принимаемых ею мерах к устранению нарушений законов и привлечению к ответственности виновных лиц с указанием их фамилий и должностей, а также информацию о состоянии и динамике правонарушаемости в регионах.

5. Повышение правовой культуры должностных лиц, в особенности руководителей государственных органов, издающих правовые акты и совершающих другие юридически значимые действия, а также граждан, привитии им потребности точного исполнения законов. Основное требование, предъявляемое в современный период к прокурорскому надзору за исполнением законов - это повышение его эффективности, что выражается в его влиянии на конечный результат - состояние законности и правопорядка.

От активности, инициативы, профессиональной подготовки прокуроров, осуществляющих надзор, многое зависит в укреплении законности в регионах, в выявлении нарушений закона и установлении их причин и способствующих этим нарушениям условий. Прокуроры первыми сталкиваются с нарушениями

законов, они первыми исследуют причины и условия, способствовавшие этим нарушениям. Результаты их проверок служат исходным материалом для расследования преступлений, связанных с хищениями и взяточничеством, злоупотреблениями полномочиями должностных лиц, изданием нормативно правовых актов противоречащим федеральному законодательству и многим другим.

## **2.2 Предмет и пределы прокурорского надзора за органами исполнительной власти**

Прокуратура РФ – это единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени РФ надзор за исполнением действующих на ее территории законов. Это ее основная функция. Надзор имеет своей целью обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защиту прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства. Более конкретно и полно предмет и пределы прокурорского надзора за деятельностью органов исполнительной власти определены Законом о прокуратуре РФ, приказом Генерального прокурора №84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур», а также различными отраслевыми приказами Генерального прокурора РФ.

Предмет прокурорского за законностью деятельности органов исполнительной власти в рамках общего надзора определен Законом о прокуратуре РФ.

Это, во-первых, соблюдение Конституции РФ и исполнение законов федеральными министерствами и ведомствами, исполнительными органами субъектов РФ;

- во-вторых, соответствие законам издаваемых ими правовых актов;

- в-третьих, соблюдение прав и свобод граждан, юридических лиц, общественных объединений, федеральными министерствами и ведомствами, исполнительными органами субъектов РФ;

- в-четвертых, исполнение законов судебными приставами, которые находятся в системе органов юстиции и осуществляют свою деятельность в соответствии с Федеральными законами от 21 июля 1997 г. «О судебных приста-

вах» и «Об исполнительном производстве».

Надзор за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти, исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, их должностными лицами, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов является одним из основных направлений в деятельности органов прокуратуры и именуется общим надзором.

В данной отрасли прокурорского надзора болееобширно раскрывается сущность и назначение надзора за точным и единообразным исполнением законов в государстве, осуществляемого Генеральным прокурором РФ и подчиненными ему прокурорами.

Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры осуществляют надзор с той целью, чтобы правовые акты, издаваемые органами исполнительной власти, а также их должностными лицами, соответствовали Конституции РФ, законам РФ, указам Президента РФ, а также постановлениям Правительства РФ.

Важным остается вопрос о том, какое значение вкладывает законодатель в понятие законов, надзор за исполнением которых призваны осуществлять органы прокуратуры. Целенаправленность и профессиональная, определенность надзорной деятельности прокуратуры непосредственно находится в зависимости от точности ответа на данный вопрос.

В Законе «О прокуратуре РФ» сказано, что прокуратура осуществляет надзор за исполнением законов, которые действуют на территории РФ. В настоящее время действующие на территории Российской Федерации законы представляют двухуровневую систему, элементами которой выступают федеральные законы и законы субъектов РФ. Поэтому предметом прокурорского надзора является исполнение, как федеральных законов, так и законов субъектов РФ.

К совокупности нормативных актов, за исполнением которых надзирает прокуратура, относятся так же международные договоры Российской Федерации и акты, содержащие общепризнанные принципы и нормы международного

права, являющиеся, согласно ст. 15 Конституции РФ, «составной частью правовой системы России. Причем они имеют приоритетное значение в случаях расхождения с отечественным законодательством». В Конституции РФ указано: «Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем установленные законом, то применяются правила международного договора».<sup>10</sup> В числе актов международного правового характера несомненного внимания прокуроров заслуживают: Всеобщая декларация прав человека (1948 г.), Международный пакт о гражданских и политических правах (1966 г.) и факультативный протокол к нему, Конвенция о защите прав и основных свобод, Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам, подписанная в Минске 22 января 1993 г. (Минская конвенция), Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека (ратифицирована 04 ноября 1995 г.).

Большинство авторов едины во мнении о необходимости законодательно определить какие именно нормативные акты подразумеваются под понятием «закон», используемом в Законе о прокуратуре. С учетом всего изложенного предлагается включить в его содержание федеральные конституционные законы, федеральные законы, законы субъектов РФ, международные договоры РФ,<sup>11</sup> что весьма верно и соответствует содержанию Основного закона.

Не стоит забывать, что прокуратура является федеральной централизованной системой органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор только за соблюдением Конституции РФ и исполнением действующих на территории Российской Федерации законов. Ни о каких других актах, имеющих меньшую юридическую силу законодательство о прокуратуре упоминаний не содержит. Правда, не говорится в Законе о прокуратуре и о международных нормах и принципах, и международных договорах, но, как видно из рассмотренных выше положений они, по существу, приравнены к за-

---

<sup>10</sup> Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 (ред. от 21.07.2014) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 15. Ст. 1691

<sup>11</sup> Настольная книга прокурора / под ред. д.ю.н. С.И. Герасимова. М.: НИИ проблем укрепления законности и правопорядка, издательство «Экслит», 2003. С. 208

конам, а в случае коллизии за ними признается приоритет перед законами Российской Федерации.

Предметпрокурорского надзора за законностью деятельности органов исполнительной власти, тесно связан с определением его пределов. В теории прокурорского надзора вопрос о его пределах рассматривается в нескольких аспектах:

- относительно круга объектов надзора;
- относительно актов, надзор за исполнением которых осуществляют прокуроры;
- относительно характера прокурорского надзора и характера мероприятий, рекомендуемых прокурорами в целях устранения нарушений закона, их причин и способствующих им условий, и др.

Собственно говоря, этими параметрами можно и ограничиться. Они в достаточной мере определяют рамки прокурорского надзора, и их знание способно обеспечить единый подход работников органов прокуратуры к надзору за законностью деятельности органов исполнительной власти, в чем и заключается обозначения пределов прокурорского надзора.

Характеристика двух первых видов ограничений, которыми должны руководствоваться прокуроры в своей деятельности, в тексте ранее оговорена. Вопросы о границах прокурорского надзора по иным характеристикам также должны решаться только на основе законодательства о прокуратуре РФ.

### 3 ПРАВОВАЯ ОСНОВА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРОРА ПО НАДЗОРУ ЗА ОРГАНАМИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

#### **3.1 Полномочия прокурора при осуществлении надзора за законностью деятельности органов исполнительной власти**

Закон о прокуратуре РФ предоставляет прокурору широкие возможности применения правовых средств по устранению нарушений закона в деятельности органов исполнительной власти.

В ст. 3 Закона о прокуратуре РФ содержится положение, в соответствии с которым правовую основу организации и деятельности органов прокуратуры составляют Конституция РФ, данный Закон, другие федеральные законы и международные договоры РФ.

В современных реалиях прокуратура является универсальным органом надзора за исполнением Конституции РФ и принятых в ее исполнение законов, гарантом которой является Президент страны. В связи с этим расширение полномочий Президента в вопросах выбора основных должностных лиц прокуратуры страны и прокуроров субъектов, осуществляющих надзорные функции на местах, является логичным следствием проводимой Главой государства политики укрепления политической, экономической и социальной стабильности.

Новая редакция ст. 129 Конституции расширяет полномочия Совета Федерации, наделяя его не только правом назначения и освобождения от должности Генерального прокурора страны по представлению Президента, но и предоставляя такие полномочия в отношении заместителей Генерального прокурора.

В свою очередь, Генеральный прокурор РФ лишен закрепленного в прежней редакции ст. 129 Основного закона страны права назначения на должности прокуроров субъектов и иных прокуроров. Такие полномочия перешли к Президенту РФ. Глава государства наделен единоличным правом освобождения прокуроров субъектов от должности. Новая редакция ст. 129 предоставляет Генеральному прокурору возможность кадрового выбора лишь прокуроров городов, районов и приравненных к ним прокуроров. Кроме этого, в ст. 129 сказано,

что полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации определяются федеральным законом, которым и является Закон о прокуратуре РФ.

В Законе «О прокуратуре РФ» определены цели и задачи деятельности органов прокуратуры, принципы организации и работы, ее основные функции, система и структура прокуратуры, полномочия Генерального прокурора РФ, его заместителей и нижестоящих прокуроров, порядок назначения и освобождения их от должности. Закон определяет предмет прокурорского надзора относительно каждого из его основных направлений (отраслей), полномочия прокурора и средства прокурорского реагирования на выявленные нарушения закона. В Законе «О прокуратуре РФ» также содержатся нормы, устанавливающие порядок прохождения службы в органах прокуратуры, меры правовой и социальной защиты сотрудников, ее кадровый состав.

Помимо Конституции РФ и Закона о прокуратуре РФ, правовую основу деятельности прокурора по надзору за исполнением законов органами исполнительной власти составляют приказ Генеральной Прокуратуры РФ от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», приказ Генеральной Прокуратуры РФ от 02.10.2007 № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления», а так же различные федеральные законы касающиеся определенной сферы общего надзора, например ФЗ «О противодействии коррупции», ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности», ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в РФ» и др.

Для правильного, независимого и взвешенного принятия решения при осуществлении прокурорами надзора в сфере исполнения законов органами исполнительной власти прокуроры наделены определенными правами и несут установленные законом обязанности, т.е. обладают соответствующими полномочиями. Основной перечень полномочий прокурора перечислены в статье 22 Закона о прокуратуре.

Полномочия прокурора по осуществлению надзора за исполнением законов – это совокупность правовых средств, предоставленных прокурору законом, с помощью которых он имеет право и обязан выявлять, устранять и предупреждать нарушения законов<sup>12</sup>.

Характер и диапазон полномочий прокурора определяются спецификой задач надзора за исполнением законов. Традиционно полномочия прокурора по надзору за исполнением законов органами исполнительной власти принято, делить на четыре группы:

- полномочия по выявлению нарушений закона, их причин и способствующих им условий;
- полномочия по устранению нарушений закона;
- полномочия по предупреждению нарушений закона;
- полномочие присутствовать на заседаниях федеральных органов исполнительной власти, заседаниях органов исполнительной власти субъектов РФ.

Полномочия по выявлению нарушений закона, их причин и способствующих им условий обеспечивают установление фактических данных о событии правонарушения, способе его совершения, лицах, ответственных за его совершение, причиненном и вреде, о конкретных обстоятельствах, приведших к совершению правонарушения. В зависимости от источника информации, с помощью которой производится выявление, правонарушений, различаются полномочия, ориентированные на получение требуемых сведений путем непосредственного обнаружения прокурором фактов противоправных действий (бездействия), путем истребования и изучения необходимых документов, путем получения информации от физических лиц, а также путем использования помощи специалистов.

Выделяют следующие полномочия прокурора по выявлению нарушений закона органами исполнительной власти:

1. По предъявлению служебного удостоверения беспрепятственно вхо-

---

<sup>12</sup> Прокурорский надзор / под ред. заслуж. юриста РФ, д.ю.н., проф. А.Я. Сухарева. М.: Издательство «Норма», 2003. С. 212.



дять на территорию и в помещения предприятий, учреждений и организаций, указанных в п. 1 ст. 21 Закона о прокуратуре РФ, то есть на территорию и в помещения федеральных министерств и ведомств, исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Характеризуя это полномочие, следует отметить, что Закон о прокуратуре РФ дает исчерпывающий перечень территорий и помещений органов исполнительной власти, куда прокурор может беспрепятственно проходить. В этом перечне нет, например, помещений Правительства РФ.

Прокурором движет не праздное любопытство, а профессиональный долг, когда он принимает решение посетить конкретную организацию, предприятие, учреждение. Поэтому никаких препятствий для реализации названного права не может и не должно создаваться<sup>13</sup>. Для прохода на нужную территорию прокурору достаточно предъявить служебное удостоверение.

Лица, осуществляющие прокурорский надзор по своей должности должны иметь свободный доступ во все помещения поднадзорных им учреждений, право прокурора на беспрепятственный вход на поднадзорные ему объекты не может быть ограничено ведомственными и иными нормативными актами. Такого рода нормативные акты должны незамедлительно опротестовываться соответствующими прокурорами<sup>14</sup>.

Реализация данного полномочия ограничена еще одним условием. Право беспрепятственного входа прокурора на территорию и в помещение указанных объектов реализуется прокурором при наличии у него информации о нарушении законов на данной территории и в помещениях или в связи с деятельностью органов исполнительной власти, перечисленных в п.1 ст.21 Закона о прокуратуре РФ.

Информация, которую получает прокурор на объекте на основе своих непосредственных наблюдений, имеет большое значение для обеспечения законности. По состоянию средств техники безопасности на производстве может

---

<sup>13</sup>Мельников Н.В. Прокурорский надзор – самостоятельная форма осуществления прокурорской власти в России // Государство и право. 2003. № 5. С. 37.

<sup>14</sup> Басков В.И., Коробейников Б.В. Курс прокурорского надзора. М.: Издательство «Зерцало», 2000. С. 174.

быть, например, составлена практически исчерпывающая информация о соблюдении законодательства об охране труда, требования законодательства о качестве продукции, складские помещения, площадки хранения комплектующих изделий, готовой продукции могут помочь составить представление о соблюдении законодательства об учетной дисциплине, финансах органов исполнительной власти и др.<sup>15</sup>

2. Иметь доступ к документам и материалам. Личные наблюдения прокурора, как правило, дополняются документальными данными, которые прокурор имеет возможность получить благодаря предоставленному ему право доступа к документам и материалам. Не случайно право беспрепятственного входа на территории и в помещения поднадзорных органов и право доступа к материалам и документам предусмотрено в одном и том же абзаце ч.1 ст.22 Закона «О прокуратуре РФ».

Хотелось бы отметить, что изучение документов и материалов на месте имеет такие преимущества, как возможность получения необходимых пояснений, справок от работников проверяемых органов и должностных лиц, возможность сопоставления данных, отраженных в документах, с фактическим положением дел. Наконец, немаловажное значение имеет элемент внезапности, который свойственен обращению прокурора к документам непосредственно на том объекте, где по имеющейся информации совершаются правонарушения. Ознакомления с документами может помочь прокурору установить конкретные факты нарушения закона и получить соответствующую доказательственную информацию, наметить пути, определить формы и способы получения недостающих данных.

3. Проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона. На практике это полномочие называют проверкой исполнения закона на месте. Это полномочие имеет комплексный характер. Проведение проверки означает применение, прокурором

---

<sup>15</sup>Опенышев, О.С. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о труде // Законность. 2013. № 5. С. 9 - 12.

целого ряда других полномочий, в частности, уже рассмотренных в виде препятственного входа на территорию или помещения органов исполнительной власти в п. 1 ст. 21 Закона О прокуратуре РФ, доступа к документам и материалам, а также требований о предоставлении специалистов, получении объяснений от руководителей, других должностных лиц указанных органов исполнительной власти, а также других полномочий, о которых речь будет идти ниже.

Проверка исполнения законов на объектах (на месте) хотя и очень важное, но, тем не менее, лишь одно из полномочий прокурорского надзора, те, кто приравнивают его к осуществлению прокурорского надзора за исполнением законов, существенно снижают возможности, а следовательно, и эффективность этой отрасли прокурорского надзора.<sup>16</sup>

Содержание, тактика и методика проведения проверок исполнения законов, существенно различаются в зависимости от содержания законов, исполнение которых подлежит проверке (законодательство о приватизации; об охране собственности, об охране окружающей среды и т.д.), и от вида объектов, на которых проводится проверка исполнения законов (органы управления, органы контроля, конкретные предприятия или организации). В связи с этим в теории и практике прокурорского надзора разработаны и применяются методики осуществления надзора за исполнением законов об охране собственности, о труде, о соблюдении некоторых конституционных прав граждан, законов о несовершеннолетних и т.д.

Получению необходимой информации в наибольшей мере способствует поддержание прокурорами разнообразных деловых контактов с руководителями органов исполнительной власти всех уровней и их должностными лицами, в том числе юристами; участие в работе заседаний этих органов; предварительное ознакомление с проектами решений, постановлений и других актов; систематическое проведение проверок законности актов. Необходимо также организовывать личный прием граждан и разного рода встречи прокурора с жителями,

---

<sup>16</sup>Цуканов А.Н. Полномочия прокурора по надзору за исполнением законов // Государство и право. 2001. № 3. С. 23.

посещать собрания и сходы граждан. Емкими источниками информации о принятии (издании) органами исполнительной власти незаконных актов являются: жалобы и заявления, поступающие в органы прокуратуры от населения; сообщения средств массовой информации (периодическая печать, радио, телевидение); обращения в прокуратуру руководителей или владельцев предприятий, учреждений и организаций, фермеров, предпринимателей и других лиц. Сведения о принятии незаконных актов органами исполнительной власти можно получить также в суде, куда обращаются граждане - предприниматели и юридические лица с исками о признании недействительными незаконных решений этих органов, ущемляющих их права и законные интересы.

Так же следует отметить новеллы Закона о прокуратуре РФ касающихся сроков проведения прокурорских проверок, закон теперь четко устанавливает сроки проведения прокурорами проверочных мероприятий, а также исполнения теми, кого проверяют, требований надзорного органа. В частности, согласно принятым изменениям, все необходимые материалы и документы должны представляться безвозмездно в течение пяти рабочих дней с момента поступления требования прокурора. А в ходе проведения проверок исполнения законов этот срок сокращается до двух дней. До одних суток сокращается срок подачи документов прокурорам при наличии угрозы жизни или здоровью граждан, имуществу, окружающей среде, безопасности государства, а также при наличии чрезвычайных ситуаций.

При этом срок проведения ревизии не должен превышать 30 календарных дней. В исключительных случаях он может быть продлен максимум еще на 30 дней. В то же время вышестоящим прокурорам предоставлено право продлевать сроки проверки, если все мероприятия не успели провести в срок. Прокуратура имеет право приостановить проверку на 6 месяцев. Помимо сроков согласно закону, вводится новый документ – «решение о проведении проверки». В решении в обязательном порядке указываются цели, основания и предмет проверки. С этим документом прокуроры обязаны знакомить проверяемых, еще до начала ревизии. Если во время проверки нарушений закона выявлено не бы-

ло, то в течение десяти дней с момента ее завершения составляется акт. После чего копия акта направляется руководителю проверяемой организации.

4. Требовать от руководителей и должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, государственных органов исполнительной власти субъектов РФ, представления необходимых документов, материалов, статистически и иных сведений. Применяя рассматриваемое полномочие, прокурор обращается к руководителям и иным должностным лицам не того объекта проверки, где он находится, а других органов организаций и учреждений, чьи документы, материалы статистически иные сведения необходимы прокурору для установления и доказывания правонарушений на других объектах.

Изучение и анализ полученных таким образом сведений и иных материалов могут избавить прокурора от необходимости проведения проверки исполнения законов в органах исполнительной власти.

Закон не определяет перечень документов, материалов и сведений, которые может затребовать прокурор при применении данного полномочия, а тем более их содержание. Пределы прокурорских требований в этом случае также определяются относимостью требуемой информации к правонарушению. Прокурор должен истребовать только те документы и сведения, которые позволяют установить и доказать факт совершенного правонарушения<sup>17</sup>.

По требованию прокурора ему должны быть представлены все документы, которые необходимы для выявления нарушений закона, их причины и способствующих им условий. Уклонение от представления прокурору документов под каким бы то ни было предлогом недопустимо.

На практике, тем не менее, можно встретиться с фактами отказа от направления прокурору документов по той причине, что в них, скажем, содержатся сведения, составляющие государственную или коммерческую тайну. Это незаконно. Наличие в документах сведений закрытого характера обуславливает только обязанность прокурора соблюдать соответствующие правила работы с такими документами, но отнюдь не может рассматриваться как основание от-

---

<sup>17</sup>Прокурорский надзор / под ред. проф. Г.П. Химичевой. М.: ЮНИТИДАНА. Закон и право, 2001. С. 94.

клонения его требований.<sup>18</sup>

Порядок доступа прокурора и правила работы с документами, содержащими государственную тайну, регламентирует Закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне».

5. Требовать выделения специалистов для выяснения возникающих вопросов. В процессе осуществления надзора за исполнением законов в сфере деятельности органов исполнительной власти в связи с содержанием этих законов и регулируемых ими сфер общественных отношений (собственность, производство, транспорт, образование, медицина, социальное обеспечение и т.д., и т.п.) у прокурора зачастую возникают вопросы, которые он не может решить сам достаточно компетентно. В таких случаях он, используя названное полномочие, может требовать выделения специалистов, то есть лиц, обладающих необходимыми познаниями в экономике, технологии, экологии, финансах, здравоохранении и т.д., для решения возникших вопросов. Их необходимая высокая квалификация подтверждается обычно опытом работы по той или иной специальности, наличием ученых степеней и званий. Требование о выделении таких специалистов направляется прокурором руководителям или иным должностным лицам органов и организаций, имеющим право поручить выполнение требований прокурора подчиненным им работникам.

Срок, на который выделяются такие специалисты, законом не определяется. Его продолжительность каждый раз зависит от продолжительности времени, необходимого для разрешения поставленных прокурором вопросов.

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 и других должностных лиц органов исполнительной власти проведения по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, другим данным ревизий деятельности подконтрольных

---

<sup>18</sup> Винокуров А.Ю. К вопросу о правовой регламентации прокурорской проверки // Административное и муниципальное право. 2017. № 8. С. 1 - 13.

или подведомственных им органов, организаций и учреждений. Данное полномочие применяется прокурором в тех случаях когда в прокуратуру поступают материалы в виде заявлений, сообщений, обращений от граждан, работников и должностных лиц отдельных организаций и учреждений, редакций газет, журналов, иных средств массовой информации, ревизионных комиссий коммерческих и некоммерческих организаций и т.п. свидетельствующие о признаках правонарушений в деятельности органов исполнительной власти или их должностных лиц. Из смысла требований Закона о прокуратуре (ст. 21) ясно, что такое требование прокурора может быть предъявлено руководителям органов исполнительной власти, имеющим право назначать проведение ревизий в подведомственных или подконтрольных органах, организациях или учреждениях. Требование прокурора о проведении проверок или ревизий обычно выражается в письменной форме. В требовании указываются основание и повод для проведения такой проверки. Ставятся конкретные вопросы, ответы на которые должны быть получены при проведении проверки или ревизии.

Результаты проверки или ревизии с ответами на поставленные вопросы должны быть переданы прокурору в установленный им срок. Правовую оценку результатов проверки или ревизии делает сам прокурор.

7. Вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений законов. Это полномочие прокурора условно можно разделить на две части:

а) требовать объяснений от должностных лиц и граждан по поводу нарушения закона;

б) вызывать должностных лиц и граждан для дачи указанных объяснений.

Требование прокурора о даче объяснений состоит в предложении должностному лицу или гражданину сообщить все, что ему известно о факте нарушения закона. Объяснение может быть дано в устной и письменной форме. Получение таких объяснений имеет определенное сходство с допросом свидетеля или обвиняемого, но принципиально отличается по процессуальной форме и юридическому значению. Объяснение может быть дано в произвольной форме.

Лицо, дающее объяснение, не предупреждается об уголовной ответственности за дачу ложных показаний. Объяснение может быть дано по месту работы или жительства указанных лиц. Это часто бывает в тех случаях, когда прокурор проводит проверку исполнения законов на конкретном объекте (месте). В тех случаях, когда такая проверка не проводится или при ее проведении отсутствует возможность получения объяснений ввиду отсутствия необходимых должностных лиц или граждан или по другим причинам, они могут быть вызваны в прокуратуру.<sup>19</sup>

### **3.2 Акты прокурорского реагирования, применяемые к органам исполнительной власти**

Выявив нарушение закона, виновных в этом лиц, а также причины и условия, способствовавшие нарушению закона, прокурор принимает меры к их устранению и привлечению к ответственности виновных, путем принятия предусмотренных законом актов прокурорского реагирования.

Акты прокурорского реагирования – это предусмотренные Законом о прокуратуре РФ формы реализации полномочий прокурора по устранению и предупреждению правонарушений.

Будучи предусмотренными в Законе о прокуратуре РФ, акты прокурорского реагирования имеют процессуальный характер. Они составляются в определенной форме, вносятся в определенные адресаты. Закон определяет порядок внесения и рассмотрения актов прокурорского реагирования, права и обязанности прокурора и лиц, рассматривающих эти акты.

При осуществлении надзора за исполнением законов и законностью правовых актов могут применяться все акты прокурорского реагирования.

В актах прокурорского реагирования должны быть изложены сущность правонарушения, его негативные последствия, причины и условия, способствовавшие его совершению. Закон о прокуратуре предусматривает четыре вида актов прокурорского реагирования: протест, представление, постановление и

---

<sup>19</sup> Паламарчук А.В. Деятельность органов прокуратуры по надзору за соблюдением социальных прав граждан // Законность. 2012. № 9. С. 3 - 6.



предостережение.

*Протест прокурора.* Наиболее часто применяемым актом прокурорского реагирования при надзоре за законностью органов исполнительной власти является протест прокурора. Опротестование противоречащего закону правового акта - одна из самых эффективных мер прокурорского реагирования, поскольку позволяет еще на досудебной стадии, более формализованной и длительной, устранить нарушения закона. Однако практика показала, что при подготовке, внесении и реализации этого правового средства возникают определенные вопросы.

Данное полномочие прокурора применяется в тех случаях, когда в процессе осуществления надзора за соответствием законам правовых актов, издаваемых органами исполнительной власти или их должностными лицами, выявляются приказы, распоряжения, постановления и иные акты, полностью или частично не соответствующие Конституции РФ, конституциям и уставам субъектов РФ, федеральным законам или законам субъектов РФ.

Протест вносится от имени прокурора или его заместителя, действующих в пределах своей компетенции. Это означает, что подписывает протест прокурор соответствующего района, города, субъекта РФ или его заместитель, хотя готовить протест могут другие прокурорские работники.

Протест как официальный акт прокурорского реагирования должен иметь определенную единообразную форму. Его содержание излагается на бланке соответствующей прокуратуры, в нем указывается полное наименование органа исполнительной власти или должностного лица, издавших незаконный акт, с указанием фамилии, имени, отчества, адреса их нахождения, даты принесения протеста, должностного положения с указанием классного чина, фамилии, имени, отчества прокурора принесшего протест, который он лично и подписывает. В описательной части протеста указывается кем, когда и какой акт был принят, в чем состоит его противоречие или несоответствие закону и какому именно, далее излагаются требования о полной или частичной отмене опротестованного акта. Могут также излагаться требования относительно устранения причинен-

ного изданием незаконного акта вреда. В заключительной, части протеста указывается об установленной Законом о прокуратуре РФ обязанности рассмотрения протеста и уведомлении прокурора о результатах его рассмотрения. В этой же части протеста, в случае необходимости, указывается на желание прокурора присутствовать при рассмотрении протеста и об уведомлении его о дне рассмотрения протеста.<sup>20</sup>

Пункт 1 ст. 23 Закона о прокуратуре РФ определяет адресата принесения протеста. В нем указано, что протест может быть принесен в орган или должностному лицу, которые издали противоречащий закону акт, либо в вышестоящий орган или вышестоящему лицу, либо прокурор обращается в суд в порядке, предусмотренном законодательством РФ.

Наиболее часто протесты на противоречащие закону акты приносятся в орган или должностному лицу, которые издали опротестованный акт, так как принесение протеста этим органам или должностным лицам – самый простой и короткий путь решения вопроса. Тот, кто издал акт, может изменить его или отменить.

Если орган исполнительной власти или его должностные лица не согласились с доводами и требованиями прокурора и отклонили протест, то прокурор может принести его в их вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу.

Проблемы при применении протеста прокурора обусловлены, в частности, отсутствием в законодательстве требования об обязательном включении в протест предложений о том, какими способами можно устранить допущенное нарушение. Представляется, что прокурор может предложить следующий алгоритм действий: сначала отменить опротестованную часть правового акта, а затем ввести вместо отмененных норм, нормы которые соответствуют всем правовым предписаниям актов высшей юридической силы. Прокуроры обычно категорично формулируют свои предложения и обращают внимание законодателя на то, что не соответствующие законам нормы должны быть отменены либо ис-

---

<sup>20</sup> Басков В.И., Коробейников Б.В. Курс прокурорского надзора. М.: Издательство «Зерцало», 2000. С. 197.

ключены из текста. Формулировку «привести опротестованные акты в соответствие с федеральным законодательством» без изложения возможных действий, в которых должно выражаться «приведение в соответствие», можно считать неправильной, потому что такое неконкретное предложение ведет только к тому, что правонарушитель под различными предлогами может затягивать устранение нарушений закона (длительность согласительных процедур, общая загруженность законодателей и аппарата и т.д.). Если прокурор излагает свое предложение конкретно, то он может проконтролировать, насколько правильно оценили законодатели его предложение; насколько полны их действия, направленные на устранение допущенных нарушений закона.

Проблема вызывает также отсутствие регламентации исключительных обстоятельств, требующих немедленного устранения нарушения закона. В соответствии с ч. 2 ст. 23 Закона «О прокуратуре РФ» при исключительных обстоятельствах, требующих немедленного устранения нарушения закона, прокурору предоставлено право установления сокращенного срока рассмотрения протеста (т.е. менее 10 дней). Данное полномочие прокурора представляется обоснованным, так как дает реальную возможность снижения того вреда, который может принести опротестованный акт (напомним, что протест не приостанавливает действие незаконного акта). В этом случае срок, в течение которого должен быть рассмотрен протест, указывается в его тексте. К сожалению, в Законе «О прокуратуре РФ» не раскрыто понятие «исключительные обстоятельства». Поэтому считаю правильным внести в Закон «О прокуратуре РФ» требования об обязательном включении в протест предложений о том, какими способами можно устранить допущенное нарушение, а также раскрыть понятие «исключительные обстоятельства» используемое в ч. 2 ст. 23 Закона «О прокуратуре РФ».

Еще одной проблемой, обсуждаемой в современной литературе, является приостановление действия опротестованного акта. Связанные с этим вопросы возникли в самом начале судебно-правовой реформы. Как представляется, с развитием рыночных отношений, появлением сверхдоходных сфер экономиче-

ской деятельности негативное отношение к закону как фактору, сдерживающему обогащение (обязанность уплачивать налоги, своевременно платить заработную плату, соблюдать социальные гарантии и др.), все больше распространяется. В этих условиях вмешательство государства в лице прокурорско-надзорной власти жизненно необходимо. В первую очередь такое вмешательство должно быть оперативным, т.е. нарушение закона должно пресекаться в момент его допущения (совершения). Поэтому вопрос о приостановлении действия опротестованного акта довольно актуален, хотя есть и противники приостановления. Так, В.В. Бойцова отмечала, что «наличие у прокурора в процессе общего надзора властных полномочий тем не менее не должно лишать иных субъектов прокурорско-надзорных отношений права не соглашаться с требованиями прокурора и излагать свои возражения в жалобах вышестоящему прокурору».

В необходимых случаях прокурор, может обратиться в суд с требованием о признании не соответствующих закону актов недействительными.

При обращении в суд с требованием о признании акта, который противоречит закону недействительным, прокурор должен руководствоваться процессуальным законодательством РФ, а в этом законодательстве такой формы реагирования прокурора на эти противоречащие закону акты, как протест, не предусмотрено. Поэтому прокурор в таких случаях обращается в суд с заявлением, в котором он обосновывает незаконность принятого акта и просит признать его недействительным. Порядок рассмотрения таких заявлений прокурора также регулируется процессуальным законодательством.

Нередко прокуроры сталкиваются и с уклонением должностных лиц от выполнения законных требований, изложенных в протесте, путем необоснованного их отклонения либо игнорирования, что и вынуждает прокурора обращаться в суд. Продолжительность судебных процедур позволяет продлить действие противоречащих законодательству правовых актов на несколько месяцев, что, в свою очередь, порой сводит на нет принимаемые меры по устранению выявленных нарушений.

Закон предоставляет право прокурору отзывать свой протест до начала его рассмотрения. В практике такие случаи бывают нечасто. Обычно они связаны с отменой незаконного акта до рассмотрения протеста, изменением законодательства. Органы или должностные лица о результатах рассмотрения протеста обязаны незамедлительно сообщить прокурору в письменной форме.

Так, например, прокуратурой Амурской области проверена законность постановления Правительства Амурской области от 29.12.2017 № 628 «Об утверждении территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания населению Амурской области медицинской помощи на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов» (далее – территориальная программа), размещенного 04.01.2018 на официальном Интернет-портале правовой информации ([pravo.gov.ru](http://pravo.gov.ru)), прокуратурой установлено следующее.

Согласно п. «ж» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации координация вопросов здравоохранения находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, которые не могут противоречить федеральным законам (ч.ч. 2 и 5 ст. 76 Конституции Российской Федерации).

В силу п. 3 ч. 1 ст. 16, ч.ч. 1 и 3 ст. 81 от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере охраны здоровья относится: разработка, утверждение и реализация территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, включающей в себя территориальную программу обязательного медицинского страхования.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации утверждают территориальные программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, включающие в себя террито-

риальные программы обязательного медицинского страхования, установленные в соответствии с законодательством Российской Федерации об обязательном медицинском страховании.

Пунктом 1 ч.1 ст. 6 Федерального закона от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 326-ФЗ) к полномочиям Российской Федерации в сфере обязательного медицинского страхования, переданным для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации, относится утверждение территориальных программ обязательного медицинского страхования, соответствующих единым требованиям базовой программы обязательного медицинского страхования.

В соответствии со ст. 36 Федерального закона № 326-ФЗ территориальная программа обязательного медицинского страхования, являясь составной частью территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, должна формироваться в соответствии с требованиями, установленными базовой программой обязательного медицинского страхования.

Предусмотренные федеральной программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 08.12.2017 № 1492 (далее – федеральная программа), нормативы рассчитаны как средние показатели, являются государственной гарантией равного права всех граждан Российской Федерации на получение бесплатной медицинской помощи, следовательно, не могут быть определены субъектами Российской Федерации в территориальных программах в меньшем размере.

Анализ приведенных положений федерального законодательства свидетельствует о том, что территориальные программы должны соответствовать федеральной программе государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи. В территориальной программе не может быть предусмотрен меньший по сравнению с федеральной

программой гарантированный объем бесплатной медицинской помощи.

В нарушение приведенных выше требований законодательства Территориальной программой, нормативы финансовых затрат на единицу объема медицинской помощи, подушевые нормативы финансирования за счет средств бюджета области установлены в меньшем размере, чем определены федеральной программой.

В связи с изложенным прокурором области на указанный нормативный акт принесен протест, который рассмотрен и удовлетворен.

*Представление прокурора.* Одной из основных функций прокуратуры является осуществление надзора за соблюдением законов, однако в процессе такой деятельности прокурорские работники совершают действия, законность и обоснованность которых находится под вопросом.

Порядок его внесения и рассмотрения определен ст. 24 Закона о прокуратуре РФ. В отличие от протеста, данное правовое средство имеет комплексный характер и направлено не только на устранение нарушений закона, но также их причин, условий им способствующих. Содержание данного акта должно включать оценку действий как незаконных, так и всех связанных с ними фактов. Кроме обоснования нарушения закона, прокурор в представлении должен показать связь обстоятельств, рассматриваемых в качестве причины с правонарушением, а также указать, какие обстоятельства, и каким образом способствовали его совершению. Оно, как правило, вносится на основе обобщенных материалов о различных нарушениях законов, выявленных на конкретном объекте или группе объектов. Однако представление может вноситься и в целях устранения нарушений законов, выявленных по результатам проверок конкретных обращений граждан. Наряду с предложением об устранении нарушений закона в виде действий (бездействия), в представлении, особенно если оно направляется в вышестоящий орган, может ставиться вопрос и об отмене незаконного правового акта. Это связано с тем, что действие незаконного правового акта может являться причиной иных нарушений законов. Данное правовое средство позволяет прокурору обратить внимание органов исполнительной власти или долж-

ностных лиц не только на прямые зависимости между конкретными нарушениями закона и их причинами, но и показать значение и возможности устранения допущенных нарушений в системе социальных и правовых факторов, действующих применительно к конкретному региону.

Внесение представления является самой распространенной мерой прокурорского реагирования, которая имеет своей целью устранение выявленных нарушений закона лицом, уполномоченным на совершение таких действий, в добровольном порядке.

Согласно п.1 ст.24 Закона о прокуратуре РФ, представление прокурора должно быть рассмотрено безотлагательно. Это означает, что органы или должностные лица, получившие представление, должны рассмотреть его в ближайшее возможное время. При рассмотрении представления коллегиальным органом прокурору сообщается о дне заседания.

Учитывая, что для устранения правонарушения, а особенно его причин и условий совершения, может понадобиться более продолжительное время, так как это бывает связано с необходимостью осуществления различного рода организационно-управленческих и административно-хозяйственных мероприятий, для принятия конкретных мер по устранению правонарушения предусмотрен месячный срок со дня поступления представления. В этот же срок прокурор должен быть уведомлен в письменном виде о принятых мерах.

Зачастую в правоприменительной практике указанная мера прокурорского реагирования трактуется как обязательное для выполнения требование, основанное на доказанном факте нарушения требований законов.

Однако при осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы, само по себе представление прокурора не имеет абсолютного характера и силой принудительного исполнения не обладает, поскольку преследует цель понудить.<sup>21</sup>

указанные в п. 1 ст. 21 Закона № 2202-1 органы и должностных лиц

---

<sup>21</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 24.02.2005 № 84-О [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».



устранить допущенные нарушения закона прежде всего в добровольном порядке.

Таким образом, единственной обязанностью уполномоченного лица при получении представления является его рассмотрение и сообщение о результатах такового в органы прокуратуры в установленный срок (Постановления заместителя Председателя ВС РФ от 27.08.2010 № 11-АД10-11, Приморского краевого суда от 01.06.2012 по делу № 4а-533, Апелляционное определение СК по гражданским делам Самарского областного суда от 29.11.2013 по делу № 33-11391/2013). Выполнение иных требований, содержащихся в акте прокурорского реагирования, остается на усмотрение уполномоченного лица.

Нельзя, например, рассматривать как невыполнение требований прокурора ситуацию, когда лицо, которому представлением адресованы соответствующие требования, дало прокурору мотивированный ответ с изложением обоснования несогласия с его позицией.

Безусловное исполнение представления об устранении нарушений закона может быть реализовано только путем специальных процедур - посредством вынесения прокурором постановления о возбуждении производства об административном правонарушении либо его обращения в суд.

Однако чаще встречается противоположная судебная практика, согласно которой представление обладает всеми признаками обязательного для исполнения требования прокурора (Постановления ВС РФ от 27.07.2012 № 37-АД12-2, Саратовского областного суда от 31.10.2013 № 7-575/2013).

Тем не менее сильным побудительным мотивом для беспрекословного выполнения уполномоченным лицом требований, изложенных в представлении, несмотря даже на иногда имеющуюся необходимость поступиться своими правами и законными интересами, является нежелание вступать в конфликт с прокуратурой, а также исключение оснований для возбуждения дела об административном правонарушении по ст. 17.7 КоАП РФ.<sup>22</sup>

После получения уведомления от органов исполнительной власти или их

---

<sup>22</sup>Зайков Д. Надзор и закон // ЭЖ-Юрист. 2014. № 19. С. 8.

должностных лиц о том, что правонарушение устранено с указанием, что конкретно было сделано для его устранения и предупреждения, прокурор анализирует полученные материалы. Если они его удовлетворяют, то об этом делается запись о получении этих материалов, и рассмотрение внесенного представления снимается с контроля. Если ответ органа или должностного лица о результатах рассмотрения, представления не удовлетворяет прокурора, то он может дополнительно уточнить свои предложения и потребовать их исполнения или провести проверку исполнения требования ст.24 Закона о прокуратуре РФ.

Представления, вносимые прокурорами, по своему содержанию касаются различных аспектов деятельности органов исполнительной власти: нарушений законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан, нарушений законодательства об основах охраны здоровья граждан, законодательства об обеспечении единого правового пространства, нарушений налогового законодательства и т.п.

Другим актуальным вопросом, возникающим в правоприменительной практике, является законность требования о рассмотрении уполномоченным лицом внесенного представления с обязательным участием прокурора.

Согласно п. 2 ст. 24 Закона о прокуратуре РФ при рассмотрении представления коллегиальным органом прокурору сообщается о дне заседания.

Иными словами, если лицом, уполномоченным на рассмотрение представления, является коллегиальный орган, то рассмотрение внесенного представления должно осуществляться с участием прокурора (при этом возможность рассмотрения представления не ставится в зависимость от фактического участия прокурора в заседании коллегиального органа), если же уполномоченное лицо - единоличный орган, то указанное требование незаконно (Определение Санкт-Петербургского городского суда от 31.08.2010 № 33-12058/2010, Постановление Ярославского областного суда от 29.10.2012 № 4А-336/2012).

В данном случае п. 3 ст. 7 Закона о прокуратуре РФ выступает в качестве общей нормы применительно к специальной норме п. 2 ст. 24 данного правового акта, которой конкретизируется и ограничивается право прокурора на уча-

ствие в рассмотрении внесенного им представления. Поэтому считаю правильным внести в Закон о прокуратуре РФ изменения, касающиеся обязательного присутствия прокурора при рассмотрении представления единоличным органом.

В настоящее время суды в основном придерживаются точки зрения, согласно которой обязанность известить прокурора о дате, месте и времени рассмотрения представления возникает вне зависимости от вида уполномоченного лица (индивидуальный или коллегиальный орган), а исключительно в силу наличия в представлении требования о его рассмотрении с участием прокурора (Постановление ВС РФ от 04.04.2013 № 47-АД13-1). Однако данное обстоятельство не исключает и положительного результата обжалования представления (отдельных его положений) по мотивам несоответствия Закону о прокуратуре РФ, притом, что соответствующая судебная практика также имеет место.

К сожалению, имеющиеся противоречия в надзорной деятельности прокуратуры не способствуют ни соблюдению законности в правоприменительной практике, ни формированию доверия к указанной государственной структуре.

Например, в рамках осуществления надзора за органами исполнительной власти Амурской области в период прохождения пожароопасного периода установлено, что 12.05.2015 министерством лесного хозяйства и пожарной безопасности области с ООО Холдинговая компания «Якутуголь» заключено дополнительное соглашение к договору аренды лесного участка от 21.04.2010 № 37, согласно которому срок действия договора продлен до 20.04.2025.

Указанное соглашение заключено, в нарушение ч. 4 ст. 74 Лесного кодекса РФ, предусматривающей, что по истечении срока договора аренды рассматриваемой категории должен был быть заключен новый договор аренды.

По указанному факту Амурским межрайонным природоохранным прокурором заместителю председателя Правительства области - министру лесного хозяйства и пожарной безопасности 01.02.2017 внесено представление, которое удовлетворено, нарушения устранены.

Прокурором Магдагачинского района установлено, что ГКУ Амурской

области «Магдагачинское лесничество» 18.11.2016 заключило договор купли-продажи лесных насаждений № 07/511 с Мунгаловой Е.С. В соответствии с указанным договором в Магдагачинском участковом лесничестве разрешена сплошная рубка спелых и перестойных лесных насаждений, погибших и поврежденных лесных насаждений для целей отопления.

Вместе с тем установлено, что указанный в договоре лесной квартал и лесотаксационный выдел находятся на территории особо охраняемой природной территории - Толбузинский заказник. Кроме того, лесопатологическое обследование лесного участка, подлежащего вырубке, не проводилось.

По факту выявленных нарушений закона прокурором района 07.02.2017 внесено представление руководителю ГКУ АО «Магдагачинское лесничество», которое рассмотрено, незаконный договор расторгнут, одно лицо привлечено к дисциплинарной ответственности. С учетом того, что осуществлена рубка только горельника, отсутствием причиненного ущерба, вопрос о его взыскании не решался.

*Постановление прокурора.* В соответствии со ст. 25 Закона о прокуратуре РФ при наличии достаточных данных, подтверждающих совершение административного проступка, прокурор выносит мотивированное постановление о возбуждении дела об административном правонарушении. Общим, обязательным требованием, предъявляемым к постановлению, является его мотивированность. Это означает, что при вынесении постановлений прокурор должен быть убежден в наличии признаков административного правонарушения и отсутствии обстоятельств, препятствующих привлечению к административной ответственности.

Составы правонарушений, относящиеся к исключительной компетенции прокурора по возбуждению дел об административных правонарушениях, перечислены в ст. 28.4 КоАП РФ. При осуществлении надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории РФ, прокурор также вправе возбудить дело о любом другом административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена КоАП РФ или законом

субъекта РФ.

В соответствии со ст. 28.8 КоАП РФ о возбуждении производства об административном правонарушении прокурор выносит постановление, которое направляется судьей, в орган, должностному лицу, уполномоченным рассматривать дело об административном правонарушении в течение трех суток с момента вынесения постановления об административном правонарушении. По делам о правонарушениях, совершение которых влечет административный арест либо административное выдворение, постановление передается на рассмотрение судье немедленно после его вынесения. Прокурор вправе участвовать в рассмотрении дела об административном правонарушении, приносить протест на постановление по делу об административном правонарушении независимо от участия в деле, а также совершать иные предусмотренные законом действия.

Прокурор не имеет полномочий по привлечению и наказанию должностных лиц или граждан совершивших административное правонарушение. Поэтому, выявив в процессе осуществления надзора нарушение закона, имеющее признаки административного правонарушения, он только выносит постановление о возбуждении соответствующего производства. После этого постановление и приложенные к нему материалы направляются на рассмотрение уполномоченному на то органу или должностному лицу.<sup>23</sup>

Например, прокуратурой области проведена проверка исполнения законодательства, обеспечивающего защиту прав инвесторов, резидентов территорий опережающего социально-экономического развития на поднадзорных территориях, установлено следующее.

Согласно ст. 353 Трудового кодекса Российской Федерации федеральный государственный надзор за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, осуществляется федеральной инспекцией труда в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Статьей 356 Трудового кодекса Российской Федерации определены ос-

---

<sup>23</sup> Прокурорский надзор / под ред. проф. Г.П. Химичевой. М.: ЮНИТИДАНА. Закон и право, 2001. С. 97.

новные полномочия федеральной инспекции труда, которая, в числе прочего, осуществляет федеральный государственный надзор за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, посредством проверок, выдачи обязательных для исполнения предписаний об устранении нарушений в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Аналогичные полномочия закреплены в Положении о территориальном органе Федеральной службы по труду и занятости - Государственной инспекции труда в Амурской области, утвержденном приказом Роструда от 28.12.2009 № 472.

Проверка показала, что должностные лица - Государственной инспекции труда в Амурской области не во всех случаях исполняют указанные полномочия в соответствии с требованиями федерального законодательства.

Согласно ч.ч. 1, 2, 8 ст. 24 Федерального закона от 29.12.2014 № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития», федеральный государственный контроль (надзор) на территории опережающего социально-экономического развития в отношении резидентов территории опережающего социально-экономического развития осуществляют уполномоченные федеральные органы исполнительной власти в соответствии с законодательством Российской Федерации. К отношениям, связанным с осуществлением государственного контроля (надзора) на территории опережающего социально-экономического развития, организацией и проведением проверок резидентов территории опережающего социально-экономического развития, применяются положения Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Федеральный закон № 294-ФЗ) с учетом особенностей организации и проведения проверок, установленных настоящей статьей. Внеплановые проверки проводятся по согласованию с уполномоченным федеральным органом в установленном им порядке. Срок проведения внеплановой проверки не может превышать пять

рабочих дней.

Порядок согласования проведения внеплановых проверок органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля в отношении резидентов территорий опережающего социально-экономического развития с Минвосторазвития России определен приказом Министерства Российской Федерации по развитию Дальнего Востока от 02.04.2015 № 43 (далее – Порядок № 43).

Из материалов проверки следует, что на основании распоряжения заместителя руководителя государственной инспекции труда главным государственным инспектором труда в период с 13 по 16 февраля 2017 года (четыре рабочих дня) проведена внеплановая документарная проверка в ООО «С Технология» с целью рассмотрения поступившего обращения работника от 16.01.2017 о нарушении работодателем трудовых прав в части оплаты труда. При этом, проверка предварительно не согласована с уполномоченным органом – Минвостокразвития России.

На основании распоряжения заместителя руководителя государственной инспекции труда в период с 11 апреля по 05 мая 2017 года государственным инспектором труда проведена внеплановая документарная проверка ООО «С Технология», являющегося резидентом территории опережающего социально-экономического развития «Приамурская», с целью проверки исполнения выданного 16.02.2017 предписания. По результатам составлен акт проверки, в котором отражены факты неисполнения ранее выданного предписания. Общий срок проверки составил 14 рабочих дней.

Таким образом, в нарушение п. 8 ст. 24 Федерального закона от 29.12.2014 № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития», п. 4 Порядка № 43 данная проверка не согласована с Минвостокразвития России и срок ее проведения превысил пять рабочих дней.

Названные действия должностных лиц Государственной инспекции труда в Амурской области повлекли нарушение процедуры организации проверки в отношении резидента территории опережающего социально-экономического

развития «Приамурская», превышение установленного срока проверки в ходе проверки исполнения предписания.

По указанным фактам в отношении должностного лица Инспекции прокурором области вынесено постановление о возбуждении дела об административном правонарушении по ч. 1 ст. 19.6.1 КоАП РФ, которое рассмотрено мировым судьей Амурской области по Благовещенскому судебному участку. Постановлением суда сотрудник Инспекции признан виновным, ему назначено наказание в виде предупреждения.

*Предостережение о недопустимости нарушения закона.* Полномочия прокурора по предупреждению нарушений закона в «чистом виде» представлены правом прокурора объявлять предостережение о недопустимости нарушения закона.

Он оформляется в виде специального акта, в котором указывается наименование прокуратуры и должностного положения прокурора (или его заместителя), составившего предостережение, фамилия, имя, отчество и занимаемая должность предостерегаемого лица, краткое указание оснований предостережения, требования, предъявляемые к должностному лицу, и указание на последствия в случае невыполнения требований и нарушения закона в виде соответствующей ответственности, к которой может быть привлечено предупреждаемое лицо. В предостережении указывается дата его объявления предостерегаемому.

Предостережение имеет целенаправленный профилактический характер. Оно применяется в тех случаях, когда прокурор в процессе осуществления надзора за исполнением законов и законностью правовых актов либо в процессе проверки конкретных обращений, заявлений или жалоб получает сведения о том, что должностные лица органов исполнительной власти, являющихся объектами надзора за исполнением законов, готовятся совершить противоправные деяния. Предостережение о недопустимости нарушения закона объявляется прокурором при наличии явной угрозы нарушения закона.

Основная цель предостережения о недопустимости нарушения закона –



пресечение (прекращение) и предупреждение противоправного антиобщественного деяния, недопущение более опасных правонарушений, в том числе и преступлений. Это средство не заменяет, но дополняет другие средства реагирования. Наряду с объявлением предостережений прокуроры могут использовать внесение протестов и представлений. Предостережение в сочетании с другими правовыми средствами повышает результативность реагирования, в большей мере способствует предупреждению правонарушений.

Согласно ст. 25.1 Закона о прокуратуре РФ предостережение применяется, также при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях, содержащих признаки экстремистской деятельности, к руководителям общественных (религиозных) объединений и иным лицам. Эти сведения должны быть реальными, объективными и достоверно установленными.

Форма реализации рассматриваемого акта прокурорского реагирования является смешанной. Сам акт, как уже отмечалось, имеет письменную форму, а его реализация осуществляется в устной форме. В отличие от протеста или представления, которые могут быть принесены, то есть переданы адресату по почте, или другим путем, предостережение должно быть объявлено прокурором или его заместителем в устной форме соответствующему должностному лицу. При этом ему должны быть разъяснены требования по прекращению конкретных деяний, которые могут повлечь нарушение закона, и возможность привлечения его к ответственности в установленном законом порядке в случае невыполнения этих требований. Объявление предостережения должно быть соответствующим образом зарегистрировано.

Например, при проверке министерства лесного хозяйства и пожарной безопасности области прокуратурой области выявлены факты не полной готовности подведомственных учреждений, в том числе неисправное состояние противопожарной техники, отсутствие в полном объеме противопожарного инвентаря и средств, необходимых для тушения лесных пожаров.

Так, в неисправном состоянии имеется противопожарная техника в Архаринском лесхозе (два трактора), в Бурейском лесхозе (2 трактора, 1 лесопат-

рульная пожарная автомашина), Свободненском лесхозе (1 бульдозер, 1 трактор, 1 автомобиль), в Тындинском лесхозе (1 бульдозер, 1 автомобиль).

Кроме того, в отдельных лесхозах области не сформирован комплект противопожарного инвентаря и средств, необходимых для тушения лесных пожаров, в объеме, предусмотренном Сводным планом тушения лесных пожаров на территории Амурской области на 2017 год, планами тушения лесных пожаров на территории отдельных лесничеств. Так, в Завитинском лесхозе в наличии имеется 9 пожарных емкостей из 12, 10 воздуходувок (по плану 12); в Мазановском лесхозе отсутствуют лесопожарные цистерны (предусмотрено наличие трех), из необходимых 15 радиостанций УКВ- и КВ-диапазона фактически имеется 12; в Тындинском лесничестве из 15 пожарных емкостей имеется только 5.

В целях недопустимости нарушения закона при наступлении пожароопасного периода и.о. прокурора области 17.03.2017 заместителю председателя Правительства области - министру лесного хозяйства и пожарной безопасности области объявлено предостережение.

В плане предупреждения нарушений законов хорошие результаты достигаются, когда вся правоохранная деятельность прокуратуры протекает в условиях гласности. Существенную роль в этом играет информация о состоянии исполнения законов и принимаемых прокуратурой мерах по устранению и предупреждению нарушений законов, направляемая в органы исполнительной власти<sup>24</sup>.

По итогам работы за 2017 год органами прокуратуры Амурской области выявлено более 89 тысяч нарушений законов, из них: 43,3 тыс. нарушений – в сфере исполнения законов, соблюдения прав и свобод человека и гражданина; 45 – на досудебной стадии уголовного судопроизводства; 1 – в сфере исполнения наказаний. С целью их устранения внесено более 14 тысяч представлений. По инициативе прокуроров к дисциплинарной и административной ответственности привлечено свыше 10 тысяч лиц, опротестовано около 2 тысяч незакон-

---

<sup>24</sup>Лукоянов Д. Место прокуратуры в государственном механизме // Законность. 2006. № 11. С. 31.

ных правовых актов.

Совместно с иными заинтересованными ведомствами и благодаря активной работе правительственной комиссии под руководством губернатора области удалось переломить негативную тенденцию роста официально зарегистрированной задолженности **по заработной плате**. По мерам прокурорского реагирования погашена задолженность перед более чем десятью тысячами работниками на сумму свыше 1,2 млрд. рублей. Удалось добиться полного погашения задолженности на 5 предприятиях-респондентах, а также в 11 организациях-банкротах (свыше 150 млн. рублей).

Постоянное внимание уделялось **соблюдению прав несовершеннолетних, защите их от преступных посягательств, соблюдению прав детей-сирот**. По итогам работы выявлено около 5200 нарушений закона.

Основаниями для реагирования явились установленные факты не обеспечения надлежащих условий для проживания воспитанников; несоблюдения их имущественных и жилищных прав; отмечены нарушения при исполнении органами опеки и попечительства обязанностей по защите прав детей-сирот.

Активно проводилась работа по защите прав семей, имеющих детей, на социальную поддержку, прокуроры ориентированы на проверки своевременности и полноты социальных выплат многодетным, малообеспеченным, приемным семьям.

В поле зрения прокуроров постоянно находились вопросы, связанные с суицидальными проявлениями в поведении несовершеннолетних вследствие получения негативной информации через социальные сети «Интернета».

Реализация комплекса организационных мер, в том числе координационного характера, позволила добиться снижения преступности несовершеннолетних на 9,3% (с 782 до 709).

Пристальное внимание уделялось соблюдению прав граждан и **в жилищно-коммунальной сфере**.

Систематическая работа по пресечению и предупреждению нарушений в указанной сфере оказала определенное позитивное влияние на состояние за-

конности: отопительный сезон 2017-2018 г.г. своевременно начат на всей территории области, серьезных аварий при прохождении зимних нагрузок не имелось, просроченная дебиторская задолженность за коммунальные ресурсы по мерам прокурорского реагирования уменьшилась на 330 млн. рублей (составляет около 2,77 млрд. рублей; на 01.01.2017 – 3,1 млрд. рублей).

Сложная ситуация требовала повышенного внимания за **соблюдением прав граждан - участников долевого строительства**. На контроле уполномоченных органов находилось строительство 24 «проблемных» объектов. Результатом деятельности межведомственной рабочей группы, выстроенной системы взаимодействия с органами власти области, в том числе по правовому регулированию этого вопроса, инициированием вопросов возбуждения уголовных дел (12), явилось восстановление прав 500 пострадавших граждан, которыми заключены договоры почти на один млрд. рублей, введено в эксплуатацию 9 многоквартирных домов в г. Благовещенске и Благовещенском районе.

При этом в настоящее время на территории региона остается еще 15 «проблемных» многоквартирных домов, строительство которых осуществляло шесть организаций с привлечением денежных средств граждан - участников долевого строительства (всего заключено 434 договора долевого участия на общую сумму 658 млн. рублей). Вопрос по ним находится на постоянном контроле.

В поле зрения прокуроров находились и вопросы **исполнения бюджетного законодательства**.

Вскрыты нарушения закона при формировании и утверждении государственных и муниципальных целевых программ, неэффективного использования бюджетных средств. Более 130 нарушений выявлены в сфере реализации региональных и муниципальных адресных программ по переселению граждан из аварийного жилищного фонда, капитальному ремонту многоквартирных домов.

По результатам рассмотрения представления прокуратуры области Правительством области приняты меры, направленные на получение дополнитель-

ной финансовой поддержки бюджету области, что позволило значительно активизировать реализацию программных мероприятий.

Вопросы **соблюдения прав и законных интересов предпринимателей** оставались в истекшем периоде в числе приоритетных. В этой сфере органами прокуратуры выявлено свыше одной тысячи нарушений законодательства. Помимо сокращения числа проверок контролирующих органов, пресекались случаи установления чиновниками непредусмотренных законами процедур, запретов, взимания платежей. Пресечены факты воспрепятствования законной предпринимательской деятельности (возбуждено уголовное дело по ч. 1 ст.169 УК РФ в отношении должностных лиц Территориального отдела Росгвардии, ведется предварительное расследование).

С учетом поручения Президента Российской Федерации прокурорами во взаимодействии с бизнес-омбудсменом, главой региона принимались меры к погашению задолженности государственных и муниципальных заказчиков перед предпринимателями, погашено в результате взаимодействия задолженности на сумму свыше 81 млн. рублей.

Особое внимание уделялось надзору за исполнением законодательства при строительстве и вводе в эксплуатацию объектов **космодрома «Восточный»**.

Незавершенные работы в рамках первой очереди и планируемое в 2018 году начало строительства второй очереди космодрома «Восточный» потребовали принятия дополнительных организационных и практических мер.

Органами прокуратуры в текущем году выявлено и принято мер к устранению более чем 8000 нарушений закона.

В дальнейшем усилия планируется сосредоточить на обеспечении целевого и эффективного расходования выделенных на строительство средств, пресечении фактов их хищений, недопущение вовлечения в процесс строительства фирм-однодневок, соблюдении трудовых и иных социальных прав работников, минимизации негативных последствий строительства для окружающей среды.

Истекший год прошел под эгидой **года экологии**. Сохранение природы, обеспечение экологической безопасности – вопрос жизни и здоровья людей одна из ключевых наших задач.

Проведенными проверками выявлено более 2500 нарушений природоохранного законодательства в различных сферах это и лесопользование, недропользование, оборот промышленных и бытовых отходов, пожарная безопасность в лесах, и иное.

Остаётся важнейшим направлением работы **противодействие коррупционным проявлениям**. Прокурорами выявлено свыше 2000 нарушений закона, к установленной законом ответственности привлечено 757 лиц, по результатам общенадзорных проверок возбуждено 16 уголовных дел.

В минувшем году упор сделан на выявлении преступлений коррупционной направленности, повышении результативности работы правоохранительных органов по пресечению коррупционных преступлений, возмещению вреда, причиненного актами коррупции, активизацию работы в сфере исполнения законодательства о предотвращении и урегулировании конфликта интересов, при привлечении лиц к административной ответственности за коррупционные правонарушения, а также выявлении аффилированности сторон при проведении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, заключении государственных и муниципальных контрактов.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Прокуратура РФ – это единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за исполнением действующих на ее территории законов, в том числе и за органами исполнительной власти. Это ее основная функция. Надзор имеет своей целью обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защиту прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

Проблемы правовой природы наиболее остро встают в процессе формирования правового государства. Механизм формирования правового поля, основанный на иерархической структуре источников права, вытекает из особенностей федеративного устройства России. Необходимость наличия эффективно действующего в реальном времени механизма контроля в сфере исполнительной власти обусловлена тем, что именно органами исполнительной власти на сегодняшний день принимается наибольшее число правовых актов, легитимность которых может быть поставлена под сомнение.

В результате прокурорского надзора устраняются ошибки и недостатки в правоприменительной практике, в том числе путем внесения представлений и направления предостережений о недопустимости нарушения закона, ежегодно отменяется большое количество незаконных правовых актов, рассматриваются и должным образом разрешаются многочисленные жалобы и заявления граждан, восстанавливаются нарушенные права многих сотен тысяч заявителей.

Исходя из анализа проблем, озвученных в работе, можно предложить следующие пути совершенствования института прокурорского надзора за законностью органов исполнительной власти:

1. Необходимость внесения в Закон «О прокуратуре РФ» требований об обязательном включении в протест предложений о том, какими способами можно устранить допущенное нарушение. Если прокурор излагает свое предложение конкретно, то он может проконтролировать, насколько правильно

оценили законодатели его предложение и насколько полны их действия, направленные на устранение допущенных нарушений закона.

2. Необходимость раскрыть понятие «исключительные обстоятельства» используемое в ч. 2 ст. 23 Закона «О прокуратуре РФ» о рассмотрении протеста. Данное полномочие прокурора представляется обоснованным, так как дает реальную возможность снижения того вреда, который может принести опротестованный акт, так как протест не приостанавливает действие незаконного акта.

3. Необходимость внесения дополнений в ч. 2 ст. 24 Закона «О прокуратуре РФ» о рассмотрении представлений, касающиеся обязательного участия прокурора при рассмотрении представления должностным лицом – то есть единоличным органом.

4. Так как, единственной обязанностью уполномоченного лица при получении представления является его рассмотрение и сообщение о результатах такового в органы прокуратуры в установленный срок, и безусловное исполнение представления об устранении нарушений закона может быть реализовано только путем специальных процедур - посредством вынесения прокурором постановления о возбуждении производства об административном правонарушении либо его обращения в суд, то единственным решением данной проблемы может быть ужесточение ст. 17.7 КоАП РФ о невыполнении законных требований прокурора.

Таким образом, сущность надзора органов прокуратуры за исполнением законов можно определить, как деятельность органов прокуратуры по приему, анализу и оценке поступающей информации об имеющихся местах фактах нарушения законов, ущемления прав, свобод и интересов граждан, общества и государства, а также по проведению в необходимых случаях прокурорских проверок и принятию мер прокурорского реагирования в целях устранения выявленных нарушений законов.

При осуществлении надзора за исполнением законов прокурорам надлежит также правильно определять пределы реализации своих полномочий, с тем чтобы, с одной стороны, не оставить без реагирования выявленные нарушения



законов, затрагивающие общественный интерес или существенно ограничивающие права и свободы гражданина и человека, а с другой стороны, не подменять собой контролирующие органы и не осуществлять мелочную опеку там, где субъекты могут урегулировать правовые отношения между собой сами, без вмешательства публичной власти.

С учетом изложенного, следует вывод, что прокурорский надзор это неотъемлемый компонент механизма обеспечения законности в современной России, надежный ее гарант. Его существование является необходимым условием законного функционирования государственной и местной власти. Прокуратуре необходимо уделять особое внимание в аспекте совершенствования ее деятельности, постоянно развивать ее возможности с целью создания надлежащих условий действенности высшего государственного надзора за соблюдением и исполнением законов на территории Российской Федерации. Это предполагает устранение недостатков правового регулирования, поиск новых подходов в организации прокурорского надзора, совершенствование тактики и методики надзора, внедрение достижений современной науки.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

### I Правовые акты

1 Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 (ред. от 21.07.2014) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 15. – Ст. 1691

2 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 07.03.2018) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1.

3 Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 18.04.2018) // Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 17. – Ст. 2421.

4 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.

5 Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 31.12.2017) «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 1. – Ст. 76.

6 Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 18.04.2018) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 17. – Ст. 2425.

7 Федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об оперативно-розыскной деятельности» // Собрание законодательства РФ. – 2016. – № 44. – Ст. 5641.

8 Закон Амурской области от 13.12.1995 № 40-ОЗ (в ред. ОЗ от 04.07.2017 № 93-ОЗ) «Устав (основной Закон) Амурской области» // Амурская правда. – 1995. – № 295-296.

9 Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 07.05.2008 № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур» // Сборник основных приказов и указаний Генераль-

ного прокурора РФ. – М.: Издательство «Право», 2012. – 327 с.

10 Приказ Генеральной Прокуратуры РФ от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» // Сборник основных приказов и указаний Генерального прокурора РФ. – М.: Издательство «Право», 2012. – 327 с.

11 Приказ Генеральной Прокуратуры РФ от 02.10.2007 № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления» // Сборник основных приказов и указаний Генерального прокурора РФ. – М.: Издательство «Право», 2012. – 327 с.

## II Специальная литература

12 Басков, В.И. Курс прокурорского надзора: учебник для студентов юридических вузов и факультетов, с приложением нормативных актов / В.И. Басков, Б.В. Коробейников – М.: Издательство «Зеркало», 2000. – С. 174.

13 Веретенников В.И. Очерки истории генеральной прокуратуры России доекатерининского времени. – Харьков: Печать, 1915. – С. 89.

14 Винокуров, А.Ю. К вопросу о правовой регламентации прокурорской проверки / А.Ю. Винокуров // Административное и муниципальное право. – 2017. – № 8. – С. 1 - 13.

15 Гуськов, А.Г. История Петра Великого. / А.Г. Гуськов – М.: РООССА, 2007. – С. 65.

16 Зайков, Д. Надзор и закон / Д. Зайков // ЭЖ-Юрист. – 2014. – № 19. – С. 8.

17 Козлова, Е.И. Конституционное право России : учебник / Е.И. Козлова, О.Е Кутафин – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2015. – 592 с.

18 Лукоянов, Д. Место прокуратуры в государственном механизме / Д. Лукоянов// Законность. – 2006. – № 11. – С. 31.

19 Мельников, Н.В. Прокурорский надзор – самостоятельная форма осуществления прокурорской власти в России / Н.В. Мельников // Государство и право. – 2003. – № 5. – С. 37

20 Муравьев, Н.В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности. Т.1. Прокуратура на Западе и в России // Юридический вестник. Издание Московского Юридического Общества. – М. : Тип. А.И. Мамонтова и Ко, 1889. – № 5. – С. 72.

21 Настольная книга прокурора / под общ.ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус; науч. ред. А.Ю. Винокуров. – М.: Издательство Юрайт, 2012. – 1159 с.

22 Настольная книга прокурора / под ред. д.ю.н. С.И. Герасимова. – М.: НИИ проблем укрепления законности и правопорядка, издательство «Экслит», 2003. – С. 208.

23 Опеньшев, О.С. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о труде / О.С. Опеньшев // Законность. – 2013. – № 5. – С. 9 - 12.

24 Паламарчук, А.В. Деятельность органов прокуратуры по надзору за соблюдением социальных прав граждан / А.В. Паламарчук // Законность. – 2012. – № 9. – С. 3 - 6.

25 Прокурорский надзор в Российской Федерации: учебник / под ред. А.А. Чувилева. – М.: «Юристъ», 2000. – С. 137.

26 Прокурорский надзор: курс лекций и практикум / под общ.ред. Ю. Е. Винокурова. – 6-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство «Экзамен», – 2004. – 544 с.

27 Прокурорский надзор: учебник для академического бакалавриата / под общ.ред. Ю. Е. Винокурова. – 12-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2015. – 472 с.

28 Прокурорский надзор: учебник для вузов / под ред. заслуж. юриста РФ, д.ю.н., проф. А.Я. Сухарева. - М.: Издательство «Норма», 2003. – С. 212.

29 Прокурорский надзор: учебник для вузов / под ред. проф. Г.П. Химичевой. – М.: ЮНИТИДАНА. Закон и право, 2001. – С. 94.

30 Прокурорский надзор: учебник для вузов / под ред. проф. Г.П. Химичевой. – М.: ЮНИТИ-ДАНА. Закон и право, 2001. – С. 97.

31 Цуканов, А.Н. Полномочия прокурора по надзору за исполнением законов / А.Н. Цуканов // Государство и право. – 2001. – № 3. – С. 23.

### III Историко-правовые акты

32 Положение о Прокуратуре СССР от 17.12.1933 // Собрание Законодательства. – 1933. – № 40. – Ст. 239.

33 Постановление Президиума Верховного совета СССР «Об утверждении Положения о прокурорском надзоре в СССР» от 24.05.1955 // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1956. – №1. – Ст. 20.

### IV Правоприменительная практика

34 Определение Конституционного Суда РФ от 24.02.2005 № 84-О [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».