



**С. В. Гизятова
А. В. Курочкин**

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ
ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА
ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ КОНСТИТУЦИИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ,
ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ И ЗАКОННОСТЬЮ
НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ**

Набережночелнинский институт
ФГАОУ ВО «Казанский (Приволжский) федеральный университет»



С. В. Гизятова
А. В. Курочкин

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ
ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ
КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ,
ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ И ЗАКОННОСТЬЮ
НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ**

учебное пособие

для обучающихся по специальности
40.04.01 «Юриспруденция»

Чебоксары
Издательский дом «Среда»
2026

УДК 343.195.3
ББК 67.72
Г46

*Рекомендовано учебно-методической комиссией
Набережночелнинского института (филиала)
Казанского (Приволжского) федерального университета.
Одобрено на заседании кафедры конституционного, административного
и международного права Набережночелнинского института (филиала)
Казанского (Приволжского) федерального университета*

Авторы:

*Гизятова Светлана Владимировна
Курочкин Анатолий Васильевич*

Рецензенты:

Зазнаев О. И.

д-р юрид. наук, профессор, заведующий кафедрой
Казанского (Приволжского) федерального университета;

Гайниев Л. С.

канд. юрид. наук, судья Второго кассационного суда общей юрисдикции

Гизятова С. В.

Г46 Актуальные проблемы прокурорского надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации, исполнением законов и законностью нормативно-правовых актов : учебное пособие / С. В. Гизятова, А. В. Курочкин ; Набережночелнинский институт ФГАОУ ВО «Казанский (Приволжский) федеральный университет». – Чебоксары : Среда, 2026. – 148 с.

ISBN 978-5-908083-87-4

Учебное пособие по курсу «Актуальные проблемы прокурорского надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации, исполнением законов и законностью нормативно-правовых актов» предназначено для студентов очного и заочного отделения, обучающихся по специальности 40.04.01 «Юриспруденция» по программе магистратуры «Прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность».

Представленное учебное издание подготовлено на основе действующего законодательства с учетом сложившегося состояния прокурорского надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов. Целью издания является представление студентам наиболее необходимой информации по осуществлению прокурорского надзора.

УДК 343.195.3
ББК 67.72

© Гизятова С. В., Курочкин А. В., 2026
© Набережночелнинский институт
ФГАОУ ВО «Казанский (Приволжский)
федеральный университет, 2026
© Издательский дом «Среда»,
оформление, 2026

ISBN 978-5-908083-87-4
DOI 10.31483/a-10894

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	6
Тема 1. ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ, ПРЕДМЕТ И СИСТЕМА КУРСА. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, РЕГЛАМЕНТИРУЮЩЕГО ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ	7
§1. Сущность, понятие и признаки прокурорского надзора.....	7
§2. Цели, задачи и основные направления прокурорского надзора за исполнением законов.....	12
§3. Система курса. Соотношение предмета курса с другими юридическими дисциплинами	19
§4. Общая характеристика законодательства, регламентирующего организацию и деятельность органов прокуратуры.....	21
Тема 2. ИСТОРИЯ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА	31
Тема 3. ЦЕЛИ, ЗАДАЧИ И ПРИНЦИПЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	42
§1. Цели и задачи прокурорского надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов....	42
§2. Понятие и общая характеристика принципов организации и деятельности органов прокуратуры	43
Тема 4. СИСТЕМА И СТРУКТУРА ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ. ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРЫ	47
§1. Прокуратура Российской Федерации и ее место в системе органов государственной власти	47
§2. Система прокуратуры Российской Федерации.....	51
§3. Генеральный прокурор РФ, полномочия, порядок назначения и освобождения от должности	53
§4. Порядок назначения и освобождения от должности прокуроров субъектов РФ, прокуроров городов (районов), их компетенция.....	54
§5. Специализированные органы прокуратуры Российской Федерации	56

§6. Научные и образовательные учреждения прокуратуры	58
§7. Условия и порядок приема на службу в органы и учреждения прокуратуры. Аттестация прокурорских работников	58
§8. Меры поощрения. Дисциплинарная ответственность прокурорских работников.....	61
§9. Прекращение службы в органах прокуратуры	62
Тема 5. ПЛАНИРОВАНИЕ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРЫ. ДЕЛОПРОИЗВОДСТВО. ПОРЯДОК РАССМОТРЕНИЯ ОБРАЩЕНИЙ.....	63
§1. Аналитическая работа и планирование в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации.....	63
§2. Делопроизводство в органах прокуратуры	63
§3. Порядок рассмотрения обращений	66
§4. Взаимодействие с общественностью, разъяснение законодательства, правовое просвещение.....	67
Тема 6. ПРОКУРОРСКАЯ ПРОВЕРКА. АКТЫ ПРОКУРОРСКОГО РЕАГИРОВАНИЯ	68
§1. Тактика и методика прокурорской проверки.....	68
§2. Полномочия прокурора по выявлению, устранению и предупреждению нарушений законов. Пределы прокурорского надзора.....	71
§3. Акты прокурорского реагирования	73
§4. Заявление о возбуждении гражданского (арбитражного) дела в суде.....	79
Тема 7. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ КОНСТИТУЦИИ РФ, ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ И ЗАКОННОСТЬЮ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ.....	83
§1. Предмет, задачи и пределы надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов....	83
§2. Правовые основы прокурорского надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов....	86
§3. Акты прокурорского реагирования на установленные нарушения закона при осуществлении надзора за исполнением законов.....	91

Тема 8. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ («ОБЩИЙ» НАДЗОР)	96
§1. Понятие «общий надзор».....	96
§2. Надзор за исполнением законов в сфере экономики	98
§3. Надзор за исполнением законов об охране природы	108
§4. Надзор за исполнением законов в социальной сфере	114
§5. Надзор в сфере противодействия коррупции. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов.....	131
§6. Надзор за исполнением законов органами государственного контроля (надзора), муниципального контроля	137
§7. Надзор за исполнением законов судебными приставами.....	141
§8. Надзор за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи.....	144
Список использованной литературы	146

Введение

Прокурорский надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации, исполнением законов и законностью нормативных правовых актов является одним из основных направлений прокурорского надзора и охватывает широкий круг общественных отношений.

Дисциплина «Актуальные проблемы прокурорского надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации, исполнением законов и законностью нормативно-правовых актов» представляет собой курс, который детально изучает «общий» надзор и его поднаправления.

Целью усвоения дисциплины «Актуальные проблемы прокурорского надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации, исполнением законов и законностью нормативно-правовых актов» является изучение законодательства о прокуратуре и прокурорском надзоре, теории и практике деятельности прокуроров в традиционно сложившихся отраслях надзора и основных направлениях их деятельности.

Задачами изучения дисциплины «Актуальные проблемы прокурорского надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации, исполнением законов и законностью нормативно-правовых актов» являются успешное применение обучающимися правовых норм в процессе исполнения функций по должностному предназначению, приобретение навыков по составлению различного рода процессуальных документов, усвоение практики и методики выполнения разнообразных процессуальных действий, а также подготовка магистров, владеющих тактикой и методикой осуществления прокурорского надзора в различных его отраслях.

Изучая курс дисциплины «Актуальные проблемы прокурорского надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации, исполнением законов и законностью нормативно-правовых актов» студенты приобретают навыки самостоятельной работы с правовыми актами, что пригодится в их будущей практической деятельности. Одновременно студенты знакомятся со своеобразной юридической терминологией, что в последующем может способствовать более эффективному освоению ими иных юридических дисциплин.

**Тема 1. ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ,
ПРЕДМЕТ И СИСТЕМА КУРСА.
ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА,
РЕГЛАМЕНТИРУЮЩЕГО ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ
ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ**

**§1. Сущность, понятие
и признаки прокурорского надзора**

Конституция Российской Федерации разделяет государственную власть на три ветви: законодательную, исполнительную и судебную (статья 10)¹.

В этих рамках прокуратура Российской Федерации занимает особое место. Как указано в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации», она действует как единая федеральная система, основной обязанностью которой является обеспечение соблюдения Конституции и охрана власти на всей территории страны².

Прокуратура осуществляет надзор за широким кругом государственных органов, в том числе за теми, которые занимаются правоохранительной деятельностью. Ее надзорная роль распространяется также на органы местного самоуправления, хотя они и не входят в систему органов государственной власти, как указано в статье 12 Конституции.

Среди основных обязанностей прокуратуры – обеспечение верховенства закона, защита прав граждан и интересов общества и государства. Она обеспечивает соблюдение законов федеральными министерствами, региональными законодательными и исполнительными органами власти, органами местного самоуправления. Она также надзирает за деятельностью военных командных структур, контролирующих органов, должностных лиц, а также коммерческих

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993) [с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 05 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ, от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ] // Российская газета. – 1993. – 25 декабря.

² О прокуратуре Российской Федерации: федер. закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 [ред. от 30.09.2024] // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 47. – Ст. 4472.

и некоммерческих организаций с целью обеспечения соответствия их деятельности федеральному законодательству.

Кроме того, прокуратура осуществляет надзор за деятельностью следственных органов, органов дознания и предварительного следствия, судебных приставов, администраций учреждений, исполняющих приговоры судов. В том числе надзор за местами содержания под стражей и следственными изоляторами. Прокурор осуществляет уголовное преследование в порядке, установленном уголовно-процессуальным законодательством, а также координирует деятельность различных правоохранительных органов в целях эффективной борьбы с преступностью.

Сотрудничество между прокуратурой и органами исполнительной власти, в частности, правоохранительными и контролирующими органами, имеет решающее значение. Эти органы отвечают за контроль за соблюдением законов в определенных областях. Когда они сталкиваются с нарушениями, выходящими за рамки их полномочий, они обязаны передать вопрос в соответствующий орган или прокурору, который затем может определить, следует ли возбуждать уголовные дела. Это обеспечивает подотчетность и соблюдение правовых норм во всей системе.

Кроме того, прокуратура отвечает за разработку ежегодного плана плановых проверок предприятий и предпринимателей контролирующими органами. Она также осуществляет надзор за проведением внеплановых проверок в рамках правового поля. Контролирующие органы обязаны представлять в прокуратуру отчеты о нарушениях, особенно в случаях, когда правонарушения могут повлечь за собой уголовное преследование.

Когда правоохранительные органы проводят предварительное расследование, они по закону обязаны следовать указаниям прокурора. После завершения расследования и подготовки обвинительного заключения дело направляется в суд надзирающим прокурором или вышестоящим прокурором. Кроме того, прокуратура должна информировать контролирующие органы о любых действиях, принятых на основании материалов, предоставленных этими органами. При необходимости прокурор также может предложить меры по устранению нарушений и предотвращению будущих проблем.

Различные контролирующие органы, такие как органы, отвечающие за пожарную безопасность, безопасность дорожного движения, санитарно и финансовый надзор, имеют ограниченную юрисдикцию в отношении определенных аспектов прокуратуры. Однако в связи с особой ролью прокурора в соблюдении законов и обеспечении соблюдения нормативных требований существуют определенные правовые гарантии для защиты независимости прокуроров. Например, любые расследования с участием прокуроров, включая уголовные дела, должны следовать определенным правовым процедурам, изложенным в главе 52 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации. Прокуроры не могут быть задержаны, арестованы или подвергнуты обыску, если только они не пойманы на месте преступления или когда федеральный закон требует таких действий для защиты других лиц.

Надзорные полномочия прокурора не распространяются на Правительство Российской Федерации. В случае выявления Генеральным прокурором постановления Правительства, противоречащего Конституции или федеральному закону, он обязан сообщить об этом Президенту Российской Федерации.

Прокурорский надзор является особой формой государственного надзора, осуществляемого исключительно органами прокуратуры. Это отличает его от других функций государственного контроля, которые часто ограничиваются конкретными департаментами. Прокурорский надзор имеет широкую сферу действия, и предоставляемые им полномочия не могут быть переданы другим государственным органам. Несмотря на сходство терминов «контроль» и «надзор», прокурорский надзор отличается как от судебного надзора, так и от государственного контроля в правовом отношении.

Судебный контроль относится к роли суда в отправлении правосудия по уголовным, гражданским, конституционным, арбитражным и административным делам. Он отличается от прокурорского надзора несколькими ключевыми способами. Во-первых, судебный контроль осуществляется исключительно судами, в то время как прокурорский надзор осуществляется прокуратурой. Во-вторых, судебный контроль следует определенным правовым процедурам, тогда как прокурорский надзор может включать как процессуальные, так и административные действия. В-третьих,

судебный контроль направлен на рассмотрение и разрешение дел путем обеспечения законности и справедливости судебных решений, в то время как роль прокурора заключается в выявлении и предотвращении нарушений Конституции и федеральных законов посредством правовых действий. Наконец, судебный контроль приводит к решению суда, в то время как прокурорский надзор не приводит к судебному постановлению.

Прокурорский надзор также отличается от государственного контроля, который осуществляется специализированными исполнительными органами. Эти органы обеспечивают соблюдение предприятиями и частными лицами требований законодательства в отношении продукции, услуг и других регулируемых видов деятельности. В отличие от государственного контроля, прокурорский надзор не включает в себя административные действия, такие как отмена правовых актов, наложение штрафов или надзор за распределением ресурсов. Прокурор сосредоточен исключительно на обеспечении соблюдения законов, а не на административных обязанностях.

Государственные органы передают свои контрольные функции различным министерствам и ведомствам, каждое из которых действует в рамках определенных полномочий. В отличие от этого, прокурорский надзор имеет более широкий охват. Он не только контролирует субъектов, находящихся под его юрисдикцией, но и требует от контролирующих органов и должностных лиц ответственности за их надзорные обязанности.

Прокурорский надзор отличается от функций государственных контрольных органов, которые оценивают организации как на предмет законности, так и эффективности. Напротив, прокурорский надзор строго касается соблюдения закона и действует исключительно в правовых рамках. Прокуроры не имеют полномочий вмешиваться в операционную или финансовую деятельность поднадзорных им субъектов.

Полномочия прокуроров вытекают из Закона о прокуратуре и различных федеральных законов, а также директив Генерального прокурора Российской Федерации. Ярким примером является Приказ № 195 от 7 декабря 2007 года, в котором подробно изложены обязанности прокуроров по надзору за соблюдением законов и защите прав человека. Этот приказ обязывает прокуроров подавать в суд иски от

имени лиц, которые не могут защищать свои права в силу таких факторов, как возраст или состояние здоровья. Кроме того, он подчеркивает проактивный подход к прокурорскому надзору.

Роль прокурорского надзора охватывает исполнение Конституции РФ и федеральных законов, а также соблюдение международных договоров, ратифицированных в РФ. Эта функция соответствует статье 15 Конституции, которая признает международное право частью российской правовой системы. Следовательно, прокуратура играет решающую роль в обеспечении эффективного исполнения как внутренних законов, так и международных договоров.

Основная цель прокуратуры – обеспечение верховенства закона. Она стремится защищать права и свободы личности, а также интересы общества и государства. Прокурорский надзор – это особая государственная деятельность, регулируемая правовыми нормами и осуществляемая уполномоченными органами. Ее цель – обеспечение верховенства Конституции и соблюдения законов.

Прокурорский надзор, учитывая его обширную сферу, подразделяется на отдельные отрасли, определенные в Законе о прокуратуре. К этим отраслям относятся:

- 1) надзорная деятельность за соблюдением Конституции и законов, а также законностью нормативных актов;
- 2) обеспечение прав и свобод человека и гражданина;
- 3) надзор за деятельностью правоохранительных органов, проводящих оперативно-розыскные мероприятия и дознания;
- 4) надзор за учреждениями, ответственными за исполнение наказаний и управление местами содержания под стражей.

Такое разделение прокурорского надзора имеет жизненно важное значение для эффективной работы прокуратуры. Оно выполняет несколько важных функций. Во-первых, оно проясняет основные направления деятельности прокуратуры, позволяя ей сосредоточиться на важных обязанностях. Во-вторых, оно оптимизирует прокурорские функции, чтобы избежать дублирования обязанностей. В-третьих, оно улучшает структуру управления в прокуратуре.

Закон о прокуратуре четко определяет цели, предмет и полномочия прокуроров в каждой ветви прокурорского надзора. Эта правовая база обеспечивает эффективное выполнение прокуратурой своих обязанностей.

§2. Цели, задачи и основные направления прокурорского надзора за исполнением законов

Прокуратура играет важную роль в надзоре за исполнением законов и законностью правовых актов. В советское время эта функция была известна как «общий надзор». Эта система была направлена на обеспечение того, чтобы законы применялись последовательно и точно как государственными органами, так и отдельными лицами. Однако фокус и методы этого надзора со временем значительно изменились.

В настоящее время ученые-юристы и практики активно обсуждают «общий надзор». Они исследуют, как этот надзор взаимодействует с государственными учреждениями, и изучают его цели и пределы его полномочий. Процесс надзора за соблюдением законодательства сложен, вовлекает множество различных субъектов и представляет многочисленные проблемы для прокуроров. В результате эффективный надзор требует хорошо организованных процессов и практических стратегий реализации.

Закон не определяет четко конкретные обязанности прокуратуры. Вместо этого эти обязанности вытекают из необходимости решения различных правовых вопросов. Успешное решение этих задач имеет важное значение для достижения целей прокурорской системы. Профессор Ю. Е. Винокуров выделяет несколько основных обязанностей прокуроров, среди которых:

- вмешательство в ответ на сообщения о нарушениях закона;
- повышение эффективности надзора в целях предупреждения правонарушений;
- совершенствование деятельности органов государственного контроля;
- повышение ответственности за нарушения закона.

Статья 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» определяет предмет прокурорского надзора. В ней указано, что прокуроры обеспечивают соблюдение Конституции и законов путем:

- мониторинга деятельности федеральных органов исполнительной власти, следственного комитета, органов местного самоуправления, военных командований, а также коммерческих и некоммерческих организаций;

– оценка законности действий, предпринимаемых этими субъектами;

– защита прав и законных интересов граждан.

Этот надзор имеет решающее значение для соблюдения конституционных и федеральных законов в России. Статья 21 разъясняет, что прокуроры также проверяют исполнение законов региональными органами власти, включая региональные конституции и уставы, которые должны соответствовать федеральному закону.

Кроме того, статья 77 Федерального закона № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. «О местном самоуправлении» возлагает на прокуратуру задачу по обеспечению соблюдения органами местного самоуправления Конституции и действующего законодательства. Это означает, что прокуроры также осуществляют надзор за исполнением органами местного самоуправления уставов муниципальных образований и правовых актов.

Понимание разницы между «соблюдением» и «реализацией» имеет решающее значение в этом контексте. «Соблюдение» означает соблюдение установленных правил и избегание незаконных действий. Напротив, «реализация» относится к активному обеспечению соблюдения законодательных требований.

Продолжаются споры о том, относятся ли подзаконные акты, в том числе ведомственные, к сфере правовых актов, за которыми должны осуществлять надзор прокуроры. Эта дискуссия продолжается с середины XX века. Как отмечает В. Г. Бессарабов, статья 21 определяет, что прокуроры осуществляют надзор за такими законами, как Конституция, федеральные законы, конституции субъектов Федерации и местные законы, если они не противоречат федеральному законодательству. Обеспечивая соблюдение социальных прав граждан, прокуроры также должны знать соответствующие федеральные подзаконные акты. Однако реализация ведомственных подзаконных актов является обязанностью других уполномоченных органов, а не прокуратуры.

Некоторые эксперты выступают за более широкий круг правовых актов, которые должны подпадать под надзор прокурора, включая акты министерств, ведомств, местных органов власти, административных органов и даже разъясняющие законодательство. Однако эта точка зрения остается спорной и нерешенной в теории. Практические подходы со временем менялись, но более

сбалансированная точка зрения предполагает, что прокуроры должны осуществлять надзор за подчиненными правовыми актами только при определенных условиях. К ним относятся:

- 1) когда закон предоставляет явные законодательные полномочия;
- 2) когда подзаконные акты поддерживают соответствующий закон, не противореча ему и не заменяя его.

Для полного понимания предмета прокурорского надзора необходимо определить субъектов, подлежащих ему. Согласно статье 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», под надзор подпадает широкий круг органов, организаций и должностных лиц. Такие ученые, как О. Н. Коршунова и И. И. Головкин, подчеркивают, что круг субъектов прокурорского надзора обширен.

К числу объектов относятся органы местного самоуправления. Как установлено в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, эти органы могут избираться населением или формироваться представительными органами муниципальных образований. Они решают вопросы местного значения и включают в себя:

- представительный орган местного самоуправления;
- глава муниципалитета;
- местная администрация (исполнительный орган);
- муниципальный контрольно-счетный орган;
- иные должностные лица и органы, указанные в уставе муниципального образования.

Органы военного управления также подлежат этому надзору. К ним относятся Министерство обороны, другие федеральные органы, имеющие военную службу, а также структуры военного управления, такие как командования, штабы и комиссариаты. Военная прокуратура несет ответственность за обеспечение соблюдения этими субъектами закона.

Прокурорскому надзору подлежат также федеральные контрольные органы, которые, как указано в Указе Президента от 9 марта 2004 г. № 314, обеспечивают соблюдение органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами правил, установленных Конституцией и федеральными законами.

В 2010 году статья 21 Федерального закона «О прокуратуре» была дополнена надзором за органами общественного контроля, в частности за соблюдением прав человека в местах принудительного

содержания. Общественные наблюдательные комиссии, создаваемые в каждом субъекте Российской Федерации, осуществляют надзор за этими местами, хотя они не являются юридическими лицами. Они действуют на закрепленных за ними территориях.

Коммерческие организации являются еще одной сферой прокурорского надзора. Согласно определению статьи 50 Гражданского кодекса, эти организации в первую очередь преследуют цель получения прибыли. В отличие от них, некоммерческие организации, регулируемые Федеральным законом № 7-ФЗ от 12 января 1996 года, создаются в социальных, благотворительных, образовательных или культурных целях без распределения прибыли.

Однако несколько субъектов выходят за рамки прокурорского надзора. К ним относятся Президент, Правительство, федеральные законодательные органы (например, Федеральное Собрание) и судебная система. Центральный банк, Счетная палата и различные уполномоченные по правам человека, правам детей и предпринимателей также исключены из этого надзора. Хотя граждане, как правило, не подлежат надзору, прокуроры все равно принимают меры, когда лица совершают правонарушения.

Несмотря на формальное устранение прямого надзора за гражданами, прокуратура продолжает играть ключевую роль в преследовании лиц, нарушающих закон. Это подчеркивает постоянную ответственность прокуратуры за поддержание правопорядка и обеспечение подотчетности.

Государственные органы, административные должностные лица и руководители как коммерческих, так и некоммерческих организаций регулярно принимают решения, имеющие правовые последствия. Эти решения приводят к созданию правовых актов, которые делятся на две основные категории: нормативные и индивидуальные. Нормативные правовые акты, такие как законы, указы, постановления, устанавливают рамки правовых отношений – будь то их создание, изменение или прекращение. С другой стороны, индивидуальные правовые акты напрямую влияют на конкретные юридические лица, влияя на определенные правовые отношения или прекращая их.

Эти акты должны соответствовать высшим законам как на федеральном, так и на региональном уровне. Однако противоречия

между подзаконными актами и высшими законами являются обычным явлением и могут возникать несколькими способами:

- издание акта без необходимого правового основания;
- использование отмененного или устаревшего закона в качестве основы для принятия акта;
- неправильное толкование закона, приводящее к противоречиям;
- намеренное искажение смысла закона в изданном акте;
- неправильное применение закона к рассматриваемым вопросам;
- несоблюдение требуемых процедур, сроков или форматов при выдаче акта.

Прокуратура обязана обеспечивать соответствие правовых актов Конституции и действующим федеральным законам. Однако прокуроры не оценивают законность указов президента. Если акт правительства нарушает Конституцию или федеральный закон, Генеральный прокурор обязан информировать об этом Президента Российской Федерации, как указано в статье 24, пункте 3 Федерального закона «О прокуратуре».

Прокурорский надзор устанавливает границы для прокуроров в выборе того, что проверять и как применять свои полномочия при рассмотрении правонарушений. Хотя Федеральный закон «О прокуратуре» и связанные с ним внутренние инструкции четко не описывают эти границы, правовая теория выделяет три основных компонента:

- 1) виды деяний, подлежащих надзору со стороны прокуроров;
- 2) субъекты, деятельность которых подлежит прокурорскому надзору;
- 3) объем полномочий и ответственности прокурора.

Согласно статье 21 Федерального закона «О прокуратуре», прокуроры при осуществлении надзорной функции не должны брать на себя функции других государственных органов. Любое дублирование функций прокурора и контрольных органов недопустимо при проведении общих проверок. Такое дублирование приведет к растрате ресурсов прокуроров и подорвет их специализированную роль, что приведет к вмешательству в обязанности уполномоченных контролирующих органов.

Некоторые ученые утверждают, что вмешательство прокурора должно быть ограничено определенными условиями. К ним относятся ситуации, когда есть обоснованные опасения, что орган или

должностное лицо, ответственное за проведение проверки, может действовать предвзято. Такие факторы, как коррупция, конфликт интересов или участие в нарушении, могут привести к этой предвзятости, оправдывающей вмешательство прокурора.

Эти вопросы были рассмотрены, но остаются недостаточно решенными правоохранительными и регулирующими органами. Эти проблемы часто связаны с неправомерным поведением или злоупотреблениями со стороны должностных лиц или отражают бездействие этих органов. Когда власти не действуют, это может привести к постоянным или коллективным жалобам граждан на незаконную деятельность, представляющую угрозу общественному порядку.

Когда законы игнорируются из-за отсутствия надзора или длительной халатности, требуется тщательное расследование. Это пренебрежение может быть результатом постоянного бездействия, терпимости к нарушениям или неэффективного исполнения. Такие условия позволяют законному порядку нарушаться на определенных объектах или в учреждениях, что делает всеобъемлющий обзор необходимым.

Более того, расследования требуют также случаи, связанные с массовыми нарушениями прав граждан или существенными нарушениями закона, которые привлекают внимание общественности или критику со стороны СМИ. Это особенно необходимо, когда пострадавшие не могут самостоятельно искать правовой защиты и требуют внешнего вмешательства для защиты своих прав.

В некоторых случаях имеющиеся доказательства могут указывать на административные правонарушения. Согласно части 1 статьи 28.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, прокуроры являются единственным органом, уполномоченным возбуждать административные дела в этих случаях. Когда другие государственные органы исчерпали свои полномочия по устранению нарушений и привлечению виновных к ответственности, обязанностью прокурора становится вмешательство и принятие соответствующих мер.

Пункт 6 Приказа Генерального прокурора № 195 от 7 декабря 2007 года устанавливает, что проверки соблюдения законодательства могут быть инициированы только на основании информации, предоставленной в прокуратуру. Эта информация может быть получена из жалоб граждан, официальных сообщений или сообщений средств

массовой информации. Такие проверки направлены в первую очередь на защиту значимых общественных или государственных интересов, а также прав уязвимых групп населения, таких как трудовые коллективы, репрессированные лица, коренные народы и лица, нуждающиеся в особой социальной или правовой защите.

Прокурорские проверки проводятся на основе материалов уголовных, гражданских, арбитражных и административных дел, а также статистического анализа и результатов прошлых правоприменительных действий. Основанием для начала проверок могут служить и другие соответствующие документы, подтверждающие факты правонарушений.

Однако прокурорский надзор имеет ограничения, изложенные в Приказе Генерального прокурора № 195. Прокурорам запрещено необоснованно вмешиваться в экономическую деятельность предприятий и организаций. Они должны избегать вмешательства в коммерческие споры между частными лицами или использования своих полномочий для воспрепятствования законной предпринимательской деятельности. Прокуроры также не могут приостанавливать производство или строительство, если только нет прямого риска для общественной безопасности.

Прежде чем предпринимать действия, прокуроры должны тщательно оценить возможные негативные последствия своих решений. Целью должно быть не нарушение законной деятельности, а корректировка и приведение правовых отношений в соответствие с действующим законодательством. Это гарантирует, что прокурорские действия исправят нарушения, не создавая ненужных препятствий законной практике.

Прокурорский надзор имеет определенные процессуальные ограничения, особенно при проведении проверок. Эти правила изложены в Федеральном законе № 27-ФЗ, вступившем в силу 7 марта 2017 года, которым вносятся изменения в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации». В этом законе определены сроки сбора прокурорами необходимых статистических данных и иной информации. Кроме того, прокуроры обязаны уведомить руководителя или уполномоченного представителя проверяемой организации до начала проверки.

Проверки должны быть завершены в течение тридцати дней. Если в течение этого периода не будет выявлено никаких нарушений

закона, в течение десяти дней с момента завершения проверки должен быть подготовлен отчет. Затем этот отчет должен быть представлен руководству организации, которая подверглась проверке.

Учитывая широкий спектр правовых актов, охватываемых прокурорским надзором, полезно классифицировать эти акты по соответствующим им отраслям права или видам законодательства. Уникальные характеристики нормативно-правовых рамок в фундаментальных, специальных и сложных областях права влияют на то, как организуется и проводится надзорная деятельность. Хотя определение приоритетных областей для надзора может быть несколько произвольным, прокуроры обязаны действовать в отношении любой информации, связанной с правовыми нарушениями, независимо от законодательной категории. Они несут ответственность за принятие необходимых мер для эффективного решения этих вопросов.

§3. Система курса. Соотношение предмета курса с другими юридическими дисциплинами

Система курса «Актуальные проблемы прокурорского надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации, исполнением законов и законностью нормативных правовых актов» можно условно разделить на общую и особенную части. В общей части рассматриваются: понятие, содержание и система курса; предмет, цели, задачи, направления прокурорского надзора; вопросы о понятии, природе, целях и задачах прокуратуры; месте прокуратуры в системе государственно-правовых институтов Российской Федерации; правовые основы и принципы организации и деятельности современной российской прокуратуры; основные направления деятельности; система органов и учреждений прокуратуры; организация работы и управления в органах прокуратуры; вопросы государственной службы и кадрового обеспечения в органах и учреждениях прокуратуры; исторические этапы становления отечественной прокуратуры.

В Особенную часть курса включают: методы осуществления и пределы прокурорского надзора, полномочия прокурора, акты прокурорского реагирования, особенности прокурорского надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации, исполнением законов и законностью нормативных правовых актов.

Своеобразие курса заключается в том, что он имеет связь с большинством правовых дисциплин.

Учебная дисциплина «Теория государства и права» является базовой для всех учебных дисциплин, в том числе для дисциплины «Актуальные проблемы прокурорского надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации, исполнением законов и законностью нормативных правовых актов». Курс «Теория государства и права» изучает фундаментальные категории государства и права, в том числе институты государственной власти, в число которых входят и органы прокуратуры. Прокуратура является неотъемлемой частью государственного механизма, обеспечивающей законность на территории государства и исполнение действующих нормативных правовых актов. А законодательство, регламентирующее организацию и деятельность прокуратуры, представляет собой значимую часть системы права.

Учебная дисциплина «История государства и права» рассматривает институты государства и права в процессе их исторического становления, развития и функционирования. Указанная дисциплина также исследует институт прокуратуры в ее историческом развитии, что позволяет выделить причины и условия, способствующие образованию и реформированию российской прокуратуры, отразить исторически обусловленные изменения целей, задач, принципов, функций и полномочий прокуратуры.

Учебная дисциплина «Конституционное право» предусматривает изучение норм, определяющих базовые положения организации и деятельности прокуратуры; порядок назначения Генерального прокурора Российской Федерации, прокуроров субъектов РФ и иных прокуроров; место прокуратуры в системе других органов государства и взаимоотношения между ними.

Учебная дисциплина «Административное право» рассматривает вопросы ответственности за невыполнение законных требований прокурора, а также комплекс полномочий прокурора при производстве по делам об административных правонарушениях.

Прокурорский надзор тесно связан с отраслевыми процессуально-правовыми дисциплинами, такими как гражданское процессуальное право, арбитражное процессуальное право, уголовный процесс, административный процесс. Прокурор имеет право участвовать во всех видах судебных процессов согласно предоставленному процессуальными нормативными актами комплексу полномочий.

Один из разделов курса «Правоохранительные органы» посвящен прокуратуре и ее задачам, функциям, системе органов прокуратуры, вопросам организации прокуратуры. Но данная дисциплина формирует общее представление о прокуратуре, не претендуя на глубину освещения каждого вопроса. Цель изучения дисциплины «Правоохранительные органы» – дать общее представление о них, рассматривая правоохранительные органы как общую систему государственных органов и органы прокуратуры, в свою очередь, как необходимый элемент данной системы.

Курс «Актуальные проблемы прокурорского надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации, исполнением законов и законностью нормативных правовых актов» имеет крепкую взаимосвязь с положениями бюджетного, налогового, водного, жилищного, земельного, градостроительного, экологического права и др. Так же в изучаемой дисциплине находят отражение наиболее важные положения, закрепленные в курсе гражданского права. Прокурор при осуществлении своей надзорной деятельности должен не только знать, но и уметь применять нормы всех отраслей права.

§4. Общая характеристика законодательства, регламентирующего организацию и деятельность органов прокуратуры

Организация и функционирование прокуратуры в России, а также полномочия, предоставленные прокурорам, регулируются несколькими ключевыми правовыми документами. К ним относятся Конституция Российской Федерации и закон «О прокуратуре Российской Федерации». Кроме того, важную роль в формировании правовой базы играют различные законодательные акты и международные договоры. Для того чтобы международный договор имел юридическую силу в России, он должен быть одобрен уполномоченными государственными органами.

Международные договоры, имеющие отношение к прокуратуре, можно разделить на две основные категории.

1. Договоры, влияющие на прокурорскую деятельность: в эту группу входят ключевые документы, которые напрямую влияют на работу прокуратуры. Важные договоры в этой категории:

- 1) Устав Организации Объединенных Наций (1945 г.);
- 2) Всеобщая декларация прав человека (1948 г.);

3) Международный пакт о гражданских и политических правах (1966 г.);

4) Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (1966 г.);

5) Европейская конвенция о правах человека (1950 г.).

2. Договоры, регулирующие организационные процедуры: эта категория включает договоры, устанавливающие стандарты для структуры и деятельности органов прокуратуры. Ярким примером является Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам, первоначально подписанная в Минске 22 января 1993 года. Эта конвенция создала существенную правовую основу для сотрудничества между государствами Содружества Независимых Государств (СНГ).

Минская конвенция недавно была заменена новым соглашением под названием Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам. Этот новый договор был подписан в Кишиневе 7 октября 2002 года и ратифицирован Россией Федеральным законом № 452-ФЗ 30 декабря 2021 года. 30 мая 2023 года Россия проинформировала Исполнительный комитет СНГ о том, что она выполнила необходимые внутригосударственные процедуры для вступления в силу новой конвенции. Согласно пункту 2 статьи 120, конвенция официально вступила в силу в России 28 июня 2023 года, через тридцать дней после ратификации.

Эта новая конвенция имеет решающее значение для обеспечения правовой защиты личных, имущественных и неимущественных прав граждан в договаривающихся государствах. Она также устанавливает протоколы сотрудничества между судебными учреждениями и другими субъектами, участвующими в оказании взаимной правовой помощи по гражданским, семейным и уголовным делам.

С 28 июня 2023 года прежняя Минская конвенция и ее Протокол утратили силу. Новая конвенция теперь регулирует отношения между Россией и другими странами СНГ, включая Азербайджан, Армению, Беларусь, Казахстан, Киргизию, Таджикистан и Узбекистан. Однако Минская конвенция по-прежнему будет применяться к государствам, которые не ратифицировали новое соглашение, таким как Грузия, Молдова и Туркменистан.

Согласно Конституции Российской Федерации, прокуратура и связанная с ней правовая база находятся в исключительной юрисдикции государства. Конституционные положения, регулирующие прокуратуру, можно разделить на две основные категории.

1. Общие положения: эти общие правовые принципы не касаются конкретно прокуратуры.

2. Особые положения: настоящие правила непосредственно регулируют организацию и функции прокуратуры Российской Федерации.

Статья 129 Конституции определяет прокуратуру как централизованную федеральную систему, призванную обеспечивать соблюдение Конституции и законов, защищать права человека и гражданина и осуществлять надзор за уголовным преследованием. В ней указано, что прокурорами могут быть только граждане России, не имеющие гражданства другого государства или постоянного вида на жительство за рубежом. Кроме того, она запрещает прокурорам открывать и иметь счета, вклады или денежные средства в иностранных банках за пределами России.

Кроме того, в Конституции изложены процедуры назначения и освобождения от должности ключевых должностных лиц прокуратуры, включая Генерального прокурора, заместителей Генерального прокурора, региональных прокуроров, военных прокуроров и других специализированных прокуроров различных уровней.

Прокуратура Российской Федерации регулируется статьей 129 Конституции, которая определяет ее полномочия, функции и организационную структуру. Для реализации этих положений федеральные законы обеспечивают дополнительные указания и ясность.

Основным законодательным документом, регулирующим деятельность прокуратуры, является Закон «О прокуратуре Российской Федерации». Этот закон является основополагающим документом для прокуратуры, определяющим ее организацию, порядок деятельности и объем прокурорских полномочий.

Закон состоит из семи основных разделов.

1. Общие положения: устанавливают статус, функции, цели и основные направления деятельности прокуратуры.

2. Система и организация. Здесь описывается структура прокуратуры, включая процессы назначения и увольнения прокуроров, их полномочия и продолжительность их полномочий.

3. Прокурорский надзор. В этой части основное внимание уделяется тому, как прокуратура проверяет соблюдение законодательства, защищает права человека и гражданина и контролирует деятельность правоохранительных органов, включая расследования. В ней также описываются полномочия и меры реагирования, доступные прокурорам.

4. Участие в судебных разбирательствах. В этом разделе объясняется роль прокурора в суде, включая участие в слушаниях, возможность обжалования решений и представительство Российской Федерации в международном правовом контексте.

5. Управление кадрами. Эта область занимается кадровыми вопросами в прокуратуре, включая набор, сертификацию, присвоение званий, обмундирование, поощрения, дисциплинарные меры и возможности профессионального развития.

6. Органы военной прокуратуры. В этом разделе подробно описываются организация и полномочия военных прокуроров, включая их конкретную оперативную поддержку.

7. Разные вопросы. В этой части рассматриваются различные дополнительные темы, такие как статистическая отчетность и необходимая финансовая и материально-техническая поддержка для эффективного функционирования органов и учреждений прокуратуры.

Помимо этого закона, деятельность прокуратуры регулируется различными законодательными актами, в том числе Гражданским процессуальным кодексом, Арбитражным процессуальным кодексом, Кодексом административного судопроизводства, Уголовно-процессуальным кодексом и Кодексом об административных правонарушениях.

Указы Президента тоже входят на нормативную базу, регулиующую вопросы организации прокуратуры. Например, Указ № 1563 от 21 ноября 2012 года устанавливает классные чины для работников прокуратуры и детализирует процесс присвоения званий. В этом указе указывается, какие должности соответствуют званиям, например, действительный государственный советник юстиции, и устанавливаются ограничения на количество должностей для каждого звания.

Штатное расписание также определяется указами президента. Указ № 802 от 7 ноября 2022 года установил общее штатное расписание в размере 54 198 должностей. Это включает 3 583 должности

в военных прокуратурах, в которых работают 2 418 военнослужащих и 1 165 гражданских лиц. Это представляет собой увеличение по сравнению с предыдущим общим числом должностей в 51 410 и расширение военной прокуратуры с 3 201 до 3 583 должностей.

Наконец, организация и деятельность прокуратуры, особенно в части материально-технического и социального обеспечения работников, регулируются постановлениями Правительства Российской Федерации.

1 марта 2018 года Правительство Российской Федерации издало Постановление № 206, которым установлена структура должностных окладов работников органов прокуратуры. Должностные оклады исчисляются в процентах от должностного оклада первого заместителя Генерального прокурора, конкретные размеры которых изложены в приложениях к постановлению.

Правовой ландшафт, влияющий на прокуратуру, в значительной степени формируется постановлениями Конституционного суда и Верховного суда России. Эти постановления разъясняют роли и полномочия прокуроров, способствуя единообразию правоприменительной практики по всей стране.

Основополагающие принципы, изложенные в Конституции РФ, служат основой для различных правовых норм. Эти принципы отражают жизненно важные интересы как государства, так и общества. Следовательно, Конституционный Суд часто оценивает, как применяются федеральные законы. Его решения имеют решающее значение для обеспечения того, чтобы эти законы толковались и применялись правильно. Правовые толкования Суда помогают устранить двусмысленности и несоответствия в российском законодательстве.

Более того, постановления Конституционного суда не только устанавливают единый подход к правовым вопросам, но и разъясняют принципы, лежащие в основе этих решений. Понимание этих руководящих принципов имеет важное значение для применения законов в соответствии с конституционными мандатами.

Согласно статье 6 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ, решения Конституционного Суда обязательны к исполнению на всей территории Российской Федерации. Это означает, что все органы государственной власти, органы

местного самоуправления, организации и граждане обязаны их исполнять, что существенно влияет на практику применения законов.

Что касается Пленума Верховного суда, то статья 5 Федерального конституционного закона № 3-ФКЗ от 5 февраля 2014 года обязывает Пленум пересматривать судебную практику и давать указания нижестоящим судам. Однако некоторые правоведаы утверждают, что это требование противоречит статье 120 Конституции, которая подчеркивает независимость судей. Они утверждают, что постановления Пленума не должны быть обязательными для судей при принятии решений.

Несмотря на этот аргумент, сложно полностью поддержать эту точку зрения. Конституция уполномочивает Верховный суд осуществлять надзор за нижестоящими судами и давать разъяснения по судебной практике в установленных процессуальных формах. Постановления Пленума призваны обеспечить точное толкование и единообразное применение законов по всей стране, тем самым снижая вероятность судебных ошибок.

Процесс создания этих разъяснений является тщательным и включает в себя обширную подготовку. Пленум анализирует судебную статистику, рассматривает материалы дел и изучает судебную практику из разных регионов. В ходе этого процесса консультируются эксперты из разных областей. Перед тем, как проект разъяснения будет окончательно доработан, он проходит проверку судебными коллегиями Верховного суда и Научно-консультативным советом. Запрашиваются также отзывы от нижестоящих судов. Известные деятели, включая министра юстиции и генерального прокурора, вносят свой вклад в этот процесс. Только после рассмотрения всех предложений и внесения необходимых изменений эти разъяснения принимаются в качестве официальных постановлений Пленумом Верховного суда.

Пленум Верховного Суда Российской Федерации играет решающую роль в разъяснении того, как должны применяться законы. Его постановления имеют значительную юридическую силу и служат судебными прецедентами. Эти разъяснения опираются на многолетний судебный опыт и экспертизу судей, ученых и других специалистов в области права.

Поскольку российское законодательство быстро развивается, решения высших судов становятся все более важными. Обширный спектр нормативных правовых актов часто обновляется, что делает указания Верховного суда необходимыми для обеспечения правовой согласованности. Разъяснения Пленума обязательны для нижестоящих судов, что способствует поддержанию единообразия в применении закона.

Прокуратура в России также придерживается этих судебных разъяснений, а также основополагающих правовых принципов, закрепленных в Конституции и решениях Конституционного и Верховного судов. Статья 17 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» гласит, что акты Генерального прокурора имеют решающее значение для правового регулирования прокурорской деятельности.

Генеральный прокурор осуществляет надзор за всей системой прокуратуры. Это включает в себя издание обязательных приказов, директив и положений, которые регулируют ежедневную деятельность и поддержку работников. Эти правовые документы охватывают как общие организационные вопросы, так и конкретные оперативные проблемы.

Приказы Генерального прокурора можно разделить на общие директивы и частные указания. Общие приказы содержат общие указания, а частные приказы касаются конкретных вопросов. Эти документы относятся к ведомственным нормативным актам и основываются на Конституции, Законе о прокуратуре, соответствующих федеральных законах и международных договорах.

Так, например, приказ от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» подчеркивает важность соблюдения законов и защиты прав. В этом приказе обозначены основные направления прокурорского надзора и определены полномочия прокуроров в этих областях.

В приказе определены основные направления надзора, в том числе за законностью правовых актов, обеспечением прав человека и гражданина, надзор за экономической и экологической безопасностью. Также установлены основания для прокурорских проверок,

которые могут возникать из различных источников, таких как жалобы граждан, сообщения СМИ, указания на правонарушения.

В заключение следует отметить, что настоящий приказ подтверждает необходимость максимально использовать возможности прокуратуры по защите прав и свобод граждан, одновременно служа интересам общества и государства.

Генеральный прокурор Российской Федерации издает инструкции, в которых основное внимание уделяется конкретным обязанностям прокуратуры, включая обеспечение соблюдения законов о приватизации. Эти инструкции часто основываются на результатах прокурорских проверок. Например, инструкция № 521/7, выпущенная 19 сентября 2022 года, направлена на усиление надзора за деятельностью судебных приставов. Эта директива обязывает прокуроров всех уровней проводить регулярное и своевременное обеспечение законности в деятельности судебных приставов для соблюдения ими правовых норм. В ней подчеркивается необходимость упреждающего надзора путем анализа имеющейся информации для выявления любых нарушений закона, которые могут повлиять на права граждан или интересы государства. Прокуроры обязаны обеспечивать строгое соблюдение закона судебными приставами и принимать соответствующие меры для восстановления любых нарушенных прав, тем самым обеспечивая эффективное исполнение судебных решений по искам и заявлениям.

Приказы Генерального прокурора можно разделить на три основные группы.

Первая группа: эта группа содержит директивы, которые регулируют общую деятельность и надзорные функции прокуратуры. Примером может служить приказ № 376 от 30 июня 2021 года, в котором подробно изложены обязанности прокуроров в ходе уголовного судопроизводства. В этом приказе подчеркивается необходимость активного участия прокуроров в судебных процессах для поддержания справедливости и беспристрастности. Он призывает прокуроров демонстрировать профессионализм и опыт при представлении как государственных, так и частных интересов в суде.

Еще одной важной директивой в этой группе является приказ № 198 от 15 апреля 2021 года. Этот приказ касается надзора за соблюдением природоохранного законодательства. Он подчеркивает

важную роль экологического надзора в прокуратуре и призывает к всеобъемлющему и прозрачному контролю с использованием ресурсов гражданского общества. Директива направлена на защиту конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду, как указано в статье 42 Конституции Российской Федерации. Прокуроры обязаны обеспечивать соблюдение этих прав и принимать необходимые меры для устранения любых нарушений.

Вторая группа: эта категория фокусируется на управлении персоналом, материально-техническом обеспечении и благосостоянии сотрудников в органах прокуратуры. Например, приказ № 200-10 от 5 декабря 2017 года предлагает финансовую помощь определенным сотрудникам и их семьям, отдыхающим в санаториях, находящихся в ведении прокуратуры. Этот приказ направлен на усиление социальной поддержки сотрудников и пропаганду здорового образа жизни среди сотрудников и их семей. Он включает конкретные положения о том, как соответствующие сотрудники могут получить доступ к этой финансовой помощи, поощряя здоровье и благополучие в прокуратуре.

В целом эти директивы демонстрируют приверженность Генерального прокурора повышению эффективности прокурорской деятельности, одновременно уделяя первостепенное внимание благополучию своего персонала.

Третья категория приказов и указаний Генерального прокурора Российской Федерации посвящена разграничению функций различных подразделений Генеральной прокуратуры, а также регламентации порядка их деятельности.

Одним из ключевых примеров является Приказ № 45, изданный 30 января 2013 года. Этот приказ стандартизирует процесс управления обращениями граждан, предоставляя четкие шаги, которым должны следовать прокуроры при рассмотрении этих запросов. Еще одной важной директивой является Приказ № 450, изданный 29 декабря 2011 года. Этот приказ устанавливает последовательность для работы всех прокуратур, включая как центральные, так и региональные структуры. Он описывает, как управлять документами на каждом этапе – от получения и регистрации до подготовки и хранения – как в физическом, так и в цифровом формате.

В дополнение к этим оперативным директивам приказы Генерального прокурора включают положения, которые действуют как правовые руководящие принципы. Эти руководящие принципы предназначены для долгосрочного использования и разъясняют роли и обязанности различных подразделений в системе прокуратуры. Генеральный прокурор имеет право определять штатное расписание и организационную структуру Генеральной прокуратуры с учетом бюджетных ограничений. Региональные прокуроры имеют право устанавливать аналогичные уровни штатного расписания и структуры для своих прокуратур. Положения для каждого подразделения охватывают ключевые вопросы, такие как их конкретные задачи, функции и взаимодействие между подразделениями. Они также описывают поток информации, управленческие роли и обязанности по надзору.

Приказы Генерального прокурора имеют решающее значение, поскольку они направлены на решение конкретных задач, возложенных на сотрудников прокуратуры. Эти директивы могут быть как временными, так и разовыми инструкциями, например, определяющими порядок оказания социальной и материальной поддержки сотрудникам.

Наконец, инструкции Генерального прокурора содержат комплекс рекомендаций по различным аспектам прокурорской работы. Они регламентируют организацию документооборота и практику делопроизводства, обеспечивая четкое выполнение оперативных процедур в рамках прокуратуры.

Тема 2. ИСТОРИЯ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА

Чтобы понять значение прокуратуры в России, нам нужно рассмотреть ее исторический контекст и влияния, которые формировали ее с течением времени. Этот институт играл важную роль в поворотные моменты как в обществе, так и в управлении, выступая в качестве важного механизма поддержания общественного порядка и обеспечения соблюдения правовых норм.

Истоки российской прокуратуры можно проследить до попыток контролировать действия правительства и предотвращать неправомерные действия чиновников. В XVII и XVIII веках за надзор отвечали различные органы. Например, Тайная канцелярия была уполномочена осуществлять надзор при царе Алексее Михайловиче, в то время как фискальные чиновники и сенатская гвардия выполняли аналогичные обязанности во время правления Петра I. Сам царь вместе с Сенатом также играли надзорные роли. В абсолютистской монархии надзор считался функцией царской власти, что отражено в описании Петром I генерального прокурора как «очи государя».

Петр I провел значительные реформы по реорганизации правительства и созданию централизованной власти. Он основал прокуратуру, чтобы обеспечить соблюдение закона на всей территории Российской империи. Когда Петр вступил на престол в 1682 году, существенные правительственные реформы начались с учреждения Ближней канцелярии в 1701 году. Это ознаменовало начало новой системы государственного контроля, которая требовала от учреждений ежемесячного предоставления отчетов о своих расходах. Н. М. Зотов, близкий соратник Петра, возглавил эту инициативу, которая вскоре взяла на себя управление финансовой деятельностью государственных учреждений и стала отвечать за подготовку государственного бюджета.

Северная война и изменения в политической обстановке увеличили потребность в налоговых поступлениях и военных рекрутах, что предъявляло высокие требования к ресурсам для строительства флота и укреплений. По мере того, как бюджет империи расширялся, а число чиновников росло, случаи неправомерных действий, такие как взяточничество и хищения, становились все более

частыми. Несколько факторов способствовали этой проблеме, включая укоренившиеся традиции в российском служилом классе, неадекватное вознаграждение чиновников и отсутствие подотчетности. Петр I осознавал важность создания сильной системы надзора для решения этих проблем.

2 марта 1711 года Петр I основал новый надзорный орган, известный как фискальный, по образцу аналогичных учреждений в немецких княжествах. Этот орган характеризовался иерархической структурой и всеобъемлющей системой контроля, с отделениями, независимыми от местных администраций. Он также придерживался сословного принципа при своем формировании.

В 1713 году была создана должность фискального генерала, а указ, изданный 17 марта 1714 года, установил особые правила для фискальных чиновников. В этом указе были подробно изложены их обязанности по выявлению различных правонарушений, особенно против государственной власти и правосудия, таких как взяточничество и злоупотребление властью. Хотя фискальные чиновники имели полномочия осуществлять тайный надзор, им не разрешалось проводить расследования или отправлять правосудие. Вместо этого они были обязаны передавать свои выводы соответствующим органам для дальнейших действий. Несмотря на строгие профессиональные и этические стандарты, фискальная служба столкнулась с критикой со стороны общества.

Более того, фискальные чиновники не получали жалованья от казны, а зависели от личных ресурсов, что приводило к коррупции внутри службы. В результате Петр I разочаровался в эффективности фискального органа, и после его смерти начались попытки его ликвидации.

Во время правления Петра I был создан новый важный институт: прокуратура. Этот орган был частью более широких реформ, направленных на улучшение управления, подобно созданию фискального департамента. Развитие прокуратуры черпало вдохновение из иностранных образцов, в частности, королевской прокуратуры во Франции и системы омбудсменов в Швеции. Примечательно, что Д. О. Серов указывал, что российская прокуратура взяла свое название и структуру скорее из Франции, поскольку в Швеции не было сопоставимого института. Поворотным моментом в этом развитии

стало присутствие Петра I на заседании Парижского парламента 19 июля 1717 года, а также рекомендации К. Н. Зотова, который предложил учредить «общественного надзирателя или общественного поверенного» с полномочиями, напоминающими полномочия французского генерального прокурора.

Хотя российская прокуратура была создана по образцу французской системы, ее функции существенно отличались. Во Франции прокуроры выполняли широкий спектр обязанностей, включая административный надзор, политические роли и судебные функции. Эта сложность привела С. М. Казанцева к утверждению, что российская версия была гибридом, заимствовавшим свое название и основную роль из Франции, но адаптировавшим их для соответствия иной правовой структуре.

Официальное учреждение российской прокуратуры началось с указов Петра I. Один из самых ранних был издан 12 января 1722 года, в нем говорилось о необходимости генерал-прокурора, обер-прокурора в Сенате и дополнительных прокуроров для каждой коллегии. Петр стремился внедрить эти роли во всем Сенате, коллегиях и судах. После этого первоначального указа, 18 января 1722 года, он назначил П. И. Ягужинского первым генерал-прокурором и назначил прокуроров в различные судебные и административные учреждения. 27 апреля 1722 года последующий указ дополнительно определил полномочия генерал-прокурора, роль которого оставалась влиятельной вплоть до министерских реформ 1802 года.

В своем указе Петр I подчеркнул важность генерал-прокурора, назвав его «нашим оком и поверенным государственных дел». В этом документе были изложены обязанности генерал-прокурора, в частности, необходимость надзора за исполнением указов монарха в Сенате. Прокурору было поручено следить за тем, чтобы Сенат действовал эффективно и все совершаемые действия документировались точно. Кроме того, прокурор должен был проверять, чтобы указы исполнялись правильно и своевременно, взаимодействуя с ответственными лицами.

Эта структура предоставила Генеральному прокурору существенные полномочия в Сенате, сделав его ключевой фигурой и прямым связующим звеном между Сенатом и Императором. Он

был уполномочен передавать устные императорские указы и передавать сенатские отчеты и сообщения монарху.

Генеральный прокурор также играл решающую роль в содействии справедливости и прозрачности в Сенате. Если возникали какие-либо правовые нарушения, он был обязан быстро информировать Сенат и рекомендовать корректирующие действия. Если Сенат игнорировал эти предложения, Генеральный прокурор имел право подать формальный протест, чтобы приостановить любые текущие разбирательства.

Признавая, что несоблюдение законов может быть результатом неясных правовых положений или личных предубеждений, Генеральный прокурор имел право предлагать разъяснения в форме указов Сенату. Кроме того, он отвечал за надзор за подчиненными прокурорами для обеспечения соблюдения правовых норм. Фискальным должностным лицам было поручено сообщать о любых недостатках в работе прокуроров в коллегиях и судах.

На практике прокуратура функционировала аналогично обязанностям, возложенным на Генерального прокурора. Ее основной задачей был надзор, который включал замечания, напоминания и официальные протесты. Прокуроры отвечали за законность действий местных органов власти, обеспечение соблюдения указов и проверку соответствующей документации.

При возникновении нарушения прокурор сначала напоминал или выражал устный протест соответствующим должностным лицам. Если не предпринималось никаких улучшений, письменный протест направлялся руководству учреждения, которое должно было предпринять быстрые корректирующие действия, известные как «подстрекательство». Если нарушения продолжались, прокурор мог передать дело Генеральному прокурору, который затем связывался с Сенатом и, при необходимости, напрямую связывался с Императором.

В начале 1700-х годов прокуратура стала важным компонентом управления Россией, особенно в отношении следственных обязанностей. Первоначально не было никаких установленных правовых рамок, регулирующих эту функцию. Однако в марте 1722 года генерал-прокуратура добилась заметного прогресса, раскрыв коррупцию среди сборщиков налогов. Серьезность этих выводов привела к созданию специального следственного подразделения при генерал-

прокуроре. Если бы не вмешательство монарха в январе 1723 года, которое преобразовало это подразделение в следственную канцелярию Верховного суда, прокуратура могла бы получить формальные следственные полномочия. Несмотря на это, многие высокопоставленные чиновники, особенно сборщики налогов, были привлечены к ответственности за свои неправомерные действия.

Петр I также стремился установить надзор за религиозными делами. 11 мая 1722 года он создал должность обер-прокурора в Святейшем Синоде, назвав его «оком государя и ходатаем государственных дел в Синоде». Это решение привело к разделению прокурорского надзора на две независимые ветви: Сенат и Синод. Примечательно, что обер-прокурор Святейшего Синода не подчинялся генерал-прокурору Правительствующего Сената. Хотя Петр I рассматривал эти два органа как равноправные, эта перспектива не была реализована на практике. К концу 1722 года генерал-прокурор руководил прокурорами десяти коллегий, Главного магистрата и шести судов, в то время как прокурор Монастырского приказа подчинялся только обер-прокурору Синода.

Несмотря на эти события, не все центральные органы власти попали под прокурорский надзор. Например, Коллегия иностранных дел действовала без специального прокурора из-за своей особой роли и сосредоточенности Петра I на внешней политике. Кроме того, пять судебных округов – Енисейский, Казанский, Нижегородский, Рижский и Тобольский – также не имели прокуроров, как и Московская канцелярия Сената. Петр I также не распространил надзор на другие департаменты. Хотя коллегии составляли существенную часть центрального правительства, они не охватывали его целиком. В начале 1720-х годов по крайней мере десять центральных учреждений, включая Преображенскую и Тайную канцелярии, действовали без какого-либо прокурорского надзора. Более того, поскольку некоторые государственные органы были исключены из первоначальных планов надзора, а некоторые назначенные прокуроры так и не приступили к исполнению своих обязанностей, прокуратура при Петре I оставалась неразвитой.

К 1723 году российская прокуратура была еще сравнительно небольшой, насчитывая всего 20 прокуроров по всей империи. Семнадцать были назначены в центральные учреждения и суды, а трое

работали в Синоде и Сенате. Укомплектованность штата была минимальной: у коллежских и надворных прокуроров обычно было всего два помощника канцелярских служащих, тогда как у генерального прокурора было семь штатных сотрудников, включая писаря и шесть переписчиков. Никаких дополнительных должностей не создавалось.

Реформы Петра I ознаменовали введение новой системы контроля в России. Первоначально прокуратура эффективно выполняла свои обязанности и стала важнейшим элементом государственного управления. С 1722 по 1727 год прокуратура в первую очередь занималась надзором за высшими уровнями власти, включая центральные учреждения. Однако ряд сфер управления оставался вне ее досягаемости. Даже при ограниченной юрисдикции прокуратура установила свою значимость, выделив себя среди многих других номинальных учреждений, возникших в ходе петровских реформ.

После смерти Петра I прокуратура была воспринята как ненужная. Екатерина I (1725–1727) и Верховный тайный совет фактически ликвидировали ее надзорные функции. Никаких новых законов о прокуратуре не принималось, а существующие прокуроры были перераспределены на другие должности. П. И. Ягужинский был с почетом отправлен в отставку и назначен послом в Речь Посполитую. Этот переход произошел на фоне острой борьбы за власть среди придворных фракций и растущего влияния фаворитов монарха, которые не видели необходимости в таком надзоре. Соответственно, при Петре II (1727–1729) должности прокуроров в судебных округах и большинстве коллегий были упразднены, а должность генерального прокурора сохранилась, но осталась вакантной.

Во время правления Анны Иоанновны с 1730 по 1740 год в России произошло возрождение прокуратуры. Эта инициатива началась с Манифеста, изданного 2 октября 1730 года, который назначил ключевых должностных лиц, таких как генерал-прокурор, обер-прокурор и несколько других прокуроров для судебных коллегий. Возрождение было вызвано растущей обеспокоенностью по поводу неэффективного управления, поскольку многие просители боролись за справедливое и своевременное разрешение своих проблем, оставляя уязвимых на милость сильных мира сего. П. И. Ягужинский был назначен первым генерал-прокурором, но вернулся к своим

дипломатическим обязанностям в 1731 году после конфликта с Э. И. Бироном, фаворитом императрицы. Только в 1740 году Н. Ю. Трубецкой принял на себя роль генерал-прокурора.

Елизавета Петровна, правившая с 1741 по 1761 год, стремилась продолжить реформаторские усилия своего отца. 12 декабря 1741 года она издала указ, который восстановил права Сената и различных прокурорских учреждений, включая роли генерал-прокурора и обер-прокурора. Этим же указом был создан Кабинет Ее Величества, который стал главным органом государственного управления и включил в свою структуру генерал-прокурора.

Прокуратура была первоначально учреждена указами Петра I в 1722 году. Его преемники не только сохранили эту структуру, но и постепенно усовершенствовали ее. Первоначально прокуратура состояла из двух отдельных ветвей: Сената и Синода. Сенат имел сложную организацию, в которой Генеральный прокурор курировал различные центральные органы власти, местные учреждения и суды. Напротив, прокуратура Синода возглавлялась главным прокурором, который управлял православным духовенством как частью Священного Синода. Со временем структура прокуратуры развивалась, интегрируя как ведомственный, так и территориальный принципы.

В 1796 году Павел I взошел на престол в беспокойный для Российской империи период. Его воспитание в абсолютистской среде повлияло на его управление, которое подчеркивало важность «порядка» и «законности», при этом «закон» определялся как указы монарха. Павел I критически относился к идеям, возникшим в результате Великой французской буржуазной революции, а также к административному порядку, установленному его матерью.

Роль генерал-прокурора становилась все более значимой во время правления Павла I. Прокуроры были уполномочены контролировать деятельность Сената и обеспечивать исполнение законов по всей империи. Они также возглавляли Секретную экспедицию Сената, политический сыскной орган. Генерал-прокурор часто решал дела лично или по согласованию с императором, часто минуя обсуждения в Сенате. Такая динамика привела к тому, что Сенат стал более зависимым от генерал-прокурора. Указ, изданный 16 декабря 1796 года, поручил генерал-прокурору упорядочить

законодательство и назначить знающих чиновников для формирования Уложенной комиссии для разработки новых законов.

В сфере государственного управления Генеральный прокурор курировал действия генерал-губернаторов, координируя усилия центральных и местных органов власти по борьбе с преступностью и управлению чрезвычайными ситуациями. В их обязанности также входило управление религиозными делами, обеспечение цензуры прессы, контроль за иностранными гражданами, регулирование униформы и надзор за пограничным контролем. Кроме того, Генеральный прокурор отвечал за надзор за провинциальными прокурорами, сбор информации и требование отчетов по местным вопросам. В результате Генеральный прокурор стал непосредственным начальником не только прокуроров, но и губернаторов, и все назначения и переводы проходили через этот офис.

Несмотря на обширные обязанности, полномочия прокуроров были ограничены, в основном выдачей напоминаний и протестов. Это привело к бюрократической среде, где их деятельность становилась все более формализованной, больше сосредотачиваясь на отчетах перед начальством, чем на участии в существенных действиях. С годами слияние губернских прокуроров с местными администрациями усилилось. Чтобы противостоять попыткам губернаторов подчинить губернских прокуроров, Сенат в 1805 году издал указ, в котором говорилось, что только генеральный прокурор может отдавать приказы губернским прокурорам.

Судебные реформы 1864 года внесли существенные изменения в прокуратуру. Эти реформы превратили ее из надзорного органа в орган уголовного преследования в составе исполнительной власти. Прокуратура сохранила свою роль в управлении расследованием преступлений и обеспечении их законности. В результате она выработала четкую иерархическую структуру, перейдя к централизованной системе, основанной на судебно-территориальном, а не административно-территориальном делении. Таким образом, Судебные уставы 1864 года принципиально сместили фокус прокуратуры с надзора на уголовное преследование.

Устав уголовного судопроизводства четко определял функции прокуроров в следственной деятельности. Они были уполномочены присутствовать на этих разбирательствах и могли запрашивать

дополнительные расследования, когда это было необходимо. Прокуроры также имели возможность направлять следователей на протяжении всего процесса. Судебная реформа 1864 года ввела Основные положения для преобразования судебной власти в России, подчеркивая необходимость «особых прокуроров» в судебных местах и устанавливая четкое разделение между прокурорской и судебной властью.

24 ноября 1917 года Совет Народных Комиссаров РСФСР издал Декрет №1, известный как «О суде». Этот декрет упразднил прокуратуру, суды и сенат, посчитав их устаревшими институтами. Вскоре после этого Декрет №2, выпущенный 7 марта 1918 года, разъяснил роль прокуроров в юридических вопросах. Дальнейшие ограничения юрисдикции революционных трибуналов были введены Декретом №3 от 20 июля 1918 года. В период с 1917 по 1922 год различные государственные органы взяли на себя ответственность за поддержание законности в России.

28 мая 1922 года ВЦИК РСФСР принял положение, определяющее структуру и принципы деятельности прокуратуры. Однако это положение не выделяло прокуратуру в самостоятельный орган, а относило ее к Наркомату юстиции. Соответственно, Нарком юстиции одновременно являлся и прокурором РСФСР.

Создание СССР внесло существенные изменения в прокуратуру. В 1924 году была образована Прокуратура Верховного суда СССР. Хотя эта прокуратура действовала независимо, она не осуществляла надзор за прокурорами союзных республик. Вместо этого эти прокуроры были организованы в рамках централизованной системы, подчиняясь непосредственно прокурору республики. Прокурор Верховного суда СССР отвечал за надзор над всеми прокурорами и обеспечение соблюдения закона Объединенным государственным политическим управлением (ОГПУ). Однако эта двойная роль размывала границы относительно независимости прокуратуры.

Для решения этой проблемы Центральный Исполнительный Комитет и Совет Народных Комиссаров 20 июня и 17 декабря 1933 года издали постановления о создании Прокуратуры СССР. Эта новая прокуратура стала высшим органом в системе прокуратуры по всему Союзу и руководила прокурорами республик. Профессор О. А. Галустян называет 1922–1933 годы «становлением

советской прокуратуры», в течение которых она была тесно связана как с исполнительной властью, так и с судебными учреждениями.

В 1936 году постановлением Центрального Исполнительного Комитета и Совета Народных Комиссаров был создан Народный Комиссариат Юстиции СССР. Это изменение вывело прокуратуру из-под надзора народных комиссариатов союзных и автономных республик, передав ее в непосредственное подчинение Прокуратуре СССР. Это развитие привело к централизованной прокуратуре на всей территории СССР. Конституция СССР, принятая в том же году, еще больше укрепила статус прокуратуры, завершив ее централизацию.

Начало Второй мировой войны внесло дальнейшие изменения в деятельность прокуратуры. 22 июня 1941 года Президиум Верховного Совета СССР издал Указ «О военном положении». Этот указ фактически приостановил деятельность различных государственных органов, в том числе и прокуратуры, передав их полномочия военным органам.

В послевоенный период прокуратура переключила свое внимание на расследование деятельности нацистских войск и документирование их преступлений на оккупированных территориях СССР. Кроме того, были предприняты усилия по укреплению верховенства закона в экономических вопросах, что привело к созданию ряда важных правовых документов. 19 марта 1946 года был принят закон, который повысил звание Прокурора СССР до Генерального прокурора СССР.

Для решения задач, возникших в это беспокойное время, Президиум Верховного Совета СССР 24 мая 1955 года утвердил новое положение. Целью этого положения было усиление эффективности деятельности прокуратуры и подтверждение ее важнейшей роли в обеспечении законности и правопорядка на всей территории страны.

В 1977 году Советский Союз принял свою последнюю Конституцию, которая ввела Раздел VII «Правосудие, арбитраж и прокурорский надзор». Год спустя, 12 апреля 1978 года, РСФСР (Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика) приняла свою собственную Конституцию, содержащую схожие положения. Обе конституции, по сравнению с более ранними версиями, содержали более подробные указания по организации и функциям

прокуратуры. Ключевым событием стало создание отдельной главы, полностью посвященной прокуратуре.

30 ноября 1979 года произошел существенный правовой сдвиг с принятием Закона СССР. Этот закон ввел три ключевых правовых акта: «О Верховном Суде СССР», «О Прокуратуре СССР» и «Об адвокатуре СССР». Закон «О прокуратуре СССР» заменил Положение о прокурорском надзоре 1955 года, внося обновленные правовые нормы прокурорского надзора.

После принятия Декларации о государственном суверенитете РСФСР 15 ноября 1991 года в соответствии со статьями 176 и 179 Конституции РСФСР была создана единая система органов прокуратуры, которая формировалась на базе уже существующих в РСФСР органов прокуратуры и подчинялась Генеральному прокурору.

После распада Советского Союза Россия стала независимым государством, что побудило к дальнейшей реформе системы прокуратуры. Постановление Верховного Совета от 15 ноября 1991 года заложило основу для этих изменений, создав единую систему прокуратуры, подотчетную Прокурору РСФСР. С распадом СССР и образованием Содружества Независимых Государств (СНГ) Прокуратура СССР была официально упразднена 2 января 1992 года в соответствии с постановлением, принятым 28 декабря 1991 года.

В 1992 году в России был принят Закон «О прокуратуре Российской Федерации», который был пересмотрен в 1995 году. Конституция 1993 года еще больше укрепила систему прокуратуры, закрепив принципы единства и централизации в статье 129.

В результате этих реформ прокуратура Российской Федерации стала полностью независимым государственным институтом, отличным от ветвей власти. Новые законы устранили надзор за соблюдением гражданами законов и запретили вмешательство в экономические вопросы, переориентировав роль прокуратуры. Защита прав и свобод человека и гражданина стала центральной миссией, приоритетом, который продолжает формировать прокуратуру и сегодня.

Тема 3. ЦЕЛИ, ЗАДАЧИ И ПРИНЦИПЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§1. Цели и задачи прокурорского надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов

Прокуратура играет важнейшую роль в обеспечении соблюдения Конституции Российской Федерации и исполнения законов на всей территории страны. Эта роль, присущая только прокуратуре, заключается в контроле за соблюдением законодательства посредством прокурорского надзора. Осуществляя надзор за соблюдением Конституции и федеральных законов, прокуратура укрепляет верховенство закона и защищает как права граждан, так и интересы общества и государства.

В современной России прокуратура играет важную роль в поддержании законности и укреплении структуры власти. На протяжении многих лет прокуратура осуществляла прокурорский надзор – особую функцию, которая помогает обеспечивать закон и порядок по всей стране.

Такой надзор имеет решающее значение для поддержания стабильности и легитимности правовой системы. Понимание его цели и значения является ключевым, поскольку прокурорский надзор тесно связан с ролью прокуратуры в государстве. Его основными целями являются соблюдение правовых норм, защита прав личности и защита интересов общества и государства.

Основная цель прокурорского надзора – обеспечение единообразного толкования и применения законов на всей территории России. Статья 1 Закона о прокуратуре определяет эти основные цели.

1. Обеспечение верховенства закона на всей территории Российской Федерации.
2. Усиление единообразия в правоприменении для устранения региональных различий.
3. Защита прав и свобод человека и гражданина.

Термины «обеспечение» и «укрепление» в законе отражают активный характер деятельности прокуратуры. Поэтому основными целями являются поддержание законности, сохранение правового единства, защита свобод личности, защита интересов общества и государства.

Обязанности прокуратуры основаны на Конституции, Законе о прокуратуре и других правовых актах, которые регулируют ее организацию и обязанности. Эти обязанности гарантируют, что прокуратура остается важнейшим институтом в сохранении законности и защите прав всех граждан.

Прокуратура играет важнейшую роль в обеспечении верховенства закона в различных слоях общества. Ее полномочия распространяются на государственные органы, административные органы, предприятия, учреждения и организации независимо от форм собственности. Кроме того, она осуществляет надзор за деятельностью политических партий, общественных объединений, должностных лиц и граждан, уделяя особое внимание обеспечению верховенства Конституции Российской Федерации.

Еще одной ключевой функцией прокуратуры является защита законных интересов государства и защита законных прав граждан от противоправных действий. Благодаря этим усилиям прокуратура вносит вклад в поддержание законности и порядка на всей территории страны. Обеспечивая соответствие региональных законов Конституции, прокуратура способствует последовательности в применении законов и укреплению национального единства.

Хотя эти обязанности широки по охвату, конкретные цели адаптированы к различным областям деятельности прокуратуры. Основной миссией остается надзор за соблюдением конституции, обеспечение соблюдения законов, поддержание верховенства закона и защита прав и свобод граждан по всей России.

§2. Понятие и общая характеристика принципов организации и деятельности органов прокуратуры

Структура и деятельность прокуратуры в России основываются на основных принципах, изложенных в статье 129 Конституции, статье 4 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» и различных нормативных актах Генерального прокурора. Эти принципы определяют основные ценности и цели, которыми руководствуется прокуратура при выполнении своих обязанностей.

Принципы можно разделить на два основных типа: общеправовые принципы и внутриорганизационные принципы. К общеправовым принципам относятся законность, централизация, единство прокурорского надзора, независимость и гласность. С другой стороны,

внутриорганизационные принципы состоят из зонального принципа, субъектного принципа и субъектно-зонального принципа.

Одним из важнейших принципов является единство, которое обеспечивает функционирование всех территориальных и специализированных прокуратур как единой системы. Статья 11 Закона о прокуратуре прямо запрещает создание независимых прокуратур вне этой единой структуры. Каждый прокурор действует от имени Российской Федерации в пределах своей установленной юрисдикции, наделенный едиными полномочиями для реагирования на любые незаконные действия. Они обязаны реагировать на незаконные действия в своей области, следуя установленным правовым протоколам. Кроме того, старшие прокуроры могут направлять своим подчиненным указания, задания и другие поручения, предусмотренные законом.

Централизация, описанная в статье 129 Конституции, устанавливает четкую иерархию в прокуратуре. Прокуроры низшего уровня подотчетны прокурорам высшего уровня, достигая высшей точки подотчетности Генеральному прокурору. Генеральный прокурор назначает прокуроров для каждого федерального субъекта после консультаций с региональными властями. Городские, районные и специализированные прокуроры назначаются исключительно Генеральным прокурором. Все прокуроры могут быть уволены Генеральным прокурором и подлежат его контролю. Вышестоящие прокуроры несут ответственность за деятельность нижестоящих по отношению к ним лиц для обеспечения соблюдения директив. Как указано в статье 17 Закона, все сотрудники обязаны соблюдать любые приказы или указания Генерального прокурора, касающиеся организации и деятельности прокуратуры.

Закон «О прокуратуре Российской Федерации» предусматривает важнейшие гарантии независимости прокуратуры. В частности, часть 1 статьи 5 прямо запрещает любые попытки воздействия со стороны федеральных органов власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации или органов местного самоуправления, общественных объединений, представителей средств массовой информации или должностных лиц, которые могут скомпрометировать процесс принятия решений прокурорами. Нарушение этого запрета может повлечь правовые последствия.

Часть 2 той же статьи гласит, что прокуроры не обязаны раскрывать подробности дела или связанные с ним материалы, за

исключением случаев, предусмотренных федеральным законом. Это положение подверглось критике, особенно после постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 18 февраля 2000 года. Суд определил, что такие правила могут препятствовать доступу граждан к важным материалам, которые затрагивают их права, тем самым потенциально затрудняя их возможность оспаривать отказы в суде.

Закон налагает ряд ограничений на деятельность прокуроров. Они не могут заниматься другой оплачиваемой или неоплачиваемой работой или занимать должности в выборных органах, органах местного самоуправления или политических общественных объединениях. Кроме того, создание или участие в политических общественных объединениях во время исполнения служебных обязанностей запрещено. Тем не менее, прокурорам разрешено заниматься преподавательской, исследовательской и иной творческой деятельностью, не связанной с их должностными обязанностями.

Статья 45 закона гарантирует прокурорам, их ближайшим родственникам и их имуществу особую государственную защиту. Эта защита распространяется также на лиц, безопасность которых может быть поставлена под угрозу в связи с их связью с прокурорами. Особенности этой меры защиты изложены в Федеральном законе № 45-ФЗ, вступившем в силу 20 апреля 1995 года, который предусматривает государственную защиту судей и сотрудников правоохранительных органов. Кроме того, в прокуратуре создана служба безопасности, призванная обеспечивать безопасность своих сотрудников и членов их семей.

Законность является основополагающим принципом, регулирующим деятельность прокуратуры. Этот принцип обязывает соблюдать Конституцию, федеральные законы и международные правовые нормы. Для обеспечения этого принципа установлены требования к квалификации, этическим нормам, образованию и возрасту лиц, назначаемых на прокурорские должности.

Другим важным принципом является прозрачность. Прокуратура стремится обеспечить доступность своей деятельности для общественности и средств массовой информации, при этом соблюдая законы, защищающие права граждан и конфиденциальную информацию. Прокуратура обязана информировать государственные органы и общественность о правовых изменениях и деятельности.

Для повышения прозрачности в Генеральной прокуратуре было создано структурное подразделение, отвечающее за информацию и связи с общественностью. Это подразделение занимается распространением информации о правовой ситуации в стране и действиях, предпринимаемых правоохранительными органами для борьбы с преступностью, через различные каналы СМИ. Каждый год Генеральный прокурор представляет Федеральному собранию и Президенту всеобъемлющий доклад о состоянии правопорядка. Кроме того, подчиненные прокуроры отвечают за информирование местных органов власти и взаимодействие с общественностью посредством лекций, отчетов и онлайн-коммуникаций.

Принцип гласности в прокуратуре имеет определенные ограничения, установленные как Конституцией, так и федеральным законодательством. Статья 23, часть 1 Конституции Российской Федерации гарантирует каждому человеку право на неприкосновенность частной жизни, включая личную и семейную тайну. Кроме того, Закон «О государственной тайне», принятый 21 июля 1993 года, определяет различные категории государственной тайны, такие как следственная тайна, тайна судебных заседаний, нотариальная тайна и врачебная тайна.

Помимо государственной тайны, правовая охрана предоставляется коммерческой тайне, банковской информации (указанной в статье 857 Гражданского кодекса), а также страховой тайне (указанной в статье 946 Гражданского кодекса). Военная тайна также имеет особую правовую охрану.

Прокуроры обязаны выполнять свои надзорные функции, установленные Законом «О прокуратуре Российской Федерации». Статья 6 гласит, что требования прокуроров, изложенные в статьях 22, 27, 30 и 33, должны быть исполнены без промедления. Невыполнение этих требований или неявка по повестке могут повлечь правовые последствия.

Организационная структура прокуратуры основана на двух основных принципах: зональном и предметном. Зональный принцип предполагает распределение задач между сотрудниками в соответствии с определенными географическими областями, известными как «зоны». Напротив, предметный принцип распределяет обязанности на основе различных областей общественных отношений, позволяя прокурорам сосредоточиться на своих конкретных областях права.

Тема 4. СИСТЕМА И СТРУКТУРА ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ. ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРЫ

§1. Прокуратура Российской Федерации и ее место в системе органов государственной власти

Российская прокуратура столкнулась со значительными трудностями в определении своей роли в рамках разделения властей. Эта динамика имеет решающее значение для установления структуры прокуратуры и эффективной организации ее деятельности, что позволит ей выполнять свои обязанности.

Одной из основных особенностей деятельности прокуратуры Российской Федерации является ее взаимодействие со всеми ветвями власти, что позволяет уточнить ее роль в системе государственной власти.

1. Взаимодействие с законодательной властью.

Прокуратура сотрудничает с законодательной властью по ряду важных направлений:

а) назначение и подотчетность. Совет Федерации Федерального Собрания уполномочен проводить консультации по кандидатурам на должности Генерального прокурора и его заместителей, прокуроров субъектов, как указано в статье 102 Конституции. Кроме того, Генеральный прокурор обязан представлять парламенту ежегодный отчет о состоянии законности и правопорядка в России в соответствии со статьей 12 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». Эти отношения включают финансовый надзор, обработку парламентских запросов и рассмотрение запросов депутатов;

б) законотворческие полномочия. Прокуроры уполномочены предлагать изменения в существующие законы или предлагать новые законы, как указано в статье 9 Федерального закона. Они также участвуют в совещаниях с законодательными органами (статья 7). Продолжающееся обсуждение вопроса о предоставлении прокуратуре права законодательной инициативы может улучшить ее сотрудничество с законодательной властью. Это предложение актуально, поскольку прокуратура следит за соблюдением конституции и выявляет правовые пробелы, требующие исправления. Исторический прецедент подтверждает это, поскольку Конституция СССР

1977 года разрешала Генеральному прокурору инициировать законодательство. Кроме того, несколько субъектов Российской Федерации уже предоставили аналогичные права региональным прокурорам в своих местных конституциях или уставах;

с) вопросы иммунитета. Прокуратура сотрудничает с Федеральным Собранием в вопросах иммунитета членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы. Например, в период с 1993 по 2015 год девять депутатов Государственной Думы лишились иммунитета. Некоторые ученые утверждают, что прокуратура является продолжением законодательной власти. Г. Чуглазов отметил: «Законы принимаются законодательной властью, а Генеральный прокурор вместе с подчиненными ему прокурорами обеспечивает их строгое исполнение». Однако, хотя между прокуратурой и законодательными органами существует значительное взаимодействие, его не следует рассматривать как часть законодательной ветви власти или ее регулирующих полномочий. Эти отношения имеют жизненно важное значение для поддержания баланса власти и предотвращения потенциальных злоупотреблений.

2. Сотрудничество с исполнительной властью.

Прокуратура взаимодействует с исполнительной властью несколькими способами:

а) борьба с преступностью. Одной из основных обязанностей является борьба с преступностью, что требует сотрудничества с Правительством Российской Федерации. Как важный правоохранительный орган, прокуратура опирается на государственную поддержку для надзора за соблюдением закона федеральными органами исполнительной власти;

б) участие в деятельности правительства. Прокуроры участвуют в работе Правительства Российской Федерации и взаимодействуют с органами исполнительной власти как на федеральном, так и на региональном уровнях;

в) надзор за деятельностью органов исполнительной власти. Прокуратура осуществляет надзор за деятельностью органов исполнительной власти и их должностных лиц, обеспечивая соблюдение правовых норм и правил.

Такое взаимодействие подчеркивает важнейшую роль прокуратуры в обеспечении верховенства закона и развитии сотрудничества между различными ветвями власти.

Сотрудничество между прокуратурой и исполнительной властью имеет важное значение для эффективного выполнения их общих обязанностей. Успешное обеспечение соблюдения закона зависит от гладкого взаимодействия между прокуратурой, которая обеспечивает соблюдение законов, и исполнительными органами, которые действуют в рамках своих определенных ролей.

Хотя прокуратура не является частью исполнительной власти, поскольку она контролирует их функции, она разделяет некоторые характеристики с ее службами. Оба обладают уникальными структурами, которые отличают их от законодательной и судебной ветвей власти. Они уполномочены обеспечивать соблюдение законов, поддерживать определенный уровень независимости в своей деятельности и обязаны следовать правовым стандартам.

Взаимодействие с судебной властью.

Прокуратура взаимодействует с судебной властью по нескольким важным направлениям:

а) участие в судебных делах. Прокуроры играют активную роль в различных видах судебного разбирательства, включая уголовные, гражданские, административные и конституционные дела. Это участие определено статьей 35 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»;

б) взаимодействие с Верховным судом. Генеральный прокурор участвует в заседаниях Верховного суда, как указано в пункте 5 статьи 35. Эта роль включает право на подачу апелляции в Пленум Верховного суда, как указано в статье 39;

в) сотрудничество с Конституционным судом. Прокуратура также взаимодействует с Конституционным судом. Генеральный прокурор может подавать обращения о нарушении конституционных прав в конкретных случаях, как указано в пункте 6 статьи 35.

Важно отметить, что прокуратура Российской Федерации не имеет полномочий оспаривать конституционность правовых актов в Конституционном Суде, как указано в статье 125 Конституции. Однако Конституционный Суд разрешил Генеральному прокурору требовать проверки соответствия региональных конституций федеральной Конституции.

Исторически, до внесения поправок в Конституцию в 2014 году, некоторые считали прокуратуру судебным органом. Однако такая классификация вводит в заблуждение. О. Е. Кутафин указал, что включение норм, касающихся прокуратуры, в главу 7 Конституции

может вызвать путаницу как в теории, так и в практике права, и рекомендовал уточнить эти положения.

Прокуратура играет значительную роль в судебных процессах, выступая в качестве стороны в арбитражных судах и судах общей юрисдикции. И прокуратура, и судебная система разделяют цели защиты прав личности, поддержания законности и порядка, а также содействия соблюдению правовых норм. Однако важно подчеркнуть, что прокуратура не является судебным органом. Она действует автономно и остается отделенной от судебной системы, которая единственная имеет конституционное полномочие на осуществление правосудия, как указано в статье 118 Конституции Российской Федерации.

Прокуратура и Президент Российской Федерации.

Взаимоотношения прокуратуры и Президента Российской Федерации охватывают несколько важнейших элементов.

1. Полномочия по назначению. Президент играет решающую роль в отборе руководителей прокуратуры. Он является единственным лицом, уполномоченным предлагать кандидатуры на должности Генерального прокурора и его заместителей, которые должны быть одобрены Советом Федерации. Кроме того, Президент имеет право назначать и увольнять региональных прокуроров и прокуроров специализированных прокуратур на основе рекомендаций Генерального прокурора.

2. Координация усилий по профилактике преступлений. Прокуратура отвечает за координацию деятельности по профилактике преступлений среди различных агентств, многие из которых созданы Президентом, например, Федеральная служба безопасности. Эта координация включает организацию совещаний, формирование рабочих групп и сбор статистической информации для повышения эффективности этих служб, как указано в статье 8 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

3. Обязанности по отчетности. Каждый год прокуратура представляет президенту отчет, в котором подробно описывается состояние правопорядка в стране и меры, принятые для решения любых проблем. Это требование помогает поддерживать подотчетность в прокуратуре.

После внесения поправок в Конституцию в феврале 2014 года динамика отношений между прокуратурой и президентом существенно изменилась. Эти изменения привели к тому, что многие стали считать, что прокуратура находится под влиянием президентской власти.

Несмотря на эти представления, прокуратура считается независимым институтом в рамках государства. Она не вписывается в традиционное разделение властей и занимает особую роль среди государственных органов.

§2. Система прокуратуры Российской Федерации

Статья 11 Закона о прокуратуре устанавливает структуру прокуратуры Российской Федерации, которая состоит из нескольких основных компонентов.

1. Центральные органы: сюда входят Генеральная прокуратура, а также прокуратуры в каждом субъекте. Кроме того, сюда входят военные и специализированные прокуратуры, обладающие равными полномочиями.

2. Академические и исследовательские организации: система также включает научные и образовательные учреждения, а также редакции, специализирующиеся на юридических публикациях.

3. Местные отделения: городские и районные прокуратуры, а также другие военные и специализированные отделения завершают организационную структуру.

Генеральная прокуратура осуществляет надзор за рядом социальных, бытовых и экономических объектов. Она имеет полномочия создавать, реорганизовывать или расформировывать органы прокуратуры, гарантируя, что ни одна независимая прокуратура не будет действовать вне этой централизованной системы.

Организационная структура прокуратуры.

Организация прокуратуры включает в себя четко определенные процедуры назначения прокуроров, создания и упразднения отдельных должностей. Эти процедуры соответствуют положениям Конституции Российской Федерации и Закона о прокуратуре.

Генеральный прокурор возглавляет эту должность и назначается Президентом Российской Федерации после консультаций с Советом Федерации. Генеральному прокурору помогают первый заместитель и несколько других заместителей, которые также назначаются в ходе аналогичного консультативного процесса. Генеральный прокурор рекомендует Президенту кандидатов на должности заместителей.

Процесс назначения.

Когда Президент выдвигает кандидатуру на должность заместителя Генерального прокурора, Совет Федерации имеет одну

неделю для оценки и представления отчета о кандидате. Президент имеет право увольнять заместителей Генерального прокурора по мере необходимости.

В Генеральной прокуратуре создается коллегия, в состав которого входят Генеральный прокурор, его первый заместитель и другие назначенные прокуроры. Генеральная прокуратура организована в различные главные управления, управления и отделы, образующие иерархическую структуру.

Главная военная прокуратура.

Главная военная прокуратура является подразделением Генеральной прокуратуры, возглавляемым заместителем Генерального прокурора по военным вопросам. Кроме того, существует научно-консультативный совет для решения организационных и оперативных вопросов, связанных с прокуратурой.

Региональные прокуратуры.

Региональные прокуратуры управляются назначенными прокурорами, которые контролируют заместителей и других сотрудников. Каждая региональная прокуратура имеет в составе коллегию, которая включает регионального прокурора и назначенных сотрудников, с департаментами и отделами, возглавляемыми старшими помощниками.

Городские и районные прокуроры назначаются Генеральным прокурором, который также имеет право создавать отделы в этих местных прокуратурах.

Федеральные полномочия и обязанности.

Статья 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» определяет прокуратуру как централизованную федеральную систему, ответственную за соблюдение Конституции и исполнение законов на всей территории России. Ее основными задачами являются поддержание законности, обеспечение правового единства, защита прав и свобод личности. Военные и специализированные прокуратуры признаются имеющими полномочия, эквивалентные полномочиям прокуратур субъектов.

Система прокуратуры в России включает в себя множество специализированных прокуратур, хотя закон не перечисляет все из них. Федеральный закон в первую очередь рассматривает военную прокуратуру как отдельную категорию. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 7 мая 2008 г. № 84 определяет функции и обязанности этих специализированных прокуратур.

В соответствии с этим приказом признаются несколько видов специализированных прокуратур.

1. Военные прокуратуры: эти органы осуществляют надзор за законным исполнением функций в Вооруженных Силах Российской Федерации и других воинских формированиях, включая расследование преступлений, совершаемых в этих условиях.

2. Природоохранные прокуратуры: эти прокуратуры занимаются обеспечением соблюдения природоохранного законодательства и преследованием преступлений, связанных с охраной окружающей среды.

3. Транспортные прокуратуры: эти органы отвечают за обеспечение соблюдения законов, касающихся транспортных органов и предприятий.

4. Прокуратуры исправительных учреждений: эти органы контролируют законность действий, предпринимаемых в исправительных учреждениях. Они обеспечивают соблюдение законов об исполнении наказаний и защищают права человека заключенных. Они также контролируют принудительные меры медицинского характера, назначаемые судом.

5. Прокуратуры объектов особого режима: Эти органы обеспечивают соблюдение правовых норм в закрытых административно-территориальных образованиях и на объектах особого режима, включая военные объекты.

Специализированные прокуратуры необходимы для решения конкретных правовых проблем, с которыми территориальные прокуратуры не всегда могут справиться эффективно. Их сотрудничество с территориальными прокуратурами повышает общую эффективность правового надзора и укрепляет систему, призванную поддерживать закон.

§3. Генеральный прокурор РФ, полномочия, порядок назначения и освобождения от должности

Назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора Российской Федерации относится к компетенции Президента. Этот процесс изложен в статье 129 Конституции, которая обязывает Президента консультироваться с Советом Федерации.

При выдвижении кандидатуры на должность Генерального прокурора Президент направляет информацию и соответствующую

документацию в Совет Федерации. Совет обязан рассмотреть кандидатуру и предоставить отзыв Президенту в течение одной недели.

Помимо назначения Генерального прокурора, Президент также имеет право отстранять его от должности в случае необходимости.

Как глава системы прокуратуры в России, Генеральный прокурор несет ответственность за управление всей деятельностью. Это включает в себя издание приказов, распоряжений и положений, которые должны соблюдаться всеми сотрудниками прокуратуры. Эти распоряжения устанавливают организацию и деятельность системы прокуратуры и решают вопросы материальной и социальной поддержки сотрудников.

Кроме того, Генеральный прокурор устанавливает штатное расписание и количество как своего аппарата, так и подчиненных ему аппаратов, обеспечивая их соответствие выделенному бюджету. Он также имеет право назначать и увольнять директоров и их заместителей в образовательных и научных учреждениях, относящихся к системе прокуратуры.

Ежегодно Генеральный прокурор готовит комплексный доклад для обеих палат Федерального Собрания и Президента. В этом докладе оценивается текущее состояние законности и правопорядка в России и освещаются меры, принимаемые для его укрепления. Генеральный прокурор лично представляет этот доклад Совету Федерации на официальном заседании.

§4. Порядок назначения и освобождения от должности прокуроров субъектов РФ, прокуроров городов (районов), их компетенция

Статья 15.1 Закона о прокуратуре детализирует функции Генерального прокурора Российской Федерации. Это должностное лицо вносит представления Президенту о назначении на должность и освобождении от должности прокуроров субъектов и приравненных к ним лиц. Назначение на должность осуществляется Президентом по согласованию с Советом Федерации Федерального Собрания.

При выдвижении кандидатуры на должность прокурора соответствующие комитеты Совета Федерации в течение десяти дней рассматривают ее. После оценки они должны представить Президенту письменный отчет о своих выводах.

Президент также имеет право увольнять прокуроров. Для других прокурорских должностей, которые связаны с высшими классными или воинскими званиями, назначения и увольнения также производятся Президентом, но только после получения рекомендаций от Генерального прокурора.

Кандидаты на должности прокуроров субъектов Российской Федерации должны соответствовать определенным критериям: быть гражданином Российской Федерации, не моложе 30 лет, иметь не менее семи лет стажа работы на должностях, соответствующих классным чинам или воинским званиям, установленным статьей 40.1 Федерального закона «О прокуратуре».

Обычно срок полномочий прокуроров в этих субъектах составляет пять лет, хотя этот срок может быть изменен законом. Генеральный прокурор может рекомендовать продление срока полномочий прокурора еще на пять лет на основе оценки его деятельности.

В ситуациях, когда должность становится вакантной, Генеральный прокурор имеет право назначить исполняющего обязанности прокурора. Важно, чтобы Генеральный прокурор незамедлительно информировал Президента о таком назначении. Исполняющий обязанности прокурора может занимать эту должность максимум шесть месяцев и может быть повторно назначен на ту же должность только дважды.

Информация о назначении и освобождении от должности прокуроров субъектов Российской Федерации публикуется. Кроме того, согласно статье 16.1 Закона о прокуратуре, Генеральный прокурор также осуществляет назначение и освобождение от должности прокуроров городов, районов, а также приравненных к ним по воинским и специальным должностям.

Статья 18 Закона о прокуратуре возлагает на прокуроров субъектов Российской Федерации функции надзора за городскими и районными прокуратурами, а также иными приравненными к ним образованиями. Их полномочия вытекают из законов Российской Федерации и нормативных актов, издаваемых Генеральным прокурором. Эти прокуроры имеют право издавать обязательные приказы и указания для всех подчиненных им сотрудников. Они также могут изменять штатное расписание своих и подчиненных им прокуратур при условии, что эти изменения соответствуют

численности сотрудников и бюджетным ограничениям, установленным Генеральным прокурором.

Согласно статье 19 Закона о прокуратуре прокуроры городов с районными подразделениями несут ответственность за надзор за районными прокуратурами и аналогичными учреждениями. Они также уполномочены предлагать изменения в численности и составе персонала. Эти рекомендации представляются вышестоящим прокурорам для рассмотрения и утверждения.

§5. Специализированные органы прокуратуры Российской Федерации

Система прокуратуры Российской Федерации состоит из территориальных и специализированных органов, которые курируют отдельные направления деятельности: военное дело, транспорт, охрана окружающей среды, обеспечение правопорядка на режимных объектах, соблюдение законодательства в исправительных учреждениях.

Структура этих управлений основана на трех основных принципах. Во-первых, они соответствуют административно-территориальному устройству и национальному устройству России. Во-вторых, они организованы вокруг постоянных мест дислокации воинских частей. В-третьих, они сосредоточены на отдельных сферах деятельности. Каждый субъект Российской Федерации имеет свои собственные территориальные прокуратуры. В некоторых областях создаются межрайонные прокуратуры для деятельности в нескольких административных единицах.

Военные прокуратуры действуют в Вооруженных силах и других воинских формированиях, а также в некоторых государственных учреждениях. Их организация отражает дислокацию воинских частей и различных родов войск Вооруженных сил. Существуют также специализированные прокуратуры для определенных секторов, например, расположенных в закрытых административно-территориальных образованиях (ЗАТО), которые обслуживают уникальные оперативные потребности областей, связанных с обороной.

Генеральный прокурор Российской Федерации обладает исключительными полномочиями по созданию, реорганизации и ликвидации этих органов, включая определение их функций и

обязанностей. Закон строго запрещает создание любых органов прокуратуры, не входящих в эту единую систему.

Прокуратура, осуществляющая надзор за учреждениями особого режима, осуществляет функции по обеспечению соблюдения законов и защите прав человека и гражданина. Она обеспечивает соблюдение законов федеральными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления и должностными лицами, особенно в закрытых административно-территориальных образованиях и изолированных военных городках, таких как космодром Восточный, где проживают и работают гражданские лица.

В исправительных учреждениях прокуроры сосредоточены на обеспечении соблюдения законов, регулирующих тюремное заключение и обращение с заключенными. Они контролируют законность тюремных практик и исполнение назначенных судом медицинских мер.

Природоохранные прокуратуры занимаются обеспечением соблюдения правил, связанных с охраной окружающей среды и управлением природными ресурсами. Они работают над защитой экологических прав граждан, гарантируя, что федеральные, региональные и местные органы власти соблюдают эти законы.

Транспортные прокуратуры занимаются надзором за соблюдением законодательства и защитой прав человека в секторах транспорта, включая железнодорожный, воздушный и морской. Они контролируют таможенные операции и действия федеральных агентств, местных органов власти и организаций, занимающихся транспортом и обучением гражданской авиации.

Военная прокуратура действует в составе Вооруженных сил и сохраняет свою независимость от структур военного командования. Эта прокуратура организована на трех уровнях. Верхний уровень – Главная военная прокуратура, которая является частью Генеральной прокуратуры. Средний уровень состоит из военных прокуратур, связанных с военными округами и флотами, а низший уровень включает гарнизонные и воинские части. Главный военный прокурор возглавляет эту систему и также является заместителем Генерального прокурора.

Военные прокуроры обеспечивают соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов, а также защиту прав военнослужащих и членов их семей. Они также осуществляют

надзор за законным поведением органов военного управления и должностных лиц Министерства обороны и связанных с ним ведомств, гарантируя, что все действия соответствуют установленным законам и правилам.

§6. Научные и образовательные учреждения прокуратуры

При Генеральной прокуратуре Российской Федерации создан научно-консультативный совет по вопросам организации и деятельности органов прокуратуры.

В состав этого ведомства входит несколько важных научных и образовательных учреждений. Среди них следует отметить Научно-исследовательский институт проблем укрепления законности и правопорядка в Москве, Институт повышения квалификации руководящих кадров прокуратуры, также расположенный в Москве, и Институт повышения квалификации прокурорских работников в Иркутске. Юридический институт прокуратуры находится в Санкт-Петербурге.

Каждое из этих учреждений действует на основании конкретных положений и уставов, утверждаемых Генеральным прокурором Российской Федерации.

§7. Условия и порядок приема на службу в органы и учреждения прокуратуры. Аттестация прокурорских работников

Закон «О прокуратуре Российской Федерации» определяет необходимые квалификации для тех, кто стремится стать прокурором. Чтобы соответствовать требованиям, кандидаты должны быть гражданами России и иметь высшее юридическое образование от признанного учебного заведения. Они также должны демонстрировать профессиональные и этические стандарты, требуемые для этой роли, и быть в хорошем состоянии здоровья для выполнения своих официальных обязанностей.

Кандидаты должны иметь соответствующую квалификацию в области юриспруденции. Приемлемая квалификация включает степень магистра, полученную после бакалавра, или углубленное образование в смежной дисциплине, признанной в рамках юриспруденции.

Определенные ограничения лишают лиц права занимать должности прокуроров. Например, кандидаты с иностранным гражданством или видом на жительство не допускаются к службе. Кроме того, лица, признанные судом недееспособными или отстраненные от государственной должности по решению суда, не могут подать заявку. Наличие судимости или состояние здоровья, препятствующее выполнению работы, также лишает кандидатов права занимать должности. Кроме того, лица, тесно связанные с действующими прокурорами, такие как родители, супруги и братья и сестры, исключаются, чтобы избежать конфликта интересов. Кандидаты, которые отказываются проходить необходимые процедуры проверки на благонадежность или отказались от российского гражданства, также не допускаются к участию.

Оценка состояния здоровья кандидатов регламентируется постановлением Правительства РФ № 733, устанавливающим порядок медицинского освидетельствования кандидатов на должность прокурора. В постановлении приводится перечень заболеваний, ограничивающих возможность занятия должности прокурора, а также форма медицинских заключений по этим вопросам.

Закон определяет перечень документов, необходимых для подачи кандидатами заявлений в органы прокуратуры, а также порядок рассмотрения и проверки этих документов. Порядок подачи заявлений и проверки сведений, представленных кандидатами, установлен приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 8 июля 2016 г. № 404.

Учитывая критические обязанности, связанные с ролью прокуроров, закон налагает на них различные ограничения и обязательства. Прокуроры обязаны соблюдать антикоррупционные законы и правила государственной службы. Например, Генеральный прокурор должен раскрывать любые личные интересы, которые могут привести к конфликтам интересов, и принимать соответствующие меры для управления или разрешения таких конфликтов. В частности, Генеральный прокурор не несет ответственности за несоблюдение этих правил, если такие проблемы возникают из-за обстоятельств, находящихся вне его контроля.

При приеме на работу новые сотрудники подписывают либо бессрочный, либо срочный контракт, который может длиться до пяти лет. Лица, впервые поступающие на работу в прокуратуру,

могут пройти испытательный срок до шести месяцев, который может быть скорректирован по обоюдному согласию между сотрудником и прокуратурой. Этот испытательный срок не включает периоды временной нетрудоспособности или других уважительных отсуствий и засчитывается как часть общего срока службы. Новые прокуроры также должны принять Присягу прокурора, особенности которой изложены в законе.

После успешного прохождения испытательного срока прокуроры проходят процедуру аттестации для оценки их соответствия занимаемой должности. На основании этой оценки они могут получить свой первый классный чин.

Сотрудники, имеющие установленные классные чины, обязаны проходить аттестацию с установленной периодичностью. Аттестация позволяет оценить их соответствие занимаемой должности и повысить дисциплину на службе. Процесс определен приказом Генерального прокурора России от 11 марта 2020 года № 146, в котором указаны сроки и порядок проведения аттестации прокурорских работников.

Присвоение классных чинов осуществляется в порядке, установленном Положением о классных чинах прокурорских работников, утвержденным Президентом Российской Федерации.

При поступлении на работу в прокуратуру сотрудникам выдается служебное удостоверение. Это удостоверение является официальным документом, удостоверяющим личность, классный чин и должность. При получении классного чина сотрудникам также выдается форменная одежда.

Сотрудники обязаны носить эту форму или военную форму во время судебных разбирательств, связанных с уголовными, гражданскими, административными или арбитражными делами. Этот дресс-код также применяется во время любых официальных мероприятий, представляющих органы прокуратуры.

Бывшие сотрудники прокуратуры, посвятившие своей работе не менее 20 лет, также могут носить форму или военную форму. Однако эта привилегия предоставляется только в том случае, если они не были уволены за действия, подрывающие честность их должности, и их классный чин не может быть аннулирован по решению суда.

§8. Меры поощрения. Дисциплинарная ответственность прокурорских работников

Закон о прокуратуре устанавливает четкую структуру поощрений и взысканий, направленных на ее сотрудников. Это законодательство вводит новые поощрения, которые не предусмотрены действующим трудовым законодательством. В частности, выдающиеся сотрудники имеют возможность быть представленными к государственным наградам и почетным званиям как от Президента, так и от Правительства Российской Федерации.

Согласно пункту 3 статьи 41.6 Генеральный прокурор РФ уполномочен разрабатывать дополнительные виды стимулов. Эти стимулы направлены на улучшение карьерных перспектив прокуроров, а также на обеспечение повышенной финансовой и социальной поддержки.

Статья 41.7 подробно описывает основания для применения дисциплинарных мер и связанные с ними процедуры. Дисциплинарные проступки охватывают неисполнение должностных обязанностей и поведение, которое наносит ущерб репутации прокуратуры. Закон описывает различные дисциплинарные меры, которые могут быть приняты, в том числе:

- выговор;
- строгий выговор;
- понижение в должности;
- аннулирование нагрудного знака «за безупречную службу в органах прокуратуры»;
- аннулирование нагрудного знака «почетный работник прокуратуры»;
- предупреждение о неполном служебном соответствии;
- увольнение из прокуратуры.

Полномочия по применению этих санкций принадлежат руководителям прокуратур. Однако объем их полномочий варьируется в зависимости от их ранга. Генеральный прокурор имеет право применять санкции к любому сотруднику в рамках прокуратуры.

Важно, чтобы дисциплинарные меры были приняты незамедлительно после выявления проступка. Эти меры должны быть приняты в течение одного месяца с момента обнаружения, за исключением периодов, когда сотрудник находится на больничном или в отпуске. Как правило, дисциплинарные меры должны быть приняты в течение

шести месяцев с момента инцидента или до двух лет, если проступок был выявлен в ходе аудита или финансовой проверки.

Если сотрудник обвиняется в совершении проступка, он может быть временно отстранен на срок не более одного месяца. В течение всего срока отстранения сотрудник будет продолжать получать заработную плату, которая включает в себя любые дополнительные компенсации в зависимости от его звания и стажа работы. Приказ об отстранении выдает руководитель соответствующей прокуратуры, который также имеет право назначать сотрудника на должность.

§9. Прекращение службы в органах прокуратуры

Трудовые отношения с прокурором могут быть прекращены в связи с увольнением. Российское трудовое законодательство предусматривает несколько уважительных причин для таких увольнений.

Помимо увольнения, прокурор имеет право уйти в отставку. Руководитель прокуратуры или учреждения прокуратуры также может принять решение об увольнении прокурора при определенных условиях. К таким условиям относятся:

- достижение предельного возраста пребывания на службе в органах прокуратуры;
- утрата российского гражданства;
- нарушение присяги прокурора или совершение действий, подрывающих репутацию должности;
- несоблюдение ограничений, связанных с обслуживанием, или возникновение других правовых проблем;
- разглашение сведений, составляющих государственную тайну или охраняемую законом тайну.

Для большинства сотрудников прокуратуры, за исключением лиц, занимающих научные и преподавательские должности, предельный возраст пребывания на службе составляет 60 лет. Однако руководитель прокуратуры имеет право в случае необходимости повысить этот предельный возраст.

Тема 5. ПЛАНИРОВАНИЕ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРЫ. ДЕЛОПРОИЗВОДСТВО. ПОРЯДОК РАССМОТРЕНИЯ ОБРАЩЕНИЙ

§1. Аналитическая работа и планирование в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации

В прокуратуре Российской Федерации аналитическая работа направлена на сбор и изучение данных, связанных с правопорядком. Это предполагает использование различных источников, включая статистическую информацию, отчеты прокурорских проверок, материалы уголовных, гражданских, административных и арбитражных дел. Кроме того, прокуратура рассматривает обращения граждан, сообщения СМИ и другие соответствующие материалы.

После сбора и анализа этой информации различные подразделения Генеральной прокуратуры оценивают сильные и слабые стороны прокурорской деятельности. Затем на основе полученных результатов они разрабатывают организационно-распорядительные документы. Некоторые из этих аналитических результатов могут быть объединены в сборники для использования другими подразделениями и организациями прокуратуры по указанию Генерального прокурора.

Процесс планирования в прокуратуре сосредоточен на постановке четких целей и определении конкретных действий, необходимых для их достижения. Это включает установление сроков и назначение ответственного персонала. В прокуратуре используются три типа планов: долгосрочные планы, которые охватывают год или более; текущие планы, которые пересматриваются раз в полгода, квартал или месяц; и краткосрочные планы, которые нацелены на еженедельные или ежедневные задачи.

§2. Делопроизводство в органах прокуратуры

В прокуратуре все административные задачи решаются как на русском языке, так и на государственном языке местной республики. Общую деятельность курирует один из руководителей прокуратуры, в то время как каждое структурное подразделение имеет назначенного руководителя, ответственного за организацию их конкретной деятельности.

Повседневная деятельность осуществляется специалистами и сотрудниками прокуратуры. Инструкция по делопроизводству в

органах и организациях прокуратуры Российской Федерации, утвержденная приказом Генерального прокурора № 450 от 29 декабря 2011 г., устанавливает единые рамки для всех прокуратур России. В этом документе изложены процедуры приема, учета, регистрации, перевода, подготовки, исполнения, размножения и контроля документов. В нем также указано, как организовать эти документы в дела, управлять надзорными производствами, а также как организовать их хранение и использование.

Каждый руководитель прокуратуры, будь то городского или районного уровня, несет ответственность за то, чтобы сотрудники знали и соблюдали настоящую Инструкцию. Специалисты и сотрудники каждой прокуратуры играют ключевую роль в управлении этими административными задачами.

Для повышения эффективности работы Генеральной прокуратуры и региональных прокуратур внедрена Информационная система по надзору за исполнением законов в органах прокуратуры Российской Федерации (ИСОП). На базе этой системы создан Автоматизированный информационный комплекс «Надзор» (АИК «Надзор»), который упрощает управление информацией и документацией, связанной с надзорным производством. В базы данных АИК «Надзор» вносятся данные многих прокуратур. В этих базах данных ведется учет всех входящих, исходящих и внутренних документов, а также информация о корреспондентах и статусе исполнения документов.

Система АИК «Надзор» обеспечивает взаимодействие с электронными образами документов. Она позволяет осуществлять автоматизированный поиск по различным критериям, отслеживать ход исполнения документов, формировать отчеты по контрольным документам. Кроме того, система позволяет просматривать документооборот за указанные отчетные периоды.

В рамках АПК «Надзор» первичной единицей хранения информации является регистрационная карточка (РК) документа. Данная карточка содержит фиксированный набор основных реквизитов, а дополнительная информация может обновляться по мере необходимости.

Все операции в рамках АПК «Надзор» подчиняются единому принципу регистрации документов. Сотрудники канцелярии органов прокуратуры управляют приемом, доставкой и передачей

документов. Все представленные для проверки документы должны быть обработаны в день поступления, причем срочные документы должны быть рассмотрены в первую очередь.

Обращения граждан, организаций и учреждений, включая запросы, жалобы и различные случаи, должны направляться через службу делопроизводства. Каждый документ регистрируется на регистрационных бланках, как в бумажном, так и в электронном формате. При традиционной бумажной регистрации передача документов между сотрудниками всегда должна осуществляться через отдел делопроизводства.

Первичная обработка корреспонденции в городских, районных и межрайонных прокуратурах обычно осуществляется назначенными сотрудниками службы прокуратуры, часто под руководством начальника прокуратуры. Входящие документы сортируются, и те, которые не требуют регистрации, определяются для своевременной обработки. Хотя срочные документы могут быть отправлены напрямую начальникам прокуратуры без предварительной регистрации, они все равно должны быть зарегистрированы и обработаны в соответствии со стандартными процедурами после проверки.

Районная (городская) прокуратура начинает свой процесс обработки документов с отдела делопроизводства. Этот отдел играет важную и многогранную роль, которая существенно отличается от аналогичных должностей в других организациях. Гражданские служащие прокуратуры вносят значительный вклад в поддержание верховенства закона посредством своих основных обязанностей.

Входящие документы классифицируются и регистрируются в соответствии с их типом и содержанием. Эта категоризация использует либо алфавитную, либо ведомственную карточную систему. Приоритет отдается критически важным контрольным документам, распоряжениям руководства и запросам, сделанным во время личных встреч. Общая корреспонденция регистрируется при ее извлечении из ящика «Запросы и заявления».

Каждый документ регистрируется только один раз. Документы, полученные утром, регистрируются в тот же день, а документы, поступившие днем, регистрируются к полудню следующего рабочего дня. Внутренние документы регистрируются в день их подписания,

а исходящие документы подчиняются тому же графику регистрации, что и входящие.

Согласно федеральным нормам, заявления должны быть зарегистрированы в течение трех дней с момента их получения прокуратурой или подведомственными ей учреждениями.

§3. Порядок рассмотрения обращений

Рассмотрение обращений в прокуратуре осуществляется в соответствии с указаниями, изложенными в Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан. Данная инструкция была утверждена Приказом Генерального прокурора № 45 от 30 января 2013 года. Вот некоторые основные моменты, касающиеся этого процесса:

Подача обращения.

Граждане могут подавать свои обращения различными способами. Они имеют возможность доставить их лично, отправить по почте, воспользоваться телеграфом и факсом. Кроме того, на сайте прокуратуры действует система онлайн-приема для электронных обращений.

Необходимая информация в обращении.

При составлении заявления лица могут выбрать любой понравившийся им формат. Однако они должны включить конкретную информацию, такую как полное имя, почтовый адрес или адрес электронной почты, название органа, к которому они обращаются, и четкое изложение поднимаемого ими вопроса.

Сроки рассмотрения.

Прокуратура должна разрешать обращения граждан, военнослужащих и членов их семей в течение 30 дней с момента их регистрации. Для обращений, не требующих дальнейшего расследования, срок разрешения сокращается до 15 дней. Если крайний срок приходится на выходной или праздничный день, то последним днем рассмотрения будет считаться следующий рабочий день.

Перенаправление обращений.

Если прокуратура определит, что другой орган лучше подходит для рассмотрения заявления, она может перенаправить его. Гражданин будет уведомлен об этом в письменной форме, в которой будут указаны сведения о том, куда следует направить обращение.

Ответ на обращение.

Ответы на обращения должны быть подробными и обоснованными. В случае отказа в удовлетворении обращения заявителю будет сообщена процедура обжалования решения, включая право на обращение в суд. Если гражданин не согласен с решением прокурора, он может обратиться к вышестоящему прокурору. Важно отметить, что постановление прокурора не препятствует гражданину обращаться в суд.

§4. Взаимодействие с общественностью, разъяснение законодательства, правовое просвещение

17 мая 2018 года Генеральная прокуратура Российской Федерации издала приказ № 296, в котором изложены протоколы взаимодействия прокуратуры с общественностью. Этот приказ обязывает прокуратуру информировать общественность о законности и порядке с помощью различных методов коммуникации. Эти методы охватывают официальные веб-сайты, информационные агентства, газеты, радиопередачи и телевидение. Кроме того, руководство прокуратуры проводит ежегодные встречи с представителями основных медиаорганизаций, включая как печатные, так и электронные платформы. Также проводятся пресс-конференции для рассмотрения важных вопросов, касающихся прокурорской деятельности.

Позже, 2 августа 2018 года, Генеральная прокуратура ввела приказ № 471. Этот приказ направлен на усиление правового просвещения и информирования общественности. Он обязывает прокуратуру предоставлять гражданам и организациям ясную и доступную информацию. Акцент делается на защите прав и свобод, особенно в таких областях, как здравоохранение, государственная поддержка групп риска, гарантии занятости и трудовые права.

Для продвижения юридического просвещения прокуратура реализует ряд инициатив. Эти инициативы включают организацию лекций, проведение дискуссий с членами сообщества и проведение презентаций на рабочих местах. Прокуратура также использует средства массовой информации и онлайн-платформы для эффективного распространения информации. Кроме того, она предоставляет информационные материалы и использует стратегии социальной рекламы для повышения осведомленности и понимания обществом правовых вопросов.

Тема 6. ПРОКУРОРСКАЯ ПРОВЕРКА. АКТЫ ПРОКУРОРСКОГО РЕАГИРОВАНИЯ

§1. Тактика и методика прокурорской проверки

Методология проведения прокурорских проверок включает в себя ряд практических рекомендаций, направленных на выявление нарушений законодательства. Эти рекомендации имеют важное значение для организации, подготовки и проведения проверки. Они также помогают оценить результаты и определить соответствующие меры реагирования на выявленные нарушения.

Основные компоненты методологии прокурорской инспекции.

Основу этой методологии составляют несколько основных элементов.

1. Цель проверок – объясняет необходимость проведения проверок.
2. Рекомендации по подготовке: в этом разделе подробно описываются шаги по подготовке к проверке, включая определение цели, сроков, участников и разработку комплексного плана проверки.
3. Вопросы для проверки: сюда входят конкретные темы, которые следует тщательно изучить во время проверки.
4. Обзор документов: здесь указывается, какие документы и материалы необходимо изучить.
5. Выявление распространенных нарушений: в этом разделе рассматриваются типичные правовые нарушения, которые могут быть обнаружены.
6. Методы проверки: предлагаются эффективные подходы к подтверждению соответствия.
7. Проведение проверочных мероприятий: здесь описываются стратегии реализации задач проверки.
8. Протоколы реагирования: включают рекомендации о том, как устранять выявленные нарушения.

Тактические подходы в прокурорских проверках.

Тактика, применяемая в ходе прокурорских проверок, включает эффективные методы применения правовых мер. Эта тактика формируется на основе практического опыта прокурорского надзора и конкретного контекста каждой проверки.

Тактические стратегии включают в себя:

- тактика подготовки: эти стратегии помогают определить характер проверки, будет ли она надзорной или ненадзорной;
- методы проверки: они подразумевают особые подходы к сбору информации, такие как опрос свидетелей и просмотр документов;
- методы оценки: эти методы используются для анализа результатов проверок и принятия решений о соответствующих последующих действиях.

Взаимодействие между методологией и тактикой.

Методология и тактика прокурорских проверок тесно связаны и должны работать вместе. Такая синергия обеспечивает организованность и четкость проверок, что в конечном итоге приводит к успешным результатам.

Общие и специальные методологии.

Методологии можно разделить на два типа: общие и специальные. Общая методология включает в себя всеобъемлющие процедуры, применимые ко всем проверкам, в то время как специальная методология фокусируется на уникальных аспектах, продиктованных предметом и контекстом каждой проверки.

Тактические приемы для успешных проверок.

Эффективные тактики играют важную роль в усилении прокурорского надзора. Они адаптированы к правовому контексту и существенно влияют на то, как прокуроры проводят проверки. Примеры тактических приемов включают:

- совмещение плановых и внеплановых проверок, а также контрольных проверок;
- привлечение специалистов к процессу проверки и выделение приоритетных направлений;
- сосредоточение усилий на регулирующих органах;
- установление процедур сбора доказательств правонарушений;
- проведение проверок без предварительного уведомления потенциальных нарушителей или принятие мер в их отсутствие;
- сбор объяснений от лиц, чьи права были нарушены, перед обращением к предполагаемым нарушителям;
- использование как письменных, так и устных методов общения в ответах.

Реализуя эти стратегии, прокуроры могут значительно повысить эффективность своих проверок и укрепить верховенство закона.

Тактика, применяемая в ходе прокурорского надзора, различается в зависимости от целей проверки. Эту тактику можно сгруппировать в несколько основных категорий: выявление правонарушений, устранение этих нарушений, восстановление гражданских прав человека, защита общественных и государственных интересов и предотвращение будущих правонарушений. В совокупности эти категории охватывают общие стратегии, используемые в ходе прокурорских проверок.

На выбор тактики проведения прокурорских проверок могут влиять несколько факторов:

- характер сигнала о нарушении: источник, содержание, надежность и значимость информации, связанной с потенциальным нарушением, имеют решающее значение для определения надлежащего ответа;

- готовность прокурора: понимание прокурором ситуации, включая специфику правонарушения и причастных к нему лиц, играет важнейшую роль в эффективности проверки;

- подробности об объекте проверки: знание проверяемого субъекта и ролей лиц, возможно причастных к нарушению, имеет важное значение для успешного проведения проверки;

- область действия и участники: ясность относительно масштаба проверки и участвующих лиц имеет решающее значение для достижения желаемых результатов.

Типы используемых методов.

В сфере юридической практики методы, применяемые в прокурорском надзоре, принято подразделять на три основных типа.

1. Организационные методы: эти методы направлены на организацию прокурорской деятельности. Они обеспечивают своевременную обработку информации о конкретных нарушениях, упрощают планирование и повышают общую эффективность работы.

2. Тактические приемы: эти приемы опираются на лучшие практики из различных областей, включая логику и психологию. Они помогают прокурорам принимать обоснованные решения относительно применения правовых мер.

3. Технические методы: эти методы подразумевают использование технических ресурсов, таких как офисное оборудование и аудиовизуальные средства, для улучшения организации и эффективности правового надзора.

Прокуроры используют различные методы на разных этапах процесса проверки, включая организацию своих усилий, выявление нарушений и решение возникающих проблем. Выбор методов основан на их пригодности для конкретной задачи. Например, прокурор может использовать определенные методы для выявления нарушения, оценки его последствий или отмены незаконного акта.

Прокуроры последовательно совершенствуют свои методы на основе практического опыта. Важно, чтобы эти методы соответствовали правовым стандартам и не противоречили существующим законам. Обычно эти методы документируются в методических руководствах, отчетах и официальных сообщениях, предоставляя ценные ссылки на передовой опыт.

Методология проведения прокурорских проверок часто подготавливается под конкретного прокурора. Уникальные навыки прокурора – как когнитивные, так и профессиональные – а также его личные качества существенно влияют на его подход. Эффективность этой методологии во многом зависит от опыта прокурора, его инициативы и активного участия в процессе проверки.

§2. Полномочия прокурора по выявлению, устранению и предупреждению нарушений законов. Пределы прокурорского надзора

Прокурор играет важную роль в общем надзоре, используя различные правовые инструменты для предотвращения, выявления и устранения нарушений закона. Для достижения эффективного надзора прокурорам необходимо активно применять эти полномочия. Такое проактивное участие позволяет им быстро выявлять правовые нарушения и принимать необходимые меры для предотвращения будущих случаев.

Обязанности прокуроров по надзору за исполнением законов определены в статье 22 Закона о прокуратуре Российской Федерации. Эти обязанности подразделяются на две основные категории.

1. Выявление нарушений.
2. Устранение и предотвращение нарушений.

Полномочия по выявлению нарушений.

Первая категория сосредоточена на выявлении правонарушений, как подробно описано в части 1 статьи 22. Прокуроры уполномочены:

- для доступа на контролируемые объекты и их территории предъявлять служебное удостоверение;
- изучать документы и материалы, имеющие отношение к любому предполагаемому правонарушению;
- осуществлять проверку соблюдения законов на основе информации о возможных нарушениях;
- запрашивать у руководителей поднадзорных субъектов необходимые документы, статистические данные и соответствующую информацию;
- поручать должностным лицам назначать специалистов для решения возникающих вопросов;
- поручать руководителям и должностным лицам проводить проверки и ревизии на основании информации или запросов, полученных из прокуратуры;
- вызывать лиц, в том числе должностных лиц и граждан, для дачи объяснений по фактам нарушения закона.

Вторая категория охватывает полномочия по устранению и предотвращению нарушений после их выявления. Сюда входят полномочия:

- возбуждать дела об административных правонарушениях в порядке, установленном законом;
- направлять материалы для привлечения к ответственности лиц, нарушающих правовые нормы, через соответствующие правовые каналы;
- выдавать предостережения о возможных правонарушениях;
- освобождать лиц, незаконно задержанных на основании выводов несудебных органов, в случае подтверждения нарушений;
- оспаривать любые правовые акты, противоречащие установленному праву;
- подавать в суды и арбитражные суды заявления о признании недействительными нормативных актов;
- предлагать меры по устранению выявленных нарушений законодательства;

– обеспечивать жертвам правонарушений возмещение ущерба в соответствии с требованиями закона;

– представлять интересы государственные, общественные интересы и интересы граждан в судебных разбирательствах.

Должностные лица поднадзорных организаций обязаны незамедлительно выполнять требования прокурора или его заместителей. Эти требования должны выполняться безусловно и в установленные сроки. Невыполнение предписаний прокурора может повлечь за собой правовые последствия, предусмотренные законом.

Параметры прокурорского надзора в отношении правоохранительной деятельности четко определены в Законе о прокуратуре. Эта правовая база позволяет прокурорам эффективно обеспечивать соблюдение закона и адекватно реагировать на возникающие нарушения.

Вот несколько ключевых моментов, которые следует запомнить.

1. Прокуратура не подменяет другие государственные органы, осуществляющие правоохранительную деятельность.

2. Проверочные мероприятия прокуратуры инициируются на основании конкретной информации, свидетельствующей о возможных нарушениях закона, требующих устранения.

3. Прокуратура с уважением относится к функциям других государственных органов и должностных лиц, осуществляющих надзор за соблюдением прав человека и гражданина. Прокуратура не вмешивается в текущую деятельность и хозяйственную деятельность организаций.

§3. Акты прокурорского реагирования

Акты прокурорского реагирования имеют решающее значение для того, как прокуроры рассматривают правовые нарушения. Хотя термины «средства прокурорского реагирования» и «акты прокурорского реагирования» связаны, они относятся к разным концепциям. Средства прокурорского реагирования охватывают полномочия, которыми прокуроры обладают для решения правовых вопросов, тогда как акты прокурорского реагирования представляют собой конкретные действия, предпринимаемые для реализации этих полномочий.

В настоящее время в законе отсутствует точное определение того, что представляет собой акт прокурорского реагирования или каким образом он должен быть выражен. Однако эти акты должны

соответствовать правовым нормам и сообщены как устно, так и письменно. По сути, акты прокурорского реагирования представляют собой письменные действия, направленные на исправление правовых нарушений. Хотя эта концепция может показаться абстрактной, она основана на реальных документах, в которых зафиксированы эти действия.

Важно отметить, что не все акты прокурорского реагирования требуют определенного формата. Например, прокурор может устно поделиться своими выводами во время судебного разбирательства. Тем не менее, такие устные заявления становятся официальными актами только после того, как они задокументированы в протоколе судебного заседания. Таким образом, документирование действий прокуроров имеет решающее значение, подчеркивая необходимость письменных записей на протяжении всего процесса.

В распоряжении прокуроров имеется ряд актов для борьбы с нарушениями закона, в том числе:

- возбуждение дела об административном правонарушении на основании установленных законом критериев;
- направление материалов для привлечения к ответственности лиц, совершивших правонарушения, через соответствующие каналы;
- выдача предупреждений о возможных последствиях нарушений;
- освобождение лиц, незаконно задержанных несудебными органами, в случае подтверждения факта нарушения;
- оспаривание правовых актов, противоречащих действующему законодательству, и обращение в суды или арбитражные органы с заявлением об их признании недействительными;
- предложение мер по устранению выявленных нарушений;
- принесение протестов на незаконные акты в орган, вынесший акт, или в вышестоящий орган либо обращение в суд в порядке, установленном процессуальным законодательством Российской Федерации;
- обеспечение привлечения к ответственности лиц, виновных в возможных уголовных правонарушениях, и направление соответствующих материалов в соответствующие органы;
- в случаях, когда лица не в состоянии защитить свои права в силу состояния здоровья, возраста или иных обстоятельств, либо когда

нарушения затрагивают значительное количество людей, прокурор может подавать и поддерживать иски в суде от имени потерпевших.

Эти действия подчеркивают решающую роль, которую прокуроры играют в поддержании правовой целостности и защите прав личности.

Прокуроры играют важную роль в поддержании правопорядка и имеют несколько ключевых обязанностей по обеспечению соблюдения закона. Их полномочия позволяют им выполнять определенные действия, в том числе:

- отмена незаконных санкций: прокуроры могут отменить административные меры, которые были неправомерно применены к лицам, находящимся под стражей, или к тем, кто уже был осужден. Это включает в себя право освобождать лиц из карцеров, одиночных камер или других видов дисциплинарной изоляции без промедления;

- освобождение неправомерно задержанных лиц: если человек содержится под стражей без законных оснований, будь то в исправительных учреждениях или в результате неправомерного предварительного заключения или помещения в судебно-психиатрические учреждения, прокуроры имеют право содействовать его освобождению;

- вынесение предостережений об осуществлении экстремистской деятельности: в соответствии со статьей 6 федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» прокуроры могут предостерегать отдельных лиц или группы лиц от участия в экстремистской деятельности;

- предупреждение организаций: прокуроры могут официально предупреждать общественные или религиозные объединения о незаконности их экстремистской деятельности, как описано в статье 7 того же закона;

- приостановление деятельности организации: прокуроры имеют право обратиться в суд с требованием временно приостановить деятельность общественного или религиозного объединения до рассмотрения судом заявления о его роспуске или запрете;

- предоставление юридических указаний: в ходе предварительного расследования прокуроры могут выдвигать требования, давать письменные указания и заявления, касающиеся уголовного судопроизводства.

Действия прокурорского реагирования имеют несколько определяющих характеристик.

1. Письменная форма: все действия, предпринимаемые прокурорами, должны быть задокументированы в письменной форме, что служит официальным отчетом об их правовых мерах реагирования на нарушения.

2. Исключительные полномочия по принятию решений: только уполномоченные должностные лица прокуратуры могут инициировать эти меры реагирования, даже если проводилось предварительное коллективное обсуждение.

3. Обязательство по соблюдению: акты обязывают другие субъекты или должностных лиц реагировать в соответствии с законом. Несоблюдение может повлечь за собой административные санкции для тех, к кому они обращены.

4. Представление государственной власти: прокуроры действуют от имени государства, обеспечивая строгое соблюдение правовых стандартов. Каждое ответное действие представляет собой авторитетную волю государства.

5. Конкретное нацеливание: эти действия направлены на конкретных лиц или организации в связи с конкретными нарушениями закона.

6. Юридическое воздействие: прокурорские действия служат правовыми инструментами, которые могут создавать, изменять или прекращать правовые отношения. Стороны, которым они адресованы, должны рассмотреть акт и принять необходимые меры, уведомив прокурора о своих действиях.

7. Разъяснение правовых норм: действия прокуратуры разъясняют общие правовые положения в отношении конкретных дел, официально признавая права и обязанности участников.

8. Строгая правовая основа: каждый акт прокуратуры должен быть основан на правовых рамках, без права создания новых правовых норм.

Протесты как форма правового воздействия.

Протест – это конкретное юридическое действие, инициированное прокурором, которое направлено на устранение нарушения закона. Оно касается издания незаконного акта государственным органом, местным органом власти или соответствующим должностным лицом. Протест представляет собой ответ прокурора на незаконные акты,

содержащий обоснованное требование об отмене или изменении для приведения в соответствие с правовыми нормами.

Прокуроры и их заместители имеют право оспаривать любой правовой акт, нарушающий закон. Они могут подать протест в орган, вынесший этот акт, передать вопрос в вышестоящий орган или обратиться в суд, как это предусмотрено российским процессуальным законодательством.

Для того чтобы протест был юридически действительным, он должен соответствовать определенным формальным и существенным требованиям. К ним относятся:

1) идентификация акта: четко указывается правовой акт или конкретное действие или бездействие должностного лица, которое оспаривается;

2) информация о выдаче: указываются сведения о том, кто выдал акт, и дату его выдачи, или когда произошло действие или бездействие;

3) описание содержания: включается подробное объяснение содержания оспариваемого акта или действия/бездействия должностного лица;

4) правовые основания: предоставляется обоснование, подробно описывающее, почему действие является незаконным или необоснованным, сославшись на конкретные законы или правила, которые были нарушены;

5) рекомендации прокурора: предлагаются варианты отмены или изменения акта;

6) сроки ответа: требуется, чтобы протест был рассмотрен в течение установленного законом десятидневного срока, а также требуется от органа, отвечающего за рассмотрение, отчитаться о решении;

7) полномочия прокурора: указываются имя и звание прокурора, подающего протест, а также дату подачи.

Прокурорские протесты являются жизненно важными правовыми инструментами, которые решают широкий спектр правовых вопросов. Их основные цели включают исправление правовых нарушений.

Помимо протестов, прокуроры могут вносить представления для устранения нарушений закона. Эти представления обычно считаются менее суровыми, чем обращения в суд или действия вышестоящих органов. Однако они играют существенную роль в

восстановлении верховенства закона и защите прав человека и гражданских свобод.

Представление – это официальный документ, составленный прокурором или его заместителем, в котором излагаются конкретные правовые нарушения. Он требует от соответствующих органов или должностных лиц принятия срочных мер для:

- устранения выявленных нарушений в установленные сроки;
- принятия корректирующих мер для решения проблем и устранения их коренных причин;
- привлечения к ответственности лиц, виновных в нарушениях, и предоставления прокурору письменного отчета с подробным описанием принятых мер.

Представления обычно основываются на комплексных проверках или оценках выявленных правовых проблем, которые могут включать отдельные случаи несоблюдения или систематические нарушения, происходящие в разных регионах или округах.

Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 разграничивает полномочия прокуратуры в России, позволяя прокурорам инициировать различные действия, включая вынесение постановлений. Хотя закон не дает четкого определения «постановления», статья 25 определяет обстоятельства, при которых прокурор может его вынести, в частности, в отношении административных правонарушений.

Согласно пункту 1 статьи 25 Закона о прокуратуре, прокуроры уполномочены выносить мотивированные постановления, основанные на характере нарушения. Это положение соответствует пункту 2 статьи 22 Закона о прокуратуре, но отличается по терминологии от некоторых определений в статье 1. Важно, что постановление является проявлением прокурорской власти, а не просто административной функцией прокуратуры.

Постановление является официальным ответом прокурора на нарушения закона. Ее главная цель – исправить противоправное поведение отдельных лиц или организаций. Тем самым она помогает поддерживать закон и обеспечивает привлечение нарушителей к ответственности за свои действия.

Чтобы быть эффективным, постановление должно соответствовать определенным критериям, включая действительность, законность и своевременность. Только уполномоченные сотрудники прокуратуры

могут выносить такие акты. Каждая из них подписывается назначенным прокурором, который имеет право принимать это решение независимо, даже если оно следует за групповым обсуждением.

Помимо постановлений, прокуроры могут выносить предупреждения для предотвращения незаконных действий. Эти предупреждения предупреждают должностных лиц о необходимости прекратить любые потенциальные нарушения и разъясняют возможные последствия несоблюдения. Только прокурор или его заместитель имеют право выносить эти предупреждения, которые строго направлены на должностных лиц, а не на частных лиц или юридических лиц. Закон такие предупреждения называет предостережением о недопустимости нарушений закона.

Такие предупреждения могут быть направлены лицам в различных государственных учреждениях, местных администрациях и военных организациях. Они также могут быть вынесены сотрудникам как государственного, так и частного секторов. При наличии угрозы экстремистской деятельности предупреждения могут распространяться на руководителей общественных и религиозных организаций.

Перед объявлением предостережения прокуратура проверяет информацию о возможных противоправных действиях. Этот процесс обычно включает запрос письменных объяснений у соответствующих должностных лиц. Объявление предостережений основывается на результатах проверок, достоверных сообщениях граждан и информации, полученной от контролирующих органов и других источников, указывающей на планируемую противоправную деятельность.

§4. Заявление о возбуждении гражданского (арбитражного) дела в суде

В гражданском судопроизводстве прокурор представляет государство и играет решающую роль в обеспечении соблюдения законов. Необходимые для этой роли полномочия предоставляются законодательным органом.

Прокуроры участвуют в гражданских делах по двум основным причинам: обязательное участие и добровольное участие. Обязательное участие имеет место, когда закон требует участия прокурора в деле. Например, они должны подавать заявления, как указано в части 1 статьи 45 Гражданского процессуального кодекса.

Это касается как искового производства, так и специального производства по публично-правовым вопросам. В этих ситуациях прокуроры обычно рассматривают установленные правовые нарушения и могут присоединяться к текущим делам, чтобы либо отреагировать на эти проблемы, либо предотвратить их.

Городская прокуратура часто получает запросы от граждан, которые просят прокурора участвовать в конкретных гражданских делах. Многие заявители прямо называют прокурора в своих судебных документах, либо как третью сторону, либо как активного участника в ходе судебного разбирательства.

Закон определяет условия, при которых прокурор может участвовать в гражданских делах. Это участие не зависит от усмотрения суда или желания сторон. Согласно части 3 статьи 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации прокурор обязан участвовать в рассмотрении различных категорий дел, в том числе дел о выселении, дел о восстановлении на работе, дел о возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью, в порядке, установленном Кодексом или иными федеральными законами.

Некоторые конкретные случаи, требующие обязательного участия прокурора, включают:

- лишение или восстановление родительских прав (статьи 70, 72, 73 Семейного кодекса);
- усыновление и признание усыновления недействительным (статьи 125 и 140 Семейного кодекса, статья 273 Гражданского процессуального кодекса);
- признание гражданина безвестно отсутствующим или объявление его умершим (статья 278 Гражданского процессуального кодекса);
- ограничение или признание недееспособности гражданина (ст. 284 Гражданского процессуального кодекса);
- признание несовершеннолетнего полностью дееспособным (статья 288 Гражданского процессуального кодекса).

В дополнение к этим ролям прокурор имеет право обжаловать решения судов первой инстанции. Это включает подачу кассационных и надзорных представлений, за исключением случаев, когда они касаются решения Президиума Верховного суда РФ.

Осуществляя эти полномочия, прокуроры способствуют соблюдению законности при разрешении гражданских дел.

Согласно постановлению Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 23 марта 2012 г. № 15 арбитражным судам при оценке полномочий прокурора на предъявление требований и вступление в арбитражные разбирательства следует руководствоваться статьей 52 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (АПК РФ).

Роль прокурора в делах об административных правонарушениях определена Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, в частности, частью 1 статьи 202 и частью 1 статьи 207 АПК РФ.

Арбитражные суды должны признать, что прокуроры могут требовать ликвидации юридического лица за серьезные или неоднократные нарушения прав интеллектуальной собственности, а также сноса самовольных построек в целях защиты публичных интересов, как указано в статьях 1253 и 222 Гражданского кодекса.

В случае обращения прокурора в арбитражный суд с заявлением по вопросам, не урегулированным федеральным законом, суд обязан прекратить производство по делу на основании пункта 1 части 1 статьи 150 АПК РФ.

В случаях, предусмотренных частью 1 статьи 52 АПК РФ, прокурор вправе вмешаться на любой стадии судопроизводства, как это предусмотрено частью 5 статьи 52 АПК РФ. Однако, если прокурор попытается вмешаться в случаях, не предусмотренных федеральным законом, суд отказывает в удовлетворении ходатайства и выносит определение в соответствии со статьями 50 или 51 АПК РФ.

Прокурор имеет право обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании ненормативного правового акта недействительным. Такое заявление возникает, когда прокурор полагает, что акт нарушает действующие законы или правовые нормы. Кроме того, он может отрицательно повлиять на права и законные интересы большой группы лиц или нарушить публичные интересы в сфере предпринимательской и экономической деятельности. Данный порядок изложен в абзаце первом части 1 статьи 52 и части 2 статьи 198 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

Если арбитражный суд установит, что отвод прокурора направлен против конкретных лиц, он прекращает производство по делу. Это соответствует пункту 1 статьи 150 Арбитражного

процессуального кодекса. В таких случаях заинтересованные лица могут подать в арбитражный суд собственные заявления в соответствии со статьей 4 и частью 1 статьи 198.

Правила оспаривания ненормативных правовых актов применяются также к спорам относительно решений и действий (бездействия) органов государственной власти.

При подаче прокурором ходатайства в соответствии с абзацами вторым и третьим части первой статьи 52 АПК РФ и наличии в соответствующем договоре пункта, допускающего передачу споров в арбитраж, прокурор обязан разъяснить, каким образом сделка затрагивает публичные интересы.

Если суд установит, что спорная сделка не нарушает публичные интересы, на которые ссылается прокурор, он оставляет заявление без дальнейшего рассмотрения. Об этом говорится в пункте 5 части 1 статьи 148.

Если суд удовлетворит заявление прокурора и начнет производство по делу, но впоследствии стороны решат передать спор в арбитраж, суд продолжит рассмотрение дела по существу. При таких обстоятельствах суд не откажет в удовлетворении заявления прокурора, как указано в части 6 статьи 4 Арбитражного процессуального кодекса.

Тема 7. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ КОНСТИТУЦИИ РФ, ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ И ЗАКОННОСТЬЮ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

§1. Предмет, задачи и пределы надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов

Надзор за исполнением законов традиционно именуется «общим надзором», что отражает чрезвычайную широту и разнообразие данной сферы прокурорской деятельности. Такое название данная отрасль прокурорского надзора получила еще во время образования советской прокуратуры, и в дальнейшем оно было закреплено в союзном законодательстве. В Законе о прокуратуре оно не употребляется, но широко используется в теории и на практике. Прокурорский надзор за исполнением законов является таким видом государственной деятельности, через которую высшие органы власти осуществляют свою проверку за реализацией в правоприменении принципа верховенства закона. Как отмечалось ранее, прокуратура – единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации. Тем самым законодатель установил, что осуществление надзора за исполнением законов является компетенцией прокуратуры в лице ее специального субъекта – прокурора. Прокурорский надзор реализуется от имени государства, на территории всей страны, в отношении исполнения всех действующих законов.

Предметом надзора за исполнением законов являются:

– соблюдение Конституции РФ и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом РФ, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их

должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

– соответствие законам правовых актов, издаваемых вышеназванными органами и должностными лицами.

При осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы.

К числу задач, стоящих перед прокуратурой в сфере надзора за исполнением законов, относятся:

– формирование единого правового пространства на всей территории государства;

– укрепление правовых основ российской государственности;

– обеспечение верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов во всех сферах деятельности;

– решение вопросов политического, государственного, экономического, социального, национального и культурного строительства;

– обеспечение точного и неукоснительного исполнения законов поднадзорными прокуратуре органами.

Организация работы прокуратуры по надзору за исполнением законов включает в себя следующие этапы:

– сбор, накопление, обработка, анализ информации о нарушениях законодательства;

– планирование надзорной деятельности;

– подготовка и непосредственное проведение прокурорских проверок;

– осуществление прокурорского реагирования на выявленных нарушениях закона;

– контроль за фактическим устранением нарушений.

Исполнение законов может выражаться в виде действия или принятия правовых актов. Действия и акты в данном случае едины по своей сущности – и те, и другие представляют собой решения, направленные на реализацию требований закона. Различия заключаются в их оформлении: правовые акты имеют форму документов, а действия, как правило, таковой не имеют, хотя в ряде случаев также оформляются документально.

Полномочия прокурора при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов определяются задачами, поставленными данной сферой надзора. В процессе осуществления надзора прокуроры действуют в рамках закона и реализовывают предоставленные им полномочия в указанных законом формах и только с помощью предусмотренных законом правовых средств. Полномочия прокурора по надзору за исполнением законов, закрепленные в ст. 22 Закона о прокуратуре, в зависимости от содержания и целенаправленности, можно разделить на три группы:

- полномочия, направленные на своевременное выявление нарушений закона и способствующих им обстоятельств;
- полномочия по устранению нарушений закона;
- полномочия по предупреждению нарушений закона.

Полномочия по выявлению нарушений закона, их причин и способствующих им условий позволяют прокурорам устанавливать фактические данные о событии правонарушения, лицах, его совершивших, способе совершения, размере причиненного ущерба, об обстоятельствах, способствовавших совершению правонарушения.

В зависимости от источника информации полномочия прокурора по выявлению нарушений закона:

- получение сведений путем непосредственного обнаружения прокурором фактов противоправных действий (бездействий);
- истребование и изучение необходимых документов;
- получение информации от физических лиц;
- использование помощи специалистов.

Непосредственное обнаружение прокурором фактов противоправного поведения и незаконных правовых актов обеспечивается, прежде всего, правом прокурора на беспрепятственный вход на территорию и в помещения органов, надзор за исполнением законов. При необходимости, продиктованной исключительно служебными интересами, прокурор вправе получать доступ к интересующим его документам и материалам. При этом прокурору необходимо доводить до администрации предприятия, учреждения и организации, по какому факту (поводу) проводится проверка, и представлять документы, свидетельствующие о ее проведении.

Таким образом, прокурор при осуществлении возложенных на него функций вправе:

– по предъявлению служебного удостоверения беспрепятственно входить на территорию и в помещения федеральных министерств, служб, агентств и иных федеральных органов исполнительной власти, представительных (законодательных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, органов, а также коммерческих и некоммерческих организаций, иметь доступ к их документам и материалам, проверять исполнение законов с связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона;

– требовать от руководителей и иных должностных лиц указанных органов представления необходимых документов, материалов статистических и иных действий; выделения специалистов для выяснения возникших вопросов; проведения проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций;

– вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений законов и др.

§2. Правовые основы прокурорского надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов

Термин «общий надзор» в большей степени относится к надзору за деятельностью исполнительных органов. Эта концепция возникла с созданием советской прокуратуры и позднее была интегрирована в союзное законодательство. Хотя в Законе о прокуратуре упоминается нечасто, сама концепция прочно укоренилась в юридической теории и практике.

Прокурорский надзор играет важнейшую роль в деятельности исполнительных органов власти. Он позволяет высшим должностным лицам поддерживать верховенство закона в правовой системе. Прокуратура действует как единый федеральный орган, представляющий Российскую Федерацию. Ее главная обязанность – обеспечивать соблюдение Конституции и исполнение законов на всей территории страны. Эта надзорная функция возложена на прокуратуру законодательным органом.

Области, охватываемые данным надзором, включают в себя:

- обеспечение соблюдения Конституции и эффективного применения законов федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, законодательными и исполнительными органами власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, военными командованиями, контролирующими органами и их должностными лицами;

- надзор за законностью правовых актов указанных субъектов.

Важно отметить, что прокуратура, осуществляя надзор за правоохранительной деятельностью, не подменяет собой функции других государственных органов.

Цели прокуратуры в этой надзорной роли заключаются в следующем.

1. Создать единую правовую базу на всей территории страны.
2. Укрепить правовые основы Российского государства.
3. Обеспечить соблюдение Конституции и федеральных законов во всех секторах.
4. Обеспечить законность в решении вопросов, связанных с политическим, экономическим, социальным, национальным и культурным развитием.
5. Обеспечить точное и последовательное исполнение законов поднадзорными субъектами.

Для выполнения своих надзорных функций прокуратура предпринимает ряд основных шагов:

- сбор, обработка и анализ информации о нарушениях законодательства;
- планирование и организация надзорной деятельности;
- подготовка и проведение проверок;
- реагирование на выявленные нарушения законодательства;
- мониторинг эффективного решения этих вопросов.

Решения могут быть приняты посредством действий или создания официальных юридических документов. Хотя оба метода направлены на выполнение юридических требований, они различаются по форме представления. Юридические документы обычно являются официальными и структурированными, тогда как действия часто более неформальны, хотя иногда они также могут быть задокументированы.

Прокуроры обладают определенными полномочиями по обеспечению исполнения законов. Эти полномочия определяются целями

их надзорных обязанностей и должны осуществляться в рамках закона. Статья 22 Закона о прокуратуре описывает эти полномочия, которые можно разделить на три основные области.

1. Выявление нарушений: сюда входит обнаружение нарушений закона и анализ их причин.

2. Устранение нарушений: прокуроры имеют право рассматривать и устранять нарушения закона.

3. Предотвращение нарушений: они работают над реализацией мер, которые предотвращают будущие нарушения.

Для эффективного выявления нарушений прокуроры собирают важную информацию о правонарушениях. Эта информация может включать такие детали, как то, что произошло, кто был вовлечен, использованные методы, масштабы любого ущерба и факторы, которые способствовали правонарушению.

Прокуроры используют различные методы сбора информации, в том числе:

- непосредственное наблюдение за противоправными действиями или бездействием;
- запрос и рассмотрение соответствующих документов;
- сбор информации от частных лиц;
- консультации со специалистами для получения экспертной информации.

Для выполнения своих обязанностей прокуроры могут посещать места в пределах своей юрисдикции, чтобы лично наблюдать за незаконной деятельностью. Во время проверок они имеют право запрашивать соответствующие документы и материалы. Они должны информировать администрацию организации о цели проверки и предоставлять соответствующую документацию для подтверждения ее законности.

Подводя итог, прокуроры имеют право:

- предъявлять служебное удостоверение для доступа в помещения федеральных министерств, агентств и других государственных органов, а также коммерческих и некоммерческих организаций;
- проверять документы и материалы на предмет соблюдения законодательства на основании заявлений о правонарушениях;
- запрашивать у должностных лиц и руководителей этих субъектов необходимые документы, статистические данные и дополнительную информацию;

- привлекать специалистов для выяснения вопросов и проведения проверок поднадзорных организаций;
- вызывать должностных лиц и граждан для объяснения выявленных нарушений закона.

Обязанности прокуратуры России по обеспечению соблюдения Конституции и законов конкретно изложены и регламентированы законом. Эти обязанности имеют важное значение для понимания всей полноты роли и полномочий прокурора.

Как указано в пункте 1 статьи 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», одной из основных задач прокуратуры является обеспечение соблюдения Конституции и правовых норм на всей территории страны. Более пристальный взгляд на раздел третий этого закона выявляет различия в том, как структурирован прокурорский надзор. В то время как главы третья и четвертая конкретно упоминают определенные федеральные органы исполнительной власти, такие как следственные и исправительные учреждения, в главе первой такие ссылки отсутствуют. Это различие подчеркивает концепцию «общего надзора», которая относится к более широкой надзорной роли прокуратуры, отличной от ее более специализированных функций.

Помимо своих основных обязанностей, прокуратура также наделена дополнительными полномочиями другими федеральными законами. Они выходят за рамки того, что установлено в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации». Например, Федеральный закон «О противодействии коррупции» отводит прокуратуре ведущую роль в борьбе с коррупцией. Другой закон, «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», обязывает прокуратуру проводить предварительную правовую экспертизу планируемых мероприятий государственного и муниципального контроля. Это обеспечивает прокурорский надзор за такими мероприятиями. Кроме того, прокуратура имеет полномочия по рассмотрению дел об аресте имущества в связи с налоговым и таможенным контролем, как указано в статье 77 Налогового кодекса Российской Федерации.

Российское прокурорское законодательство подробно описывает надзор за соблюдением конституции, правоприменением и законностью правовых актов. Эти обязанности, в совокупности известные как общий надзор, изложены в статьях 21–

25.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». Статьи 26–28 фокусируются на роли прокурора в защите прав и свобод человека. Дополнительные положения, такие как положения статей 7, 9, 9.1 и 10, касаются участия прокурора в законотворчестве, антикоррупционных инициативах и рассмотрении жалоб. В совокупности эти правовые положения образуют комплексную систему прокурорского надзора.

Прокуратура в России действует в рамках четко определенных правовых рамок для надзора за соблюдением Конституции и обеспечения соблюдения законов. Эти рамки формируются несколькими важными постановлениями и приказами, которые определяют объем прокурорских обязанностей.

Ключевым положением является Приказ Генеральной прокуратуры от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина». Данный приказ предписывает прокурорам воздерживаться от истребования ненужных документов и материалов, которые могут быть получены в ходе выездных проверок. Он также запрещает им требовать не относящуюся к делу информацию или данные, выходящие за рамки законных полномочий следствия, в том числе статистические данные, не предусмотренные законом.

Приказ от 24 октября 2023 г. № 736 еще больше расширяет прокурорский надзор, особенно в налоговой сфере. Он устанавливает приоритетные направления надзора за законностью действий, связанных с налогами и сборами, и обеспечением надлежащего исполнения налогового законодательства органами власти. В приказе также делается акцент на защите прав юридических лиц и предпринимателей, а также предоставлении им мер поддержки в случае необходимости.

Еще одной важной директивой является Приказ от 22 октября 2009 г. № 339 о надзоре за антитеррористическим законодательством. В нем подчеркивается важнейшая роль предотвращения террористической деятельности и подчеркивается важность выявления и устранения условий, способствующих процветанию терроризма.

Прокуроры также наделены полномочиями по предъявлению исков в соответствии со статьей 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (ГПК РФ). Это положение дает им право использовать правовую систему для предотвращения или устранения нарушений закона путем надлежащего обоснования исков в суде.

Кроме того, в соответствии с частью 1 статьи 39 Кодекса административного судопроизводства РФ прокуроры уполномочены предъявлять административные иски в защиту прав и интересов граждан, групп или государства. В случаях, когда гражданин не может подать иск в силу таких причин, как возраст, состояние здоровья или недееспособность, прокурор может вмешаться и действовать от его имени.

При совершении правонарушений, имеющих признаки административных правонарушений, прокурор имеет право возбудить административное дело. В соответствии с частью 1 статьи 28.4 Кодекса об административных правонарушениях он может возбудить дело о любом административном правонарушении, предусмотренном Кодексом или региональными законами. После возбуждения дела оно должно быть направлено вместе с объяснениями нарушителей соответствующему судье или должностному лицу в течение трех дней.

Наконец, в соответствии с пунктом 2 части 2 статьи 37 Уголовно-процессуального кодекса (УПК РФ) прокуроры могут направлять материалы в следственные органы для возбуждения уголовного дела по выявленным нарушениям уголовного закона.

Эти положения и законы предоставляют прокуратуре структурированную правовую основу для обеспечения соблюдения Конституции и исполнения законов, усиливая ее роль в поддержании правопорядка и правосудия

§3. Акты прокурорского реагирования на установленные нарушения закона при осуществлении надзора за исполнением законов

Когда прокурор представляет прокурорский акт, его цель – рассмотреть и исправить правовые нарушения. Эти акты служат правовыми инструментами, призванными восстановить соблюдение закона и смягчить негативные последствия нарушений.

Закон о прокуратуре определяет несколько видов мер прокурорского реагирования, в том числе:

- протесты против незаконных актов;
- представления об устранении нарушений;
- возбуждение административного дела;
- предостережения для предотвращения будущих нарушений закона.

Выбор конкретного акта зависит от различных факторов, включая характер и причину нарушения, степень причиненного вреда и тяжесть его последствий. Прокурор также оценивает потенциал будущих нарушений и степень виновности правонарушителя. После тщательного изучения всех доказательств прокурор определяет наиболее подходящий курс действий для эффективного решения проблемы и предотвращения будущих случаев.

Согласно статье 23 Закона о прокуратуре, прокурор или его заместитель уполномочен приносить протест на любой правовой акт, нарушающий закон. Протест может быть направлен как органу или должностному лицу, издавшему акт, так и в вышестоящий орган. Решение о том, куда подавать протест, зависит от специфики дела. Если прокурор считает, что вмешательство вышестоящего органа нецелесообразно, протест направляется непосредственно в первоначальный орган. И наоборот, если нарушение носит массовый характер, оно может быть передано в вышестоящий орган. Если нижестоящий орган отклоняет протест, он может быть передан в вышестоящий орган.

Протесты должны быть рассмотрены в течение десяти дней. Если протест касается законодательного органа или местного самоуправления, он должен быть рассмотрен на следующем заседании. В экстренных ситуациях прокурор может установить более короткие сроки рассмотрения. Как правило, подача протеста не приостанавливает действие правового акта, если это прямо не указано в конкретном законодательстве.

Только прокуроры и их заместители имеют право подавать протесты. Хотя помощники прокуроров и начальники отделов могут составлять эти протесты, они не могут подавать их самостоятельно. Процесс подачи протестов различается в зависимости от уровня прокурора. Районные прокуроры могут оспаривать незаконные действия местных органов власти или должностных лиц, тогда как субъектовые прокуроры рассматривают дела, связанные с региональными органами власти. Генеральный прокурор или его заместитель рассматривают акты министерств или ведомств на федеральном уровне.

Прокуроры более высокого уровня также могут оспаривать решения, принятые нижестоящими органами. Например, субъектовый прокурор может оспорить постановление главы районной администрации. Если нижестоящий прокурор выявляет акт, требующий вмешательства более высокого уровня, он должен составить протест и направить его в соответствующий орган. Прокурор,

подавший протест, должен получить письменное уведомление о результате. Если протест рассматривается коллегиальным органом, прокурор будет проинформирован о дате заседания. Протест может быть отозван до начала рассмотрения.

Представления используются для устранения правовых нарушений и их глубинных причин. Прокурор или его заместитель подает представление в орган, ответственный за исправление проблемы. Получатель должен рассмотреть это представление незамедлительно, независимо от того, является ли это органом, совершившим нарушение, или вышестоящим органом.

В течение одного месяца с момента подачи должны быть приняты конкретные меры по устранению нарушений, устранению их причин и устранению любых условий, которые им способствовали. Получатель должен сообщить о результатах прокурору в письменной форме. В представлении следует четко указать получателя, источники информации о нарушении, анализ проблемы, требование прокурора о корректирующих действиях и рекомендации по привлечению виновных к ответственности.

Письменный отчет, описывающий действия, предпринятые в ответ на представление, должен быть оценен на предмет его адекватности и эффективности. В некоторых случаях может потребоваться последующая проверка, чтобы убедиться, что соответствие достигнуто.

Если действия должностного лица указывают на возможность совершения административного правонарушения, то прокурор должен определить дальнейшие действия. Статья 25 Закона о прокуратуре Российской Федерации обязывает прокурора оценить характер правонарушения и при наличии оснований вынести мотивированное постановление о возбуждении дела об административном правонарушении.

Данное постановление должно быть рассмотрено соответствующим органом или должностным лицом в порядке, установленном законом, в установленные сроки рассмотрения дел об административных правонарушениях. Порядок проведения таких пересмотров определяется административным законодательством.

Когда прокурор начинает производство, решение должно включать несколько ключевых элементов. Это включает доказательства, подтверждающие совершение административного правонарушения, сведения о виновности лица, любые смягчающие или отягчающие обстоятельства, размер причиненного ущерба и другую

относящуюся к делу информацию, которая может помочь в разрешении дела. Результаты этого рассмотрения должны быть сообщены прокурору в письменной форме.

Постановление выносится, если прокурор обнаруживает нарушение закона должностными лицами. Согласно статье 25, прокурор может возбудить дело при наличии достаточных доказательств административного правонарушения. Однако прокурор не назначает меры наказания напрямую, а направляет дело с мотивированным постановлением в соответствующий орган, который проводит рассмотрение и сообщает прокурору о принятом решении в письменной форме.

Прокурор может вынести одно из трех видов постановлений по делам об административных правонарушениях.

1. Возбудить дело об административном правонарушении.

2. Возбудить дело с сопутствующим административным расследованием.

3. Издать приказ об освобождении лиц, незаконно задержанных.

В случаях незаконного задержания прокурор имеет право освободить задержанного посредством официального документа, которое должно быть выполнено органом, осуществившим задержание. Это полномочие распространяется также на случаи, когда военнослужащий незаконно содержится на гауптвахте несудебным органом.

Для предотвращения будущих правонарушений прокуроры могут выносить предупреждения о недопустимости определенных действий. Эти предупреждения направлены на предотвращение противоправного поведения и официально доводятся до сведения должностных лиц, причастных к противоправному поведению, в письменной форме. Такие предупреждения часто выносятся, когда прокурор узнает о готовящемся противоправном действии, например, о ненадлежащем приказе главы районной администрации. Такие предупреждения называются предостережениями о недопустимости нарушений закона.

Для предотвращения принятия должностными лицами незаконных решений прокуроры должны активно участвовать в разработке правовых документов и оценке их законности. Если должностное лицо игнорирует предупреждение, оно может быть привлечено к ответственности в установленном порядке. Характер правонарушения будет определять вид ответственности. Например, в соответствии со статьей 6 Федерального закона № 114-ФЗ «О

противодействию экстремистской деятельности», вступившего в силу 25 июля 2002 года, за осуществление экстремистской деятельности могут быть вынесены предупреждения.

При появлении достоверной информации о готовящихся противоправных действиях, свидетельствующих о проявлениях экстремистского характера, Генеральный прокурор Российской Федерации или его заместитель вправе вынести письменное предостережение. Предостережение адресуется руководителю общественной или религиозной организации либо иному заинтересованному лицу с четким указанием причин его вынесения. В случае неисполнения предостережения получатель может быть привлечен к ответственности в установленном законом порядке. Предостережение может быть обжаловано в суде.

Согласно статье 7 того же Федерального закона, при наличии признаков осуществления экстремистской деятельности общественной или религиозной организацией либо иным субъектом выносится письменное предупреждение. В предупреждении указываются основания его вынесения и указываются допущенные нарушения. При возможности устранения нарушений в предупреждении устанавливается минимальный срок устранения нарушений – два месяца.

Такое предупреждение может быть вынесено либо Генеральным прокурором, либо назначенным нижестоящим прокурором. Федеральные органы исполнительной власти также имеют право выносить аналогичные предупреждения, и эти предупреждения могут быть обжалованы в суде.

Если предупреждение не будет обжаловано в установленном порядке или если суд признает его действительным, а организация не устранит нарушения в установленные сроки, она может быть ликвидирована в соответствии с законом. Кроме того, если в течение 12 месяцев после первоначального предупреждения появятся новые доказательства экстремистской деятельности, организации может быть запрещено продолжать свою деятельность, даже если она не является юридически признанным образованием.

Согласно статье 23 Закона о прокуратуре Российской Федерации и соответствующим процессуальным законам прокуроры вправе обращаться с заявлениями и исками как в суд общей юрисдикции, так и в арбитражный суд. Такая возможность возникает в случаях, когда необходимо признать правовой акт не соответствующим закону либо когда нарушаются законные интересы государства, его организаций или отдельных групп граждан.

Тема 8. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ («ОБЩИЙ» НАДЗОР)

§1. Понятие «общий надзор»

Прокурорский надзор за исполнением законов является важной областью надзора, направленной на обеспечение соблюдения законов в административной и управленческой деятельности различных учреждений и органов. Хотя в академических дискуссиях его часто называют «общим надзором», в действующем законодательстве этот термин не имеет формального определения.

В этой системе надзора Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры играют ключевую роль. Они отвечают за мониторинг действий, решений и правовых документов, принимаемых государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами, на предмет их соответствия Конституции и соответствующим законам.

Характеристики общего надзора.

1. Обширный охват: общий надзор охватывает широкий спектр субъектов и видов деятельности. Эксперты выделили более 60 областей, которые попадают в эту категорию, подчеркивая ее широкий охват и разнообразные правовые методы, доступные для надзора.

2. Основа для других функций надзора: эта форма надзора служит основой для других видов прокурорского надзора. Многие специализированные области можно рассматривать как особые случаи надзора за исполнением закона. Правовые инструменты, используемые прокурорами в общем надзоре, как правило, применяются во всех отраслях прокурорской работы, если иное не указано в Законе о прокуратуре.

Основными задачами прокурорского надзора являются:

– выявление нарушений: выявление нарушений закона государственными и муниципальными органами, учреждениями и должностными лицами;

– оперативные корректирующие действия: оперативное устранение любых выявленных нарушений;

– профилактические меры: реализация стратегий по предотвращению потенциальных нарушений закона в будущем;

- устранение коренных причин: выявление и решение основных проблем, которые приводят к нарушениям закона;
- ответственность: обеспечение привлечения к ответственности лиц, нарушивших закон.

Главной целью этого надзорного процесса является содействие созданию законной среды в государственном управлении и оперативное восстановление законности в случае ее нарушения. Это восстановление может включать немедленные действия, такие как осуществление полномочий, предусмотренных статьей 22 Закона о прокуратуре, и издание надзорных актов.

В более сложных случаях восстановление законности может потребовать возбуждения судебных, административных или иных процессуальных действий, особенно если возникают трудности с оперативным устранением нарушений или если для обеспечения дополнительных гарантий требуются особые правовые процедуры.

Хотя устранение нарушений имеет важное значение, профилактика не менее важна. Проактивный характер этого надзора позволяет на ранней стадии выявлять потенциальные нарушения, что позволяет своевременно вмешиваться. Выявляя проблемы до того, как они перерастут в серьезные проблемы, система обеспечивает эффективное соблюдение законов и быстрое принятие необходимых корректирующих мер.

Прокуроры играют важную роль в надзоре за деятельностью исполнительных органов. Их главная обязанность – обеспечить, чтобы государственные и муниципальные органы, учреждения, должностные лица и другие организации последовательно и точно придерживались правовых стандартов. Однако их полномочия ограничены сферами, определенными законом, и сосредоточены конкретно на соблюдении.

Важно отметить, что прокуроры не имеют полномочий заменять другие службы. Они не могут вмешиваться в повседневную деятельность или финансовые вопросы организаций, находящихся под их надзором. Их способность предпринимать правовые действия для восстановления соответствия зависит от наличия достоверной информации, указывающей на то, что произошло нарушение. Такой подход соответствует руководящим принципам, изложенным в части 2 статьи 21 Закона о прокуратуре, которая требует, чтобы

любое вмешательство основывалось на документально подтвержденных доказательствах правонарушений.

§2. Надзор за исполнением законов в сфере экономики

Конституция Российской Федерации создает единое экономическое пространство на всей территории страны. Такая структура обеспечивает бесперебойное перемещение товаров, услуг и финансовых ресурсов, одновременно способствуя конкуренции и поощряя свободу экономической деятельности. Несмотря на эти положения, прокурорский надзор выявил серьезные правовые проблемы в экономической сфере, приводящие к нарушению прав и интересов многих субъектов предпринимательства.

Предприятия часто сталкиваются с незаконными правовыми актами как государственных, так и местных органов власти, которые негативно сказываются на юридических лицах и индивидуальных предпринимателях. Кроме того, существуют многочисленные случаи незаконного вмешательства в деятельность предприятий. Регулирующие органы, которые должны осуществлять контроль, часто нарушают законы в своих процессах правоприменения, не имея необходимой прозрачности, которая способствовала бы лучшему управлению.

Административные барьеры еще больше усложняют бизнес-среду. Власти могут вводить необоснованные процедуры, запреты и сборы, которые создают препятствия для честной конкуренции. Эти действия могут привести к несправедливым преимуществам для определенных лиц. Предприятия также сталкиваются с чрезмерными требованиями к документации и бюрократическими задержками при обработке заявлений. Коррупция и злоупотребление властью со стороны должностных лиц являются распространенными проблемами, а рейдерские захваты – незаконные переделы собственности – продолжают представлять значительную угрозу, несмотря на постоянные усилия по их решению. В ответ на эти проблемы Генеральная прокуратура издала Приказ № 581 от 31 августа 2023 года о защите прав предпринимателей и инвесторов.

Для эффективного решения этих задач защита прав предпринимателей стала одним из главных приоритетов прокурорского надзора. Генеральный прокурор издал ряд приказов, направленных на повышение эффективности работы прокуратуры. Приказ

№ 581 конкретно посвящен защите прав субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности. Между тем, приказ № 93 от 27 марта 2009 г. определяет порядок реализации Федерального закона № 294-ФЗ, направленного на защиту прав юридических лиц и предпринимателей. Кроме того, приказ № 783 от 8 ноября 2019 г. содержит методические рекомендации по ежегодному планированию прокуратурой плановых проверок субъектов предпринимательской деятельности.

31 августа 2023 года Генеральный прокурор Российской Федерации издал Приказ № 581, в котором изложены основные приоритеты надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности и инвестиций. В этом приказе особое внимание уделяется нескольким важнейшим направлениям.

1. Надзор за соблюдением законодательства: он включает в себя проверку деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и контролирующих органов по обеспечению соблюдения законодательства.

2. Обеспечение соблюдения правил: приказ требует, чтобы государственные регулирующие органы и другие уполномоченные субъекты придерживались правовых стандартов в процессах выдачи разрешений, лицензирования и регистрации.

3. Защита экономической свободы: в документе подчеркивается необходимость вмешательства в деятельность государственных органов и органов местного самоуправления, которые вводят необоснованные ограничения на экономическую деятельность.

4. Надзор за правами бизнеса: прокуроры будут мониторить и проверять влияние государственного и муниципального контроля на права субъектов бизнеса.

5. Поддержка предпринимателей: приказ отдает приоритет защите прав предпринимателей при взаимодействии с государственными и муниципальными службами.

6. Решение вопросов антимонопольного законодательства: подчеркивается важность выявления и устранения случаев ограничения конкуренции и нарушений антимонопольного законодательства.

7. Борьба с корпоративными рейдами: приказ призывает к действиям по предотвращению корпоративных рейдов, которые ставят под угрозу целостность бизнеса.

8. Рассмотрение заявлений: прокуроры будут оценивать заявления, поданные субъектами предпринимательской деятельности, в рамках своей надзорной функции.

При выполнении этих обязанностей прокуроры будут концентрироваться на нескольких важных аспектах:

- соблюдение правовых норм: они будут гарантировать, что все регулирующие действия, влияющие на предпринимательскую деятельность, являются законными;

- защита прав субъектов предпринимательства: права субъектов предпринимательства будут защищаться в соответствии с Федеральным законом № 210-ФЗ, вступившим в силу 27 июля 2010 года, регулирующим предоставление государственных и муниципальных услуг;

- соблюдение прав на получение разрешений: прокуроры будут следить за соблюдением прав предпринимателей в ходе процессов регистрации, лицензирования и выдачи разрешений;

- мониторинг земельных вопросов: внимание будет уделено тому, как земельные вопросы влияют на права бизнеса;

- поддержка субъектов малого и среднего предпринимательства: особое внимание будет уделяться соблюдению Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ, который способствует развитию малого и среднего предпринимательства;

- своевременные платежи: права предпринимателей на получение своевременных платежей по государственным и муниципальным контрактам будут защищены;

- соблюдение надзорных требований: прокуроры будут следить за тем, чтобы права предпринимателей соблюдались в ходе государственного и муниципального надзора, а также за соблюдением правовых протоколов при наложении административных взысканий.

При выявлении нарушений крайне важно оценить, подлежат ли должностные лица контрольно-надзорных органов ответственности по статье 19.6.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Этот процесс включает в себя тщательное изучение фактов неправомерного отказа должностными

лицами в регистрации индивидуальных предпринимателей или юридических лиц, невыполнения ими своих обязанностей по регистрации или отказа в выдаче необходимых лицензий. Любое незаконное вмешательство в деятельность предприятий также должно быть тщательно расследовано. Если должностные лица злоупотребляют своими полномочиями в этих ситуациях, они могут быть привлечены к уголовной ответственности, предусмотренной статьей 169 Уголовного кодекса Российской Федерации.

Роль прокуроров в жилищно-коммунальном хозяйстве.

Обеспечение соблюдения законов и защита прав граждан в сфере жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) являются важнейшими вопросами. В связи с этим в последние годы прокуроры уделяют приоритетное внимание надзору в этой сфере.

Распространенными нарушениями в сфере жилищно-коммунального хозяйства являются:

- неэффективное управление финансовыми ресурсами: проблемы могут возникать на разных этапах, включая распределение бюджета, сбор средств от граждан и расходы на услуги;

- задержка действий по ликвидации аварийного жилья: аварийные жилые дома часто сталкиваются со значительными задержками при включении в целевые программы;

- необоснованные отказы в предоставлении жилья: граждане часто сталкиваются с необоснованными отказами при подаче заявлений на получение жилья;

- мошеннические действия поставщиков коммунальных услуг: компании-поставщики ресурсов могут предоставлять органам регулирования тарифов вводящую в заблуждение информацию, что приводит к завышению расходов на коммунальные услуги;

- пренебрежение правами потребителей: поставщики коммунальных услуг часто не придерживаются установленных тарифов, что приводит к возникновению незаконных сборов при расчете и взимании платежей;

- невыгодные контракты: иногда предприятия заключают невыгодные соглашения, часто под принуждением или на мошеннических условиях. Эти контракты могут содержать пункты, позволяющие прекратить коммунальные услуги;

- неэффективное управление поставками коммунальных услуг: часто наблюдаются нарушения, связанные с процедурами ограничения или прекращения предоставления коммунальных услуг потребителям;
- несанкционированные сборы: организации могут пытаться взимать дополнительные платежи, не имеющие под собой юридического обоснования.
- преднамеренное банкротство: некоторые коммунальные предприятия могут заниматься практикой, ведущей к преднамеренному банкротству;
- нарушения законодательства: нарушения часто происходят в государственных органах, местных органах власти и надзорных органах, часто из-за их связей с организациями ЖКХ. Это может привести к неэффективному управлению фондами и неадекватному обеспечению соблюдения законодательства.

Решая эти вопросы, прокуроры стремятся обеспечить соблюдение закона и защиту прав граждан в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

Ключевые направления надзорной деятельности в сфере управления финансовыми ресурсами.

Прокуроры занимаются надзором за управлением финансовыми ресурсами, особенно в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Их обязанности охватывают несколько ключевых направлений.

1. Надзор за управлением фондами: прокуроры обеспечивают, чтобы получение, распределение и расходование средств из различных уровней правительства и государственных внебюджетных источников соответствовали закону. Эти фонды необходимы для таких проектов, как строительство и модернизация коммунальной инфраструктуры, подготовка к отопительным сезонам, переселение жителей из аварийного жилья и содержание жилых объектов.

2. Мониторинг коммунальных платежей: прокуроры проверяют установление и взимание коммунальных платежей, а также платы за обслуживание и ремонт мест общего пользования в многоквартирных домах. Они также отслеживают, как расходуются деньги, собранные с жильцов за жилищные услуги, для обеспечения прозрачности и законности.

3. Тарифное и нормативное регулирование: прокуроры проверяют законность тарифов, нормативов и других платежей,

связанных с жилищно-коммунальными услугами, обеспечивая их справедливое установление и взимание.

Меры по привлечению к ответственности.

В связи с сохраняющимися проблемами в сфере ЖКХ прокуроры призваны принимать решительные меры, включая как гражданские, так и уголовные. Они имеют полномочия направлять материалы для возбуждения уголовных дел по результатам проверок для пресечения мошеннических финансовых схем и принуждения виновных лиц к выплате компенсаций пострадавшим. Одним из эффективных способов восстановления прав граждан является подача исков в соответствии со статьей 45 Гражданского процессуального кодекса и статьей 44 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации. Используя комплекс надзорных методов, прокуроры стремятся системно устранять нарушения, связанные с управлением финансовыми ресурсами в этой сфере.

Прокурорский надзор в кредитно-банковской сфере.

Прокуроры также уделяют первостепенное внимание законности операций на финансовом рынке, признавая, что надежная кредитная и банковская система имеет жизненно важное значение для экономических реформ. Они сосредоточены на предотвращении ряда проблем, включая:

– несправедливые условия кредитования: прокуроры следят за тем, чтобы в договорах потребительского кредитования не содержалось условий, нарушающих права потребителей, таких как нераскрытие общей стоимости кредита или обязательное наличие ненужного страхования;

– соблюдение правил предоставления публичной информации: они проверяют финансовые учреждения, чтобы обеспечить надлежащее раскрытие условий кредитования и требований заемщика в общедоступных местах;

– Защита персональных данных: прокуроры осуществляют надзор за законным использованием персональных данных финансовыми организациями, обеспечивая соблюдение правил конфиденциальности.

– прозрачность в микрофинансировании: они проверяют, предоставляют ли микрофинансовые организации четкую и полную информацию об условиях кредитования, включая суммы и графики платежей;

– соблюдение ломбардами требований: прокуроры следят за тем, чтобы ломбарды строго соблюдали правила, регулирующие краткосрочные кредиты, и выполняли свои обязанности по страхованию залога;

– надзор за кредитными кооперативами: они контролируют кредитные и сельскохозяйственные кооперативы, чтобы гарантировать прозрачность условий кредитования и соблюдение законов о раскрытии информации;

– защита от злоупотреблений со стороны коллекторских агентств: прокуроры работают над защитой прав граждан от потенциальной эксплуатации со стороны коллекторских агентств.

Прокурорский надзор в сфере военно-промышленного комплекса.

Как указано в Приказе Генерального прокурора № 637723 от 18 ноября 2018 г., надзор за соблюдением федеральных законов в сфере оборонно-промышленного комплекса является одним из основных направлений деятельности прокуроров. В этой области они осуществляют следующие виды деятельности:

– обеспечение соблюдения контрактных систем: прокуроры проверяют соблюдение законов, регулирующих закупку товаров и услуг, необходимых для национальной обороны;

– надзор за тарифами и ценообразованием: они контролируют практику ценообразования, связанную с государственными оборонными заказами, для обеспечения справедливости и законности;

– защита государственных интересов: прокуроры защищают интересы государства в контрактах, связанных с оборонными закупками;

– управление материальными резервами и государственными секретами: осуществляет надзор за соблюдением правил, касающихся государственных материальных резервов и обработки секретной информации в военно-промышленном секторе;

– управление интеллектуальной собственностью: прокуроры обеспечивают, чтобы интеллектуальная собственность, созданная в ходе военной деятельности и деятельности двойного назначения, управлялась надлежащим образом и в соответствии с законом.

Прокурорский надзор в сфере земельного и градостроительного законодательства.

Прокуроры также играют важную роль в обеспечении соблюдения законов, связанных с землепользованием и городским

планированием. Они обеспечивают соблюдение правил, регулирующих освоение и использование земель в пределах общин, способствуя ответственному и законному росту городов.

Прокуроры несут важнейшую ответственность за эффективное управление землепользованием. Чтобы добиться этого, они должны реализовать систематическую и организованную стратегию надзора. Используя надежные меры реагирования, они могут предотвратить нарушения земельного законодательства и обеспечить надлежащие процедуры распределения земли. Защита прав уязвимых слоев населения также является важным приоритетом.

Своевременные ответы на жалобы граждан и сообщения СМИ о нарушениях землепользования имеют важное значение. Когда возникают проблемы, прокурорам жизненно важно действовать решительно против виновных. Кроме того, не менее важно информировать общественность о результатах своих надзорных усилий.

Основные обязанности прокуроров.

В своей надзорной роли прокуроры выполняют ряд важных функций.

1. Сбор информации: они собирают и анализируют данные о деятельности органов земельного контроля. Это включает в себя оценку эффективности проведения проверок и привлечение нарушителей к ответственности.

2. Мониторинг соответствия законодательству: прокуроры оценивают действия местных органов власти, чтобы гарантировать, что все правовые документы соответствуют существующим законам. Этот процесс проверки часто начинается на этапе составления проектов этих документов.

3. Обеспечение нормативной согласованности: они проверяют, соответствуют ли местные правила федеральным законам в отношении распределения земли и использования сельскохозяйственных угодий, особенно для социально уязвимых групп.

4. Расширение сотрудничества: прокуроры стремятся усилить коммуникацию и сотрудничество с правоохранительными органами и муниципальными органами. Этот совместный подход имеет решающее значение для тщательного анализа правовых вопросов, связанных с землепользованием, и выявления любых нарушений.

Основные направления проверки исполнения земельного законодательства.

При рассмотрении практики органов местного самоуправления в сфере земельного законодательства прокуроры уделяют пристальное внимание нескольким ключевым вопросам:

– договоры аренды: они оценивают, осуществляется ли муниципальная аренда земли законно и используются ли конкурентные торги. кроме того, договоры аренды должны проходить обязательную государственную регистрацию;

– процессы утверждения земельных участков: прокуроры проверяют законность планов планировки земельных участков и процессов их утверждения, а также следят за проведением аукционов по продаже земли;

– выделение земли уязвимым группам населения: особое внимание уделяется обеспечению выделения земельных участков многодетным семьям с соблюдением требований к инфраструктуре и законов об использовании сельскохозяйственных земель;

– экологическое законодательство: нарушения часто происходят в регионах с особыми ограничениями землепользования, такими как водоохранные зоны и природные заповедники;

– доступ к информации: прокуроры обеспечивают, чтобы и граждане, и предприятия имели доступ к соответствующей информации о действиях государственных и местных органов власти в отношении землепользования. Они также фокусируются на своевременном предоставлении государственных и муниципальных услуг.

Мониторинг градостроительных норм.

Прокуроры также играют важную роль в надзоре за соблюдением законов о городском планировании. Они выявляют нарушения в нескольких критических областях:

– соблюдение правил землепользования: прокуроры проверяют соблюдение правил землепользования и застройки;

– функциональность систем планирования: они контролируют государственные информационные системы, которые способствуют городскому планированию, для обеспечения их надлежащего функционирования;

– выдача разрешений: прокуроры обеспечивают соблюдение Градостроительного кодекса Российской Федерации, особенно в

части выдачи разрешений на строительство и ввода в эксплуатацию объектов капитального строительства.

Сосредоточившись на этих направлениях, прокуроры стремятся обеспечить соблюдение закона и защиту прав граждан в вопросах, связанных с землепользованием и городским планированием.

Прокуратура играет важную роль в контроле за законодательством о городском планировании. В их обязанности входит оценка законности правовых актов, издаваемых государственными и местными органами власти. Это включает оценку того, как эти субъекты управляют своими полномочиями по надзору за строительством и управлению земельными ресурсами. Прокуратура обеспечивает соблюдение землевладельцами и пользователями действующих законов при использовании своей собственности.

Прокуроры концентрируются на нескольких ключевых областях. Они обеспечивают соблюдение экологических норм и проверяют, используются ли земельные участки в соответствии с их целевым назначением. Своевременное завершение строительных проектов также является важным аспектом их оценок, наряду с обеспечением того, чтобы экологические и градостроительные стандарты последовательно соблюдались на протяжении всего процесса строительства.

В настоящее время строительство социально значимых объектов является одним из приоритетов для прокуроров. Они проводят детальные проверки на предмет соответствия объектов жилищного строительства всем техническим регламентам и проектным условиям. Кроме того, они пристально следят за сроками выполнения проектных и инженерных изысканий, чтобы обеспечить строгое соблюдение графиков работ.

Надзор за бюджетным законодательством.

Еще одной важной сферой деятельности прокуроров является бюджетное законодательство. Их надзор обеспечивает соблюдение законов, регулирующих бюджетные процессы, и способствует эффективному распределению государственных средств. Согласно статье 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации, бюджет служит основой для формирования и распределения финансовых ресурсов, обеспечивающих функции как государства, так и местного самоуправления.

Бюджетная система России состоит из федерального бюджета, региональных бюджетов, муниципальных бюджетов и государственных внебюджетных фондов. Эта структура структурирована вокруг экономических отношений и организации государства. Бюджетный процесс включает в себя несколько стадий: составление проектов бюджетов, рассмотрение и утверждение этих проектов, исполнение бюджетов, контроль за их исполнением и составление финансовых отчетов.

Прокуроры осуществляют надзор за исполнением федеральных законов, касающихся распределения средств, во всей бюджетной системе и на всех стадиях бюджетного процесса. Они контролируют разработку нормативных правовых актов, определяющих порядок составления и рассмотрения бюджетных предложений. Кроме того, они отслеживают фактические расходы и утверждение финансовых отчетов в целях обеспечения прозрачности.

В своей надзорной роли прокуроры уделяют особое внимание крупным инфраструктурным проектам и финансированию социальных инициатив. Они также контролируют ресурсы, выделяемые на национальные проекты. Бюджетный кодекс определяет, что бюджетный контроль осуществляется как внутренними контрольными органами, входящими в состав органов исполнительной власти или органов местного самоуправления, так и внешними контрольными органами, такими как Счетная палата Российской Федерации. Благодаря сотрудничеству с этими организациями прокуроры стремятся повысить эффективность своего надзора.

§3. Надзор за исполнением законов об охране природы

Прокуратура играет важную роль в контроле за федеральными органами исполнительной власти, их региональными отделениями и организациями местного самоуправления по всей Российской Федерации. Их главная обязанность – обеспечить соблюдение этими субъектами закона. Это включает в себя оценку законности принимаемых ими правовых актов и проверку соблюдения соответствующих нормативных актов. Кроме того, прокуроры оценивают, как эти организации осуществляют государственный контроль за охраной окружающей среды, и проверяют законность

любых мер принудительного характера, принимаемых в отношении нарушителей природоохранного законодательства.

При проведении проверок прокуроры обязаны обеспечить соблюдение федеральными и региональными органами Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ, направленного на обеспечение прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного и муниципального контроля, а также обеспечение законности контрольно-надзорной деятельности указанных органов.

После завершения проверки прокуроры составляют отчет, в котором описываются все выявленные нарушения законодательства. В этом отчете подробно описываются нарушения установленных правил, инструкций и условий лицензирования. Он классифицирует эти нарушения в соответствии с конкретными законами и нормативными актами, а также рекомендует меры по устранению проблем.

После изучения выводов, содержащихся в отчете, прокурор принимает решение о соответствующих мерах, которые необходимо предпринять. Закон о прокуратуре определяет различные варианты реагирования на нарушения, включая протесты, представления и постановления, связанные с административными правонарушениями. При принятии решений прокуроры учитывают такие факторы, как характер и частота нарушений, их потенциальное влияние и степень виновности правонарушителей.

При определении того, как реагировать на нарушения, прокуроры ссылаются на приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 7 декабря 2007 года. Этот приказ содержит указания о том, как прокуроры должны обеспечивать соблюдение законов и соблюдение прав человека. Акты должны быть быстрыми, обоснованными, четко структурированными и соответствовать правовым стандартам. Кроме того, прокуроры должны включать рекомендации по соответствующим наказаниям для нарушителей в свои официальные документы.

Для возбуждения дела об административном правонарушении прокуроры руководствуются положениями главы 28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. В этой главе рассматриваются различные правонарушения и за одно и то же правонарушение к ответственности привлекаются как

должностные, так и юридические лица, что позволяет назначать наказания административными органами или судами.

В случае выявления правонарушения, предусмотренного главой 26 УК РФ, прокурор примет меры в соответствии со статьей 37 УПК РФ, что подразумевает направление материалов проверки в соответствующие органы для решения вопроса о возбуждении уголовного дела.

Прокурорские иски в суд и экологический надзор.

При подаче прокурором иска в суд или арбитражный суд необходимо соблюдать особые правила относительно подсудности и места рассмотрения дела. Эти правила указаны в основных правовых текстах, включая статью 45 Гражданского процессуального кодекса, статью 52 Арбитражного процессуального кодекса и статью 39 Административно-процессуального кодекса Российской Федерации. Каждая из этих статей определяет законные основания для прокурора возбуждать судебное разбирательство или участвовать в текущем разбирательстве.

Несколько распространенных проблем побуждают подавать эти иски. Значительную озабоченность вызывает экологический вред природным ресурсам. Это может возникнуть из-за невыполнения государственными органами своих юридических обязательств, таких как ненадлежащее управление отходами или неспособность обеспечить безопасную питьевую воду. Кроме того, иски могут включать незаконное использование природных ресурсов, которое включает чрезмерный забор грунтовых вод, эксплуатацию дикой природы и нарушения правил, регулирующих использование ресурсов.

Для решения этих проблем Генеральный прокурор Российской Федерации издал Приказ № 195 от 7 декабря 2007 года. В этом приказе подчеркивается, что экологическая безопасность является важнейшей областью надзора. Учитывая острые экологические проблемы в стране, прокуроры должны обеспечить исполнение законов, направленных на защиту окружающей среды. Им поручено привлекать к ответственности тех, кто нарушает эти законы, и добиваться возмещения любого причиненного ущерба. Важнейшим аспектом этой ответственности является обеспечение того, чтобы регулирующие органы эффективно выявляли и устраняли

нарушения. Это также требует наличия квалифицированных специалистов, которые могут решать сложные ситуации.

Надзорные структуры и специализированные прокуратуры.

В состав прокуратуры входят несколько управлений, осуществляющих надзор за соблюдением природоохранного законодательства. В их число входят специализированное управление по обеспечению соблюдения природоохранного законодательства, подразделения в федеральных округах, а также различные региональные прокуратуры, например, Поволжская межрегиональная природоохранная прокуратура.

Специализированные природоохранные прокуратуры играют важную роль в этой системе надзора. Их функции и обязанности изложены в Приказе № 84, изданном Генеральным прокурором 7 мая 2008 года. В этом приказе разъясняются обязанности как территориальных, так и специализированных прокуроров по вопросам охраны окружающей среды.

Эти специализированные прокуроры координируют усилия правоохранительных органов, связанные с экологическими правонарушениями, участвуют в судебных разбирательствах и обжалуют судебные решения. В регионах, где нет специализированного управления, окружные прокуроры берут на себя эти надзорные функции в соответствии с директивами Генерального прокурора.

Важнейшим аспектом работы прокурора в сфере охраны окружающей среды является акцент на информации и анализе. Это включает сбор данных о нарушениях природоохранного законодательства и анализ этой информации для получения значимых выводов. Для эффективного анализа прокуроры должны иметь доступ к информации о нарушениях и факторах, которые способствуют им, а также средства для сбора и обработки этих данных.

Планирование также играет важную роль в деятельности прокурора по экологическому надзору. Оно должно основываться на научных принципах и четко определять цели прокуратуры и ее подразделений на определенный период времени.

Прокуроры должны разрабатывать и внедрять программы для достижения этих целей. Это включает обеспечение эффективного использования ресурсов для повышения возможностей правоохранительных органов и эффективного реагирования на правонарушения.

Обязанности четко распределены, и упор делается на содействие структурированному сотрудничеству между прокуратурой, другими государственными учреждениями и общественными организациями. Этот кооперативный подход имеет важное значение для эффективного соблюдения законов об охране окружающей среды.

Координация деятельности прокуратуры и природоохранных органов.

Прокуратура разрабатывает планы с учетом деятельности природоохранных органов и других заинтересованных организаций. При этом учитывается Федеральный закон № 294-ФЗ, вступивший в силу 26 декабря 2008 года. Данный закон призван защищать права как юридических лиц, так и индивидуальных предпринимателей в сфере государственного и муниципального контроля.

Для обеспечения эффективного надзора прокуратура каждые полгода проводит сверки с органами государственного контроля. Основное внимание в ходе сверок уделяется внеплановым проверкам субъектов предпринимательства, что обеспечивает систему отслеживания и подотчетности.

Руководство в прокуратуре играет важную роль в управлении тем, как обрабатываются прокурорские ответы. Для поддержки этого управления важно вести точные записи всех прокурорских действий. Кроме того, внедрение оперативного контроля помогает гарантировать, что эти действия будут рассмотрены быстро и эффективно.

Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 15 апреля 2021 г. № 198 определяет основные направления прокурорского надзора в сфере экологического законодательства. В приказе особое внимание уделяется нескольким важнейшим аспектам, в том числе:

- охрана качества воздуха и воды, а также обеспечение пожарной безопасности в лесах;
- сохранение почвенных и недр, защита дикой природы;
- регулирование практики обращения с отходами, в том числе медицинскими, биологическими и радиоактивными отходами;
- контроль за безопасностью гидротехнических сооружений и соблюдением законодательства в области особо охраняемых природных территорий;

- управление опасными хранилищами, свалками и местами захоронения отходов;
- обеспечение соблюдения бюджетного законодательства в части финансирования охраны окружающей среды;
- надзор за процессом лицензирования и выдачи разрешений, а также устранение ущерба, причиненного окружающей среде;
- регулирование деятельности основных загрязнителей и оценка безопасности на опасных производственных объектах.

Приказ № 198 также определяет конкретные вопросы, требующие особого внимания при проведении экологических проверок. Например, в сфере лесопользования прокуратура должна обеспечить охрану лесов от пожаров и незаконной добычи ресурсов. Надзор за использованием лесных угодий также является важнейшей обязанностью.

Прокуроры должны проверять соблюдение законов, касающихся лесной инвентаризации и регистрации лесных земель. Им также поручено обеспечить эффективность и законность проведения мероприятий по лесовосстановлению. Крайне важно проверять точность статистических отчетов, представляемых государственными органами, и принимать решительные меры против незаконной вырубki леса. Кроме того, прокуратура должна подчеркивать необходимость принятия упреждающих мер по профилактике пожаров, обеспечивая готовность всех уровней власти к пожароопасным периодам.

Прокуроры должны быть знакомы с различными отраслями законодательства, регулирующими охрану окружающей среды. Эти знания имеют решающее значение для эффективной организации их задач и обязанностей. Имея четкое понимание законов, они могут сократить ошибки в статистической отчетности. Кроме того, это помогает гарантировать, что природоохранные прокуратуры не посягнут случайно на обязанности территориальных прокуратур. Такая ясность имеет решающее значение для сохранения определенных ролей и предотвращения любых потенциальных конфликтов.

§4. Надзор за исполнением законов в социальной сфере

Конституция Российской Федерации определяет Россию как социальное государство, призванное обеспечивать достойные условия жизни и содействовать свободному развитию своих граждан, как это сформулировано в статье 7. Правительство играет решающую роль в защите трудовых прав и общественного здоровья. Оно ввело гарантированный минимальный размер оплаты труда и оказывает государственную помощь семьям, включая поддержку матерей, отцов, детей, инвалидов и пожилых людей. Кроме того, действует комплексная система социальных услуг, которая охватывает государственные пенсии, пособия и различные формы социальной защиты.

Статья 55 в части 3 Конституции допускает ограничение прав и свобод личности только по определенным причинам. К ним относятся защита конституционного строя, поддержание общественной морали, обеспечение общественного здоровья, охрана прав других лиц, а также удовлетворение потребностей национальной обороны и безопасности.

Для обеспечения прав человека и гражданина в России создана надежная система надзора. Надзор за этой системой осуществляют несколько субъектов, в том числе федеральные органы исполнительной власти, Следственный комитет, региональные законодательные и исполнительные органы, органы местного самоуправления, военные командования и должностные лица, ответственные за соблюдение прав человека в местах содержания под стражей. Этот надзор также распространяется на управление как коммерческими, так и некоммерческими организациями, как указано в статье 1 Закона о прокуратуре.

Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 7 декабря 2007 г. № 195 подчеркивает важнейшую роль прокуроров в защите прав человека и гражданина. В их обязанности входит обеспечение прав в сфере охраны здоровья, социального обеспечения, труда, жилища, а также иных политических и социальных свобод, гарантированных Конституцией.

Социальные права охватывают ряд основных прав, включая справедливую заработную плату, доступ к трудоустройству, жилью, медицинскому обслуживанию, социальному обеспечению (включая пенсии) и образованию. Индивиды также имеют право

обращаться в государственные органы, защищать свои персональные данные и получать бесплатную юридическую помощь.

Группы населения, которым больше всего нужна защита со стороны прокуроров, разнообразны, в основном это малоимущие люди. Сюда входят ветераны, пенсионеры, инвалиды, многодетные семьи, одинокие пожилые граждане и безработные. Экономические проблемы, такие как низкие зарплаты, высокая инфляция и неожиданные кризисы, такие как стихийные бедствия или техногенные чрезвычайные ситуации, еще больше усиливают уязвимость этих групп.

Прокуроры призваны обеспечивать соблюдение Конституции и соответствующих законов, защищающих права человека и гражданина. Их роль заключается в наблюдении за различными организациями и должностными лицами с целью обеспечения соблюдения законов, касающихся социальных прав и защиты индивидуальных свобод.

Для эффективного надзора за социальными правами граждан крайне важно сосредоточиться на ключевых показателях, отражающих изменения в правопорядке. Этот процесс надзора включает анализ негативных тенденций и выявление новых факторов, способствующих возникновению этих проблем. Он также включает распознавание возникающих социально опасных форм поведения. Приоритетными для надзора являются следующие области.

1. Защита трудовых прав: обеспечение того, чтобы работники получали свою заработную плату своевременно, пользовались безопасными условиями труда и были защищены от принудительного труда.

2. Охрана здоровья: контроль доступа граждан к услугам здравоохранения.

3. Права на жилье: гарантия того, что граждане смогут получить достаточное жилье.

4. Поддержка лиц с ограниченными возможностями: обеспечение доступных социальных и транспортных объектов, а также предоставление прав на образование, трудоустройство, здравоохранение, реабилитационное оборудование и необходимые лекарства.

5. Пенсионные права: проверка соблюдения пенсионных прав граждан.

6. Права ветеранов: защита прав ветеранов.

7. Поддержка уязвимых групп: защита прав многодетных семей, одиноких людей и жертв стихийных бедствий и техногенных катастроф.

Прокурорский надзор за соблюдением трудовых прав.

В приказе Генеральной прокуратуры от 5 февраля 2024 года № 98 подчеркивается необходимость системного надзора за соблюдением трудовых прав граждан. Такой надзор подразумевает активное предупреждение и устранение нарушений, связанных с оплатой труда и условиями труда. Прокуроры обязаны выявлять и устранять эти нарушения, привлекать виновных к ответственности, обеспечивать восстановление прав граждан, в том числе обеспечивать уплату обязательных взносов и сборов.

Распространенные нарушения трудовых прав.

Нарушения трудовых прав могут проявляться по-разному, в том числе:

- невыплата заработной платы;
- неформальное оформление трудовых отношений, приводящее к неоплачиваемой работе;
- несоблюдение требования о выплате заработной платы не реже одного раза в две недели, установленного статьей 136 Трудового кодекса;
- выплата заработной платы ниже минимального размера оплаты труда, установленного законом;
- игнорирование обязательств по компенсации задержек в выплате заработной платы;
- невыплата компенсации за неиспользованные дни отпуска;
- некорректировка заработной платы в соответствии с региональными или отраслевыми соглашениями;
- неинформирование служб занятости о сокращениях персонала или организационных изменениях;
- предоставление недостаточной информации о вакансиях и профессиональной реабилитации для людей с ограниченными возможностями;
- допущение небезопасных условий труда и непредоставление необходимых средств индивидуальной защиты;
- несоблюдение графиков работы и протоколов медицинских осмотров;
- непроведение надлежащей оценки условий труда.

В некоторых регионах эффективность работы государственных инспекций труда в обеспечении соблюдения трудового

законодательства недостаточна, особенно в том, как они проводят проверки по жалобам граждан и преследуют административные правонарушения. Более того, агентства по трудоустройству часто не оказывают адекватной поддержки инвалидам и несовершеннолетним, а их услуги по профессиональной ориентации и обучению часто не соответствуют требуемым стандартам. Было также установлено, что некоторые центры занятости не соблюдают надлежащие процедуры определения пособий по безработице и подбора подходящих рабочих мест для кандидатов.

Для обеспечения надлежащего надзора за трудовыми правами прокуроры концентрируются на нескольких ключевых вопросах. Во-первых, они сосредоточены на обеспечении своевременной выплаты заработной платы работникам. Это включает в себя корректировку заработной платы при росте потребительских цен. Кроме того, они защищают права работников при увольнениях, особенно в случаях закрытия или банкротства компаний, а также во время сокращений.

Прокуроры также проверяют, выполняют ли работодатели свои обязательства по выходному пособию при увольнении сотрудников. Они отстаивают право людей свободно выбирать работу и условия труда. Чтобы помочь тем, кто испытывает трудности с трудоустройством, прокуроры организуют инициативы, направленные на поддержку уязвимых групп, включая лиц с ограниченными возможностями, несовершеннолетних в возрасте от 14 до 18 лет и беженцев.

Защита от безработицы – еще один критически важный фокус. Прокуроры обеспечивают, чтобы все признанные безработными граждане получали свои пособия, а центры занятости предоставляли адекватные услуги поддержки. Они также контролируют распределение федеральных средств, предназначенных для поддержки занятости, подтверждая, что эти субсидии эффективно используются для стабилизации рынка труда.

Обеспечение безопасных условий труда также является главным приоритетом. Прокуроры проводят тщательные расследования случаев травматизма на рабочем месте, чтобы обеспечить безопасность. Кроме того, они проверяют, чтобы федеральные агентства, ответственные за соблюдение трудового законодательства, эффективно выполняли свои обязанности во время проверок.

При выявлении правонарушений прокуратура может применять различные меры, предусмотренные Законом о прокуратуре и другими федеральными нормативными актами. К таким мерам относятся:

- оспаривание правовых актов: оспаривание законов или постановлений, противоречащих установленным законам;
- внесение представлений: требование об устранении нарушений закона;
- объявление предостережений: уведомление сторон о последствиях несоблюдения;
- возбуждение административных дел: возбуждение дел об административных правонарушениях;
- требование внесения поправок в законодательство: стремление внести изменения в нормативные акты с целью смягчения коррупционных практик;
- направление на уголовное преследование: направление дел в следственные органы для потенциального предъявления уголовных обвинений.
- подача гражданских исков: обращение в суд с иском о возмещении ущерба за нарушения трудовых прав.

Кроме того, прокуроры могут предпринимать конкретные правовые действия для защиты прав работников, в том числе:

- установление прав работников: подтверждение действительности трудовых прав и восстановление работников на работе при необходимости;
- предотвращение нарушений: действия по прекращению дальнейших нарушений прав трудящихся;
- отмена незаконных распоряжений: аннулирование любых приказов работодателя, нарушающих закон;
- привлечение должностных лиц к ответственности: обеспечение того, чтобы государственные служащие несли ответственность за незаконные действия или халатность;
- получение компенсации: требование возмещения ущерба, причиненного нарушением прав работников.

В соответствии с частью 1 статьи 28.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях прокуроры могут возбуждать дела об административных правонарушениях в сфере трудовых прав. По результатам проверок они могут привлекать к

административной ответственности за различные правонарушения, в том числе:

- нарушения трудового законодательства: согласно статье 5.27 за нарушения трудового законодательства;
- нарушение правил техники безопасности: по статье 5.27.1 за несоблюдение норм охраны труда;
- незаконные увольнения: в соответствии со статьей 5.34 за неправомерные увольнения в связи с коллективными спорами;
- неправильная оценка рабочего места: в соответствии со статьей 14.54 за неправильное проведение оценки рабочего места;
- несанкционированные остановки работы: в соответствии со статьей 20.26 за незаконные остановки работы во время трудовых споров;
- непредоставление требуемых данных: в соответствии со статьями 13.19 и 19.7 за непредоставление необходимой статистической информации.

При наличии достаточных доказательств прокурор выносит постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган. Этот этап необходим для определения целесообразности возбуждения уголовного дела по выявленным фактам правонарушений. Например, если доказательства свидетельствуют о нарушении правил охраны труда, предусмотренных статьей 143 УК РФ, или о фактах невыплаты заработной платы, пенсий, пособий, предусмотренных статьей 145.1, прокурор примет необходимые меры.

Роль прокуроров в защите прав на здоровье.

Прокуратура играет важную роль в защите прав граждан на здравоохранение, медицинское обслуживание и доступ к необходимым лекарствам. Их оперативная реакция может существенно повлиять на здоровье и благополучие лиц, которым требуется медицинская помощь или лекарства.

К распространенным нарушениям в сфере прав на здравоохранение относятся:

- несоблюдение законодательства: региональные органы исполнительной власти и органы местного самоуправления иногда не соблюдают законы, направленные на модернизацию здравоохранения;
- задержки в реализации: могут возникнуть существенные задержки в запуске инициатив в сфере здравоохранения и интеграции современных информационных систем;

- задержки страховых выплат: территориальные фонды обязательного медицинского страхования могут задерживать выплаты медицинским организациям, что затрудняет оказание услуг;
- проблемы со стимулирующими выплатами: медицинский персонал часто сталкивается с трудностями при получении своевременных стимулирующих премий;
- неэффективное управление средствами: может иметь место нерациональное распределение бюджета, включая расходы, произведенные без надлежащих процедур торгов, или необоснованные требования, предъявляемые к участникам торгов;
- нарушения договорных обязательств: изменения в договоры могут вноситься без законных оснований, что приводит к выплатам за невыполненную работу и несправедливому продлению сроков;
- противоречие с федеральным законодательством: региональные правила здравоохранения могут противоречить федеральным законам, что приводит к потенциальным злоупотреблениям при создании ведомственных правил;
- нецелевое использование выделенных средств: бюджетные ресурсы, предназначенные для строительства или содержания медицинских учреждений, могут быть присвоены нецелевым образом;
- нехватка оборудования: устаревшее или недостаточное медицинское оборудование может поставить под угрозу качество медицинской помощи, оказываемой пациентам;
- препятствия к доступу: граждане могут испытывать трудности с доступом к бесплатной медицинской помощи или получать ненадлежащие медицинские услуги, которые ставят под угрозу их здоровье;
- задержки в лечении: пациенты могут сталкиваться с необходимостью ожидания запланированной медицинской помощи, что нарушает их права и отрицательно сказывается на результатах лечения;
- несоответствие стандартам: медицинские услуги могут не соответствовать установленным стандартам качества, что приводит к дополнительным сложностям в оказании медицинской помощи;
- недостаточное снабжение лекарственными средствами: могут возникнуть правовые проблемы, связанные с обеспечением дополнительными лекарственными средствами лиц, имеющих на них право, часто из-за отсутствия финансирования;

– проблемы иммунизации: во время кампаний по вакцинации могут возникнуть проблемы, включая неправильное обращение с вакцинами и их утилизацию;

– проблемы ведения документации: ведение точных медицинских записей и проведение необходимых обследований может представлять значительные трудности;

– доступ уязвимых слоев населения: медицинские услуги могут быть недостаточно доступны для уязвимых групп общества;

– отказы в выдаче рецептов: медицинские учреждения могут несправедливо отказать в выписывании необходимых лекарств, что усложняет лечение пациентов;

– ограниченная доступность лекарств: в аптеках может отсутствовать полный ассортимент основных лекарств, что может препятствовать эффективному лечению;

– нарушения санитарных норм: могут иметь место нарушения санитарных правил, связанных с хранением и отпуском лекарственных средств, в том числе чрезмерные наценки на основные лекарственные препараты.

Решение этих проблем имеет жизненно важное значение для обеспечения соблюдения прав граждан на здравоохранение, предоставления адекватных медицинских услуг и гарантированного доступа к необходимым лекарственным препаратам.

Для поддержания правовых стандартов в сфере здравоохранения прокуроры отдают приоритет нескольким важным направлениям.

1. Доступ к медицинской помощи: обеспечение того, чтобы каждый гражданин мог получить своевременные, бесплатные и качественные медицинские услуги, является ключевой целью.

2. Финансирование здравоохранения: прокуроры проверяют распределение и использование бюджетных ресурсов на модернизацию здравоохранения в целях содействия эффективным расходам.

3. Соблюдение нормативных требований: они проверяют деятельность государственных контрольных органов, чтобы подтвердить, что эти организации действуют законно и управляют фондами здравоохранения надлежащим образом.

4. Защита работников здравоохранения: еще одним важным направлением является защита прав тех, кто работает в сфере здравоохранения.

5. Поставка лекарств: обеспечение постоянного потока лекарств и своевременного доступа к основным лекарственным средствам имеет решающее значение для общественного здравоохранения.

6. Справедливое ценообразование: прокуроры активно борются с нарушениями, связанными с ценообразованием на лекарства, чтобы защитить потребителей.

При выявлении нарушений прокуроры имеют конкретные меры, которые они могут принять. Например, если медицинские учреждения не информируют пациентов о доступных бесплатных вариантах лечения, прокуроры могут инициировать административные действия в соответствии со статьей 6.30 Кодекса об административных правонарушениях. Это гарантирует, что пациенты получают достоверную информацию, как предусмотрено в статье 14.8 КоАП РФ.

В случаях нецелевого использования бюджетных средств, выделенных на ремонт медицинского оборудования или медицинских учреждений, прокуроры могут принять меры в соответствии со статьей 15.14 КоАП РФ. Кодекс предусматривает и другие правонарушения, которые могут повлечь за собой административную ответственность, в том числе:

- правила обращения медицинских изделий: нарушение правил обращения медицинских изделий (статья 6.28);
- конфликт интересов: неразглашение конфликта интересов в медицинской и фармацевтической деятельности (статья 6.29);
- поддельные лекарства: распространение поддельных или некачественных лекарств (статья 6.33);
- незарегистрированная предпринимательская деятельность: осуществление предпринимательской деятельности без необходимой государственной регистрации или лицензий (статья 14.1);
- стандарты рекламы: несоблюдение требований законодательства о рекламе медицинских товаров и услуг (часть 5 статьи 14.3);
- нарушения законодательства о лекарственных средствах: несоблюдение законов, регулирующих оборот лекарственных средств (статья 14.4.2);
- нарушения цен: игнорирование установленных процедур ценообразования (статья 14.6);

– соблюдение требований к информации о страховании: невыполнение требований к информации, касающейся обязательного медицинского страхования (статья 15.33.1);

– нарушения, связанные с некоммерческой деятельностью: осуществление некоммерческой деятельности без необходимых разрешений (статья 19.20).

В случае выявления в ходе проверок признаков преступной деятельности, таких как незаконная медицинская практика (статья 235.1), нарушение санитарных правил (статья 236) или распространение фальсифицированных лекарственных средств (статья 238.1), прокуроры обязаны сообщить о своих выводах в соответствующие органы, как указано в статьях 144 и 145 Уголовно-процессуального кодекса.

Прокуроры также обладают полномочиями в соответствии со статьей 45 Гражданского процессуального кодекса действовать оперативно для восстановления прав граждан на медицинскую помощь и требовать компенсации за любой вред, причиненный в ходе лечения.

Значительным направлением деятельности прокуратуры является защита прав лиц с ограниченными возможностями, в отношении которых часто совершаются различные нарушения, в том числе:

– проблемы оценки инвалидности: в процессе определения инвалидности могут возникнуть сложности;

– отказы в медицинской помощи: некоторые люди могут не получать необходимые им медицинские услуги или лекарства, особенно в психиатрических учреждениях;

– образовательные барьеры: дети-инвалиды часто сталкиваются с трудностями при получении доступа к бесплатному и качественному образованию, могут столкнуться с переполненными группами поддержки или столкнуться с расходами на родительскую опеку;

– нарушения трудовых прав: работодатели часто пренебрегают правами работников с ограниченными возможностями, устанавливая более длительные рабочие недели, чем разрешено, или не предоставляя достаточного количества отпусков;

– доступ к социальным услугам: часто возникают проблемы с предоставлением бесплатных ваучеров на санаторно-курортное лечение или необходимого реабилитационного оборудования;

– недоступные объекты: общественные места, такие как аптеки, медицинские центры и школы, могут не обеспечивать надлежащего обслуживания лиц с ограниченными возможностями;

– пенсионные и жилищные права: нарушения пенсионных и жилищных прав широко распространены среди людей с ограниченными возможностями;

– доступность информации: доступ к необходимой информации может быть недостаточным для лиц с ограниченными возможностями.

Решение этих проблем имеет решающее значение для защиты прав людей с ограниченными возможностями и обеспечения им справедливого доступа к необходимым услугам и ресурсам.

Прокуроры играют важную роль в обеспечении соблюдения правовых стандартов в сфере здравоохранения и социальных услуг, особенно для лиц с ограниченными возможностями. Их надзор охватывает различные важные вопросы, которые напрямую затрагивают этих лиц.

Одной из их основных обязанностей является надзор за медицинскими и социальными обследованиями. Это включает в себя обеспечение соответствия этих оценок требованиям законодательства и надлежащую разработку и реализацию реабилитационных программ, адаптированных для лиц с ограниченными возможностями.

Доступность – еще одна важная область внимания. Прокуроры отстаивают права инвалидов на доступ к среде, свободной от барьеров, и на легкое получение информации.

Они также контролируют качество медицинских услуг, предоставляемых инвалидам. Это включает проверку соответствия этих услуг правовым стандартам, обеспечение доступности бесплатной медицинской помощи, специализированного лечения и психиатрических услуг для нуждающихся.

Кроме того, доступ к необходимым лекарствам имеет решающее значение. Прокуроры усердно работают над устранением препятствий, которые мешают инвалидам получать необходимые им лекарства.

Образование – еще один важный аспект в надзорной деятельности прокуроров. Прокуроры стремятся защищать образовательные права инвалидов, обеспечивая им равные возможности для продолжения образования.

Трудовые права инвалидов не менее важны. Прокуроры принимают меры для обеспечения соблюдения и уважения их прав на рабочем месте. Права на жилье также находятся в центре внимания, поскольку прокуроры работают над тем, чтобы гарантировать инвалидам доступ к безопасным и подходящим условиям проживания.

Кроме того, они контролируют социальные услуги и реабилитационные мероприятия, включая контроль за распределением путевок на санаторно-курортное лечение, социальных услуг и необходимого реабилитационного оборудования для лиц с ограниченными возможностями.

Прокуроры также следят за соблюдением прав инвалидов в стационарных учреждениях социального обслуживания, таких как дома-интернаты, психиатрические учреждения, геронтологические центры.

Наконец, они гарантируют, что инвалиды получают причитающиеся им пенсии, что еще больше поддержит их благополучие.

Когда прокуроры выявляют нарушения прав, они могут предпринять конкретные юридические действия для защиты инвалидов. Одной из наиболее эффективных стратегий является подача исков. С помощью юридических действий прокуроры могут решать различные вопросы, в том числе:

- обеспечение доступности жилых помещений для лиц с ограниченными возможностями;
- обеспечение жилищных условий, адаптированных к потребностям людей с ограниченными возможностями;
- получение судебных постановлений на необходимые медицинские принадлежности и путевки на санаторно-курортное лечение;
- обеспечение доступа к необходимому техническому реабилитационному оборудованию;
- гарантировать, что информация будет легкодоступна для лиц с ограниченными возможностями;
- обеспечение выделения земельных участков инвалидам.

В целях защиты трудовых прав прокуроры могут направлять работодателей заявления с требованием:

- предоставлять ежемесячную информацию о вакансиях;
- создать рабочие места, соответствующие установленным квотам для лиц с ограниченными возможностями;
- признать любой отказ в приеме на работу инвалида незаконным и обеспечить заключение трудовых договоров.

В отношении детей-инвалидов прокуроры могут подавать иски, обязывающие местные органы власти:

- вести реестр детей-инвалидов и семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий;
- приоритетное обеспечение жильем детей-инвалидов и их семей;
- оспаривать решения органов социальной защиты населения об уменьшении денежной компенсации за жилье и коммунальные услуги.

При необходимости прокуроры могут возбудить дела об административных правонарушениях за различные нарушения, такие как:

- нарушения трудовых прав, предусмотренные статьей 5.42 КоАП РФ;
- вопросы доступности парковки в соответствии со статьей 5.43 КоАП РФ;
- непредоставление требуемой информации в соответствии со статьей 19.7 КоАП РФ;
- несоблюдение стандартов доступности общественных объектов, предусмотренных статьей 9.13 КоАП РФ.
- вопросы транспортной доступности по статье 9.14 КоАП РФ.
- нарушения в сфере общественного транспорта, предусмотренные статьей 11.24 КоАП РФ.

Прокуроры имеют исключительные полномочия возбуждать дела, связанные с организацией государственных и муниципальных услуг для инвалидов, как указано в статье 5.63 КоАП РФ, а также возбуждать дела о ненадлежащем рассмотрении обращений в соответствии со статьей 5.59 КоАП РФ.

В особо тяжких случаях прокуроры могут направить соответствующие материалы в следственные органы для возбуждения уголовного дела, особенно если будут выявлены признаки мошенничества, связанного со средствами, предназначенными для оборудования рабочих мест инвалидов, предусмотренного статьей 159.2 Уголовного кодекса.

Надзор за жилищными правами.

Прокуроры также обязаны контролировать соблюдение жилищных прав. Распространенные нарушения включают:

- органы местного самоуправления не проводят открытые тендеры на управление многоквартирными домами;
- несоблюдение управляющими организациями требований законодательства по своевременному и качественному предоставлению коммунальных услуг;

- незаконное взимание платы за жилье и коммунальные услуги;
- вопросы переселения граждан из аварийного жилья;
- местные органы власти отказываются регистрировать ветеранов для получения жилищной помощи из-за ухудшения жилищных условий;
- пренебрежение жилищными правами инвалидов и многодетных семей;
- ненадлежащий надзор со стороны надзорных органов, приводящий к несоблюдению требований местными и региональными органами власти.

С помощью этих мер прокуроры стремятся отстаивать права инвалидов и всех граждан. Их усилия имеют важное значение для обеспечения того, чтобы каждый получал услуги и защиту, гарантированные законом.

Прокуроры играют важную роль в поддержании жилищного законодательства и защите прав уязвимых слоев населения. Их обязанности можно разделить на несколько ключевых областей.

1. Надзор за предоставлением жилья: основная обязанность прокуроров – обеспечение соблюдения законов, регулирующих договоры социального найма. Они контролируют распределение жилья для определенных групп, таких как ветераны Великой Отечественной войны, инвалиды и многодетные семьи. Кроме того, прокуроры обеспечивают соблюдение жилищных правил, которые определяют, как используется и обслуживается недвижимость, гарантируя, что жилищные льготы распределяются надлежащим образом. Еще одна важная функция – надзор за переселением граждан из аварийного или некачественного жилья.

2. Обеспечение подотчетности государственных органов: для региональных и местных органов власти крайне важно эффективно осуществлять свои контрольные и надзорные функции в жилищных вопросах. Прокуроры должны проверять, выполняют ли эти органы свои обязательства.

Защита прав уязвимых групп.

Помимо обеспечения соблюдения жилищного законодательства, прокуроры играют важную роль в защите прав ветеранов, пенсионеров и других социально уязвимых лиц.

А) Защита интересов ветеранов.

Прокуроры несут ответственность за обеспечение того, чтобы уполномоченные организации оказывали ветеранам адекватную социальную поддержку. Сюда входит ряд групп, таких как:

- инвалиды войны и участники Великой Отечественной войны;
- военнослужащие, прослужившие не менее шести месяцев в период с 22 июня 1941 года по 3 сентября 1945 года;
- лица, награжденные орденами и медалями за службу в этот период;
- награжденные знаком «Житель блокадного Ленинграда» и другие лица, внесшие вклад в борьбу за независимость.

Прокуроры также работают над тем, чтобы обеспечить членам семей умерших ветеранов и ветеранов труда защиту, предусмотренную Федеральным законом № 5-ФЗ «О ветеранах».

Б) Надзор за социальной поддержкой участников войны.

Конституция РФ гарантирует социальную защиту граждан, служивших Отечеству. Она обеспечивает им достойное и уважительное отношение. Федеральный закон № 5-ФЗ определяет различные меры социальной поддержки участников Великой Отечественной войны, в том числе пенсионное обеспечение, обеспечение жильем, компенсацию расходов на жилье и коммунальные услуги.

Жилье остается важнейшей проблемой для этих ветеранов. Прокуроры тщательно следят за соблюдением законов, касающихся их социальной поддержки. Они рассматривают решения, принятые местными органами власти относительно регистрации ветеранов как лиц, нуждающихся в жилье, оценивая, есть ли у местных органов власти обоснованные причины для отклонения таких заявлений или соответствуют ли текущие условия проживания ветеранов требуемым стандартам.

В этом контексте прокуроры оценивают целесообразность решений о предоставлении жилья ветеранам и расследуют заявления о том, что они могли намеренно ухудшить свои жилищные условия.

В случае нарушения прав граждан прокуроры имеют право подавать иски от их имени. Генеральная прокуратура подчеркивает необходимость того, чтобы прокуроры отдавали приоритет правам и интересам уязвимых групп, многим из которых может быть сложно отстаивать свои интересы. Принимая упреждающие

правовые меры, прокуроры стремятся восстановить права этих лиц и обеспечить им поддержку, на которую они имеют право.

В) Прокурорский надзор за правами пенсионеров.

Права пенсионеров часто ущемляются из-за ошибок или задержек со стороны региональных отделений Пенсионного фонда Российской Федерации. Эти отделения могут не выплачивать вовремя пенсию, задерживать социальные доплаты и не учитывать необходимые корректировки пенсий. Кроме того, расходы на проезд пенсионеров в отпуск и обратно часто не возмещаются. Неработающим пенсионерам из регионов, схожих с Крайним Севером, часто отказывают в компенсации расходов на переезд.

Негосударственные пенсионные фонды также вносят свой вклад в проблемы. Некоторые из них неправильно распоряжаются накопительной частью трудовых пенсий, и часто происходят случаи несанкционированного перевода пенсионных взносов из государственного Пенсионного фонда в частные фонды без согласия пенсионеров. Эти частные фонды часто инвестируют пенсионные резервы в предприятия, связанные с их основателями, что приводит к потенциальным конфликтам интересов. Прокуроры также часто выявляют нарушения законов об обязательном пенсионном страховании страховщиками, что еще больше ущемляет права пенсионеров.

Г) Прокурорский надзор за правами многодетных семей.

Прокуроры играют ключевую роль в защите прав многодетных семей, обеспечивая выполнение государственными и местными органами власти своих юридических обязательств. Многодетные семьи имеют право на скидку не менее 30% на основные коммунальные услуги, такие как отопление, вода, канализация, газ и электричество. В домах без центрального отопления эта скидка распространяется на покупку топлива в пределах, установленных на региональном уровне.

Семьи с маленькими детьми также имеют важную защиту. Дети до шести лет имеют право на бесплатные рецептурные лекарства, а дети школьного возраста могут бесплатно пользоваться общественным транспортом, включая трамваи, троллейбусы, метро и городские автобусы. Кроме того, учащиеся могут бесплатно ездить на пригородных и межрайонных автобусах. Многодетные семьи имеют приоритет при зачислении в дошкольные учреждения, а

дети школьного возраста обеспечиваются бесплатным питанием в течение учебного дня. Кроме того, они получают бесплатную школьную форму или спортивную одежду на протяжении всего обучения. Раз в месяц многодетные семьи имеют право на бесплатный вход в культурные учреждения, такие как музеи, парки и выставки. Они также имеют право на улучшение жилья и получение земельных участков в установленных случаях.

Д) Прокурорский надзор за гражданами, пострадавшими от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера

Права граждан, пострадавших от стихийных или техногенных катастроф, находятся под пристальным контролем прокуратуры. Их обязанность – обеспечить, чтобы все соответствующие органы власти – будь то на государственном, местном или правоохранительном уровне – соблюдали законы о чрезвычайном положении во время ликвидации последствий катастроф.

Основные проблемы включают поддержание надлежащих санитарных норм во временных убежищах, обеспечение доступности продовольствия и медицинских услуг, а также быстрые действия по восстановлению социальных прав пострадавших граждан. Пострадавшие от стихийного бедствия имеют право на государственную поддержку, которая включает финансовую помощь, оценку ущерба и инспекции пострадавших домохозяйств. Власти должны обеспечить справедливое распределение помощи и ее доставку тем, кто в ней больше всего нуждается.

Прокуратура также следит за тем, чтобы все восстановительные работы проводились в рамках закона, а средства, выделенные на восстановление после стихийных бедствий, использовались по назначению. Она работает над предотвращением задержек в ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, отслеживает необоснованный рост цен на товары и продукты питания, защищает права граждан на компенсацию и помощь в процессе восстановления.

§5. Надзор в сфере противодействия коррупции.

Антикоррупционная экспертиза

нормативных правовых актов

Прокурорский надзор в сфере борьбы с коррупцией играет важнейшую роль в предупреждении коррупционной деятельности, выявлении ее глубинных причин и устранении причиняемого ею ущерба. Этот процесс обеспечивает эффективное и оперативное противодействие коррупции. Основной директивой, регулирующей этот надзор, является приказ Генеральной прокуратуры России № 581 от 10 октября 2022 года. В этом приказе обозначены следующие основные цели.

1. Своевременное предупреждение коррупционных правонарушений.

2. Выявление и устранение факторов, способствующих коррупции.

3. Минимизация или устранение вредного воздействия коррупции.

Прокуроры отвечают за раскрытие и пресечение различных коррупционных преступлений, включая злоупотребление властью, взяточничество, коммерческий подкуп и другие незаконные действия. Особое внимание уделяется нецелевому использованию государственных средств, особенно в бюджетном секторе, национальных проектах, государственных закупках и управлении государственными активами, такими как земля и ограниченные ресурсы. Коррупция в таких областях, как жилье, коммунальные услуги и управление окружающей средой, также находится под пристальным вниманием.

Неотъемлемой частью их роли является защита осведомителей – лиц, сообщающих о коррупции. Прокуроры обеспечивают защиту этих людей от возмездия и защищают их права. Они также предоставляют им необходимую юридическую помощь для поддержки их заявлений.

Другая ключевая обязанность касается защиты прав собственности. Когда коррупция приводит к нарушению прав собственности отдельных лиц, организаций или государства, прокуроры принимают меры по восстановлению этих прав и привлечению виновных к ответственности.

Прокуроры также контролируют соблюдение антикоррупционного законодательства в широком спектре субъектов, включая федеральные органы исполнительной власти, государственные

органы, органы местного самоуправления, государственные корпорации и частные предприятия. Они проводят проверки правовых актов и их проектов, чтобы убедиться в отсутствии лазеек или положений, поощряющих коррупцию.

Для усиления антикоррупционных усилий в 2007 году в соответствии со статьей 36 Конвенции ООН против коррупции были созданы специализированные подразделения, известные как СППК. Эти подразделения действуют в Генеральной прокуратуре и распространяются на региональные и специализированные прокуратуры по всей России.

Уникальный процесс обеспечивает независимость этих подразделений, охватывая назначение, увольнение и дисциплинарное взыскание сотрудников СППК. Кандидаты на эти должности проходят тщательную проверку, проводимую Генеральной прокуратурой. Чтобы соответствовать требованиям, они должны иметь не менее пяти лет прокурорского опыта, продемонстрировать высокую профессиональную компетентность и поддерживать безупречную репутацию. Специальная комиссия контролирует окончательный отбор.

Сотрудники СППК как регионального, так и федерального уровня назначаются приказом Генерального прокурора. Они могут быть привлечены к дисциплинарной ответственности только с согласия руководства Генеральной прокуратуры, что гарантирует их независимость при осуществлении антикоррупционной деятельности.

Специализированные подразделения по борьбе с коррупцией (СППК) действуют под руководством Управления по надзору за соблюдением законодательства о противодействии коррупции Генеральной прокуратуры России. Организационно-методическое руководство их деятельностью осуществляет Управление, а оперативное руководство – региональные прокуроры, военные прокуроры и прокуроры других специализированных управлений.

Департамент разделен на несколько отделов. В их число входят отделы, отвечающие за надзор за соблюдением федерального законодательства, контроль за уголовным процессом и проведением расследований. Кроме того, в нем имеется организационно-аналитический отдел. Старшие прокуроры размещаются в федеральных округах для надзора за государственными органами на окружном и межрегиональном уровнях.

Эта структура формирует независимую и вертикально интегрированную систему в российских органах прокуратуры, направленную на борьбу с коррупцией по многим направлениям. Автономия, предоставляемая сотрудникам СППК, обеспечивает им возможность выполнять свои обязанности без внешнего вмешательства, даже при расследовании дел высокопоставленных лиц.

Основной целью СППК является обеспечение законности, защита прав граждан, интересов организаций и государства. Подразделения ведут работу по противодействию коррупции, сосредоточившись на трех основных направлениях, изложенных в Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

1. Профилактика коррупции: устранение коренных причин и условий, способствующих процветанию коррупции.

2. Борьба с коррупцией: выявление, предотвращение, расследование и преследование коррупционных правонарушений.

3. Минимизация ущерба: снижение негативных последствий коррупционных действий и восстановление справедливости.

СППК выполняет различные важнейшие задачи для выполнения своей миссии, в том числе:

– профилактика коррупции: прокуроры работают на опережение, выявляя и устраняя условия, способствующие коррупции, до совершения правонарушений;

– законодательный надзор: они контролируют соблюдение антикоррупционных законов на федеральном, региональном и местном уровнях, а также в государственных корпорациях, коммерческих организациях и некоммерческих организациях;

– надзор за расследованиями: СППК обеспечивает надлежащее проведение расследований коррупционных преступлений, за исключением тех, которые находятся в ведении федеральных органов безопасности;

– ответственность: прокуроры несут ответственность за привлечение к ответственности лиц, причастных к коррупционной деятельности;

– восстановление прав: СППК осуществляет деятельность по восстановлению прав граждан и организаций, пострадавших от коррупции, участвуя в судебных разбирательствах по возмещению ущерба и защите государственных интересов.

СППК выполняет ряд функций по борьбе с коррупцией:

– надзор за соблюдением законодательства: подразделение обеспечивает соблюдение антикоррупционного законодательства федеральными, региональными и местными органами власти, а также частными и государственными организациями;

– надзор за финансами должностных лиц: они проверяют, соответствуют ли расходы государственных должностных лиц их задекларированным доходам, чтобы обнаружить любые незаконные доходы;

– обзор законопроектов: СППК оценивает существующие законы и предлагаемые законопроекты, чтобы убедиться, что они не способствуют коррупции;

– взаимодействие с правоохранительными органами: подразделение сотрудничает с другими правоохранительными органами для расследования преступлений, связанных с коррупцией;

– поддержка обвинения: прокуроры СППК представляют государство в делах о коррупции на всех уровнях судов, включая апелляционные и кассационные разбирательства;

– возбуждение административных дел: подразделение имеет полномочия возбуждать административные дела, в том числе против организаций, замешанных в коррупции;

– анализ антикоррупционного законодательства: СППК регулярно анализирует, как применяются антикоррупционные законы, и предлагает предложения по улучшению;

– международное сотрудничество: они взаимодействуют с международными антикоррупционными организациями и иностранными органами для укрепления усилий по борьбе с коррупцией;

– возвращение активов: СППК занимается возвратом активов, полученных коррупционным путем и переведенных за границу;

– общественное образование: они повышают осведомленность общественности о коррупции и поощряют культуру борьбы с коррупцией посредством правового образования и информационно-просветительских программ.

Подводя итог, можно сказать, что СППК играет ключевую роль в борьбе России с коррупцией, решая вопросы на каждом этапе – от профилактики и расследования до судебного преследования и

минимизации ущерба. Их усилия направлены на содействие прозрачности, подотчетности и более сильному управлению по всей стране.

Различение правовой экспертизы и антикоррупционной экспертизы необходимо для эффективного анализа нормативных правовых актов. Правовая экспертиза подразумевает тщательную оценку различных аспектов правового акта. Это включает в себя оценку его структуры, целей, предмета и полномочий органа, издавшего его. Кроме того, она проверяет, соответствует ли акт Конституции РФ и федеральным законам. Методы составления юридических документов также тщательно изучаются, чтобы убедиться в наличии всех необходимых компонентов.

Напротив, антикоррупционная экспертиза специально нацелена на положения правовых актов или законопроектов, которые могут поощрять или способствовать коррупции.

Правовая основа антикоррупционной экспертизы определяется рядом ключевых законов и нормативных актов.

1. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» определяет антикоррупционную экспертизу как важнейшую меру предупреждения коррупции (часть 2 статьи 6).

2. Федеральный закон № 172-ФЗ (от 17 июля 2009 г.) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» определяет рамки проведения таких экспертиз, уделяя особое внимание выявлению и устранению факторов, способствующих возникновению коррупции (часть 1 статьи 1).

3. Постановление правительства РФ № 96 (26 февраля 2010 г.) содержит руководящие принципы и методики проведения антикоррупционных проверок.

4. Приказ № 581 (от 10 октября 2022 г.) Генеральной прокуратуры РФ определяет, как прокуроры должны участвовать в этих проверках и реагировать на выявленные коррупционные риски.

5. Приказ № 363 (21 октября 2011 г.) Министерства юстиции РФ обязывает независимых экспертов использовать стандартизованную форму для представления результатов своих антикоррупционных экспертиз.

Прокуратура России играет важнейшую роль в проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов,

издаваемых различными государственными органами, включая федеральные агентства, региональные органы власти и органы местного самоуправления. Проверки проводятся по нескольким направлениям:

- защита прав, свобод и обязанностей человека;
- управление государственным и муниципальным имуществом;
- нормативные акты, касающиеся государственной службы, бюджетирования, налогообложения, таможни и различных других областей, таких как законы об охране окружающей среды и землепользовании;
- законодательство, регулирующее деятельность государственных корпораций, фондов и организаций, созданных в соответствии с федеральным законом;
- социальные гарантии для лиц, замещающих государственные и муниципальные должности.

Когда прокурор выявляет потенциальные коррупционные проблемы в правовом акте, он подает требование на внесение поправок в соответствующий орган. Этот запрос должен быть рассмотрен в течение 10 дней. Если акт был издан законодательным органом, он будет обсуждаться на следующем заседании с участием прокурора, который будет присутствовать для предоставления комментариев.

Прокуроры будут получать своевременные обновления о результатах своего требования. Если требование будет отклонено, они могут предпринять правовые действия для принудительного внесения изменений в правовой акт, гарантируя устранение выявленных факторов, вызывающих коррупцию.

Подводя итог, можно сказать, что в то время как юридическая экспертиза фокусируется на обеспечении соблюдения установленных правил, антикоррупционная экспертиза фокусируется на выявлении и исправлении положений, которые могут привести к коррупционным практикам. Правовая база четко определяет, как должны проводиться эти проверки, при этом прокуроры играют важную роль в выявлении проблем и принятии необходимых мер для снижения рисков.

§6. Надзор за исполнением законов органами государственного контроля (надзора), муниципального контроля

Статья 1 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» определяет государственный и муниципальный контроль как деятельность уполномоченных органов по предупреждению, выявлению и пресечению нарушений требований законодательства гражданами и организациями. Указанные органы применяют профилактические, контрольные и принудительные меры в целях прекращения нарушений или восстановления законного положения, существовавшего до нарушения.

Целью государственного и муниципального контроля является защита общества путем снижения рисков для охраняемых законом интересов, которые могут возникнуть вследствие нарушения установленных норм.

Однако некоторые виды деятельности выходят за рамки государственного и муниципального контроля в соответствии с настоящим законом. Исключенные виды деятельности включают:

- расследование уголовных заявлений и инцидентов, которыми занимаются правоохранительные и следственные органы;
- проведение оперативно-розыскных мероприятий в рамках предварительного расследования;
- рассмотрение дел об административных правонарушениях и исполнение постановлений;
- рассмотрение дел о нарушении законодательства о рекламе;
- проверка решения вопросов, приведших к приостановке деятельности;
- выполнение функций, связанных с судом, исполнение судебных постановлений и надзор за действиями прокуратуры;
- расследование несчастных случаев, профессиональных заболеваний, ущерба окружающей среде и других связанных с этим инцидентов;
- осуществление операций внешней разведки, государственной безопасности и федеральной безопасности.

Закон также определяет различные обязанности на федеральном, региональном и местном уровнях. Федеральные органы власти осуществляют государственный контроль в областях, находящихся в

пределах национальной юрисдикции. Региональные органы власти осуществляют контроль в каждом регионе по вопросам, общим с Российской Федерацией, в то время как местные органы власти сосредоточены на вопросах, характерных для их сообществ.

Закон различает «субъекты» и «объекты» государственного и муниципального контроля:

- предметы контроля включают соблюдение правовых требований, условий разрешений и исполнение решений, основанных на контрольных мероприятиях. Эти предметы изложены в федеральных или региональных законах;

- объекты контроля охватывают действия отдельных лиц и организаций, результаты их деятельности (такие как продукты, услуги и инфраструктура), а также объекты или оборудование, которые должны соответствовать нормативным стандартам.

Для документирования и ведения записей объектов контроля органы контроля собирают информацию посредством межведомственного сотрудничества и государственных ресурсов. Они не могут требовать от отдельных лиц или организаций предоставления данных, уже имеющихся в базах данных штата, если это не предписано федеральным законом.

Кроме того, закон требует создания единого реестра всех видов федеральной, региональной и муниципальной контрольной деятельности. Этот реестр включает в себя основные сведения о каждом виде контроля, задействованных агентствах и их филиалах. Правительству поручено создать и обновить этот реестр, обеспечив его доступность для общественности в Интернете.

Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере государственного и муниципального контроля, ведет Единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий. Реестр играет центральную роль в документировании и организации контрольных мероприятий, осуществляемых указанными органами. К его основным функциям относятся:

- отслеживание профилактических и надзорных мероприятий, а также специальных режимов контроля, применяемых надзорными органами;

- регистрация контрольных мер, принятых для устранения и устранения нарушений, восстановления законных условий и устранения любых последствий;

– регистрация решений и действий должностных лиц надзорных органов в ходе контрольных мероприятий;

– обеспечение эффективной координации деятельности надзорных и прокурорских органов при планировании и реализации мер надзора.

Правила формирования и ведения указанного реестра, включая протоколы публикации общедоступной информации в сети Интернет, устанавливаются Правительством Российской Федерации. Ведение реестра осуществляет Генеральная прокуратура РФ. Регистрация всех контрольных мероприятий в реестре до их начала является обязательной; проведение незарегистрированных мероприятий не допускается. Кроме того, информация, предусмотренная законом, но не внесенная в реестр, не может быть использована при принятии решений по государственному или муниципальному контролю.

Федеральный закон «О государственном контроле» устанавливает порядок обжалования решений надзорных органов и определяет конкретные меры контроля. Некоторые меры требуют прямого взаимодействия с контролируемым субъектом, что может включать встречи, телефонные звонки, запросы документов и посещение рабочих мест, за исключением объектов, открытых для общественности. Мероприятия, предполагающие прямой контакт, включают контрольные закупки, выборочные проверки, инспекционные визиты, выездные проверки и проверки документов.

Однако некоторые контрольные действия не требуют прямого контакта с контролируемым субъектом. Эти неинтерактивные контрольные действия включают мониторинг соблюдения обязательных требований и проведение проверок на местах. По закону контрольные действия ограничиваются теми, которые явно перечислены, и каждый тип контрольной деятельности должен осуществляться в соответствии с указанными правилами.

Для инспекционных визитов и проверок на местах также могут использоваться средства удаленной связи, такие как аудио- и видеосвязь.

Статья 57 Федерального закона определяет условия, при которых могут проводиться мероприятия по контролю, в том числе:

– сведения, свидетельствующие о причинении реального или потенциального вреда охраняемым законом интересам или свидетельствующие о несоответствии субъекта параметрам обязательных требований;

– запланированные даты для запланированных мероприятий по надзору;

- распоряжения Президента или Правительства Российской Федерации о проведении контрольных мероприятий в отношении конкретных субъектов;
- запросы прокуратуры, основанные на опасениях по поводу соблюдения законодательства или полученных жалобах;
- истечение срока исправления предыдущего нарушения;
- конкретные мероприятия, указанные в программе проверки, при условии, что федеральный закон разрешает осуществление надзорной деятельности на основе программы.

Контрольные мероприятия, не требующие непосредственного контакта, осуществляются должностными лицами служб на основании поручений уполномоченных лиц. Указанные поручения могут включаться в типовые планы работы служб, определяемые Федеральным законом.

Сроки проведения проверок строго регламентированы. Продолжительность выездных проверок ограничена десятью рабочими днями. Для субъектов малого предпринимательства продолжительность проверки составляет пятьдесят часов, для микропредприятий – пятнадцать часов, если иное не установлено пунктом 6 части 1 статьи 57 Федерального закона. В указанных случаях продолжительность проверок микропредприятий может быть увеличена до сорока часов. В случае, если субъект предпринимательства осуществляет деятельность в нескольких субъектах Российской Федерации, продолжительность проверок устанавливается индивидуально для каждого места, включая филиалы, представительства, производственные площадки.

Документальные проверки также ограничены десятью рабочими днями. В этот период не входит время, в течение которого органы ожидают запрошенные у субъекта документы. Если в представленных документах обнаружены ошибки или несоответствия, время, отведенное субъекту на предоставление разъяснений, также исключается из графика проверки.

Федеральный закон устанавливает два различных режима контроля: мониторинг и постоянный государственный контроль.

Мониторинг – это метод удаленного надзора, при котором должностные лица регулярно собирают и анализируют информацию о лицах и организациях. Используя удаленные инструменты, такие как камеры, аудио- и видеоустройства, должностные лица отслеживают действия, чтобы предотвратить потенциальный ущерб охраняемым общественным интересам.

Постоянный государственный контроль позволяет инспекторам поддерживать постоянное присутствие на объектах с высоким уровнем риска, проводя непрерывные надзорные действия для обеспечения соблюдения правовых норм. Такой подход применяется к областям федерального надзора, таким как промышленная безопасность, безопасность гидротехнических сооружений и регулирование проб.

Объекты, подлежащие постоянному надзору, определяются федеральным законом и выбираются на основе высокого потенциала причинения вреда или существенного риска несоблюдения нормативных требований.

§7. Надзор за исполнением законов судебными приставами

Прокурорский надзор в России играет важнейшую роль в обеспечении соблюдения Конституции и федеральных законов. Этот надзор призван защищать права и свободы граждан, а также интересы некоммерческих организаций, различных общественных объединений и бизнеса. В ходе проверок прокуроры тщательно изучают необходимые документы. Они изучают реестры дел судебных приставов, описи арестованного имущества, журналы переписки, а также записи жалоб и заявлений.

В ходе этих проверок прокуроры зачастую выявляют ряд типичных нарушений. К ним относятся:

- несоблюдение сроков и процедур возбуждения исполнительных действий;
- задержки или ненадлежащее исполнение мер принудительного характера;
- несвоевременное уведомление сторон о судебных решениях;
- бюрократические задержки и длительные периоды бездействия;
- неправильное ведение процессов изъятия, хранения и передачи имущества для продажи;
- принятие незаконных решений о взыскании исполнительского сбора или досрочное прекращение исполнительного производства.

«Закон о прокуратуре Российской Федерации» определяет субъектов, находящихся под прокурорским надзором, и определяет обязанности прокуроров. В их обязанности входит поддержание правопорядка и защита общественных интересов. Прокуроры контролируют соблюдение законов в различных государственных

органах, таких как Следственный комитет, Министерство внутренних дел и Федеральная служба судебных приставов. Они также обеспечивают соблюдение прав лиц, отбывающих наказание в исправительных учреждениях.

В том числе прокуроры играют важную роль в надзоре за действиями судебных приставов, гарантируя, что эти должностные лица действуют в рамках закона и сохраняют справедливость. Этот надзор особенно важен во время исполнительного производства, когда прокуроры проверяют действия судебных приставов, чтобы защитить права всех вовлеченных сторон.

В своих обязанностях прокуроры оценивают, правильно ли приставы исполняют исполнительные документы и придерживаются ли своих законных полномочий. Они остаются бдительными, чтобы не допустить злоупотребления властью со стороны приставов и привлекать их к ответственности за их поведение, обеспечивая соблюдение установленных правил.

Более того, прокуроры несут ответственность за то, чтобы меры принудительного взыскания, применяемые к должникам, были справедливыми и не приводили к злоупотреблениям со стороны судебных приставов. Если действия судебных приставов нарушают права человека, прокуроры обязаны оперативно вмешаться для решения проблемы и защиты интересов пострадавших.

Действия судебных приставов, нарушающие права граждан или закон, подлежат строгим проверкам. Прокуроры играют решающую роль в этом процессе, контролируя действия судебных приставов и активно работая над устранением выявленных нарушений. Они проводят проверки, выдают представления для устранения нарушений и по решению этих проблем, предупреждают о противоправных действиях.

Инструкция Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 19 сентября 2022 г. № 521/7 определяет порядок осуществления надзора за деятельностью судебных приставов. Данная инструкция имеет важное значение для обеспечения прав граждан и гарантирует, что жалобы на действия судебных приставов не будут перенаправлены в саму службу судебных приставов.

Прокурорский надзор охватывает ряд мер, направленных на обеспечение соблюдения судебных приставов правовых норм.

Прокуроры регулярно контролируют и оценивают деятельность судебных приставов для подтверждения соблюдения ими закона. Они анализируют многочисленные источники информации для выявления нарушений, которые могут затрагивать права граждан и интересы государства и общества. Прокуроры возлагают на судебных приставов ответственность за соблюдение закона и ожидают от них принятия соответствующих мер для устранения любых нарушений.

Кроме того, прокуроры обеспечивают исполнение судебных постановлений судебными приставами по результатам рассмотрения ими исков, заявлений и административных запросов. Особое внимание они уделяют восстановлению прав лиц, пострадавших от неправомерных действий по принудительному исполнению, особенно в случаях, когда между должниками и пострадавшими лицами возникает путаница в персональных данных.

Прокуроры также проверяют текущие исполнительные производства для оценки необходимости дополнительного надзора. При рассмотрении жалоб, связанных с нарушениями исполнительного законодательства, прокуроры проводят тщательный анализ заявлений. Они учитывают серьезность, частоту и продолжительность нарушений, а также любые предыдущие корректирующие меры, принятые судебными приставами.

Кроме того, прокуроры стремятся предотвращать незаконное изъятие активов должников, внимательно следя за действиями судебных приставов. Они оценивают своевременность и эффективность мер принудительного исполнения, гарантируя, что процедуры регистрации выполняются надлежащим образом, а имущество не изымается противоправно. Прокуроры подчеркивают необходимость тщательной подготовки документов, связанных с их действиями, отслеживая, как эти документы обрабатываются, и оценивая эффективность мер, принимаемых для устранения нарушений закона и защиты прав.

После завершения проверки и подтверждения нарушений прокуроры имеют право принять корректирующие меры. Это может включать в себя подачу протеста на незаконные акты судебных приставов, внесение представлений или выдачу рекомендаций по устранению выявленных нарушений.

§8. Надзор за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи

Прокурорский надзор за соблюдением законов в отношении несовершеннолетних является важнейшей обязанностью Генерального прокурора Российской Федерации и его команды прокуроров. Эта роль направлена на выявление и предотвращение нарушений прав несовершеннолетних, обеспечение защиты их свобод и интересов. Она имеет важное значение для поддержания верховенства закона и привлечения к ответственности лиц, ответственных за защиту законных прав несовершеннолетних.

Эта область надзора является специализированной, но не существует как полностью отдельная ветвь прокурорского надзора. Вместо этого она пересекается с общим надзором и другими ветвями, включая участие в различных судебных разбирательствах, таких как уголовные и гражданские дела. Надзор за делами несовершеннолетних имеет свои собственные, отдельные цели и методы, которые направляют его реализацию.

Основной целью этого надзора является проверка действий лиц, ответственных за права и благополучие несовершеннолетних. Этот надзор осуществляется различными подразделениями прокуратуры, что позволяет обеспечить адресную защиту интересов несовершеннолетних в конкретных ситуациях.

Значимость этого надзора выходит за рамки отдельных случаев, влияя как на общество, так и на государство. Несколько факторов выделяют эту область надзора.

1. Законодательная база: надежный набор законов регулирует права несовершеннолетних, включая международные договоры, федеральные законы и региональные правила. Согласно статье 72 Конституции Российской Федерации, эти вопросы находятся в совместном ведении федеральных и региональных властей.

2. Ответственные организации: различные организации и учреждения юридически обязаны обеспечивать соблюдение этих законов, играя важную роль в процессе надзора.

3. Уполномоченные должностные лица: конкретным лицам и организациям доверены права и обязанности, касающиеся образования и благополучия несовершеннолетних.

4. Правовое обеспечение: методы обеспечения, используемые в прокурорском надзоре, уникальны и играют ключевую роль в обеспечении соблюдения.

Этот специализированный надзор за законами о несовершеннолетних имеет исторические корни, уходящие в 1922 год. Хотя его формальное признание важно, практические последствия этого надзора сегодня еще более значительны.

Основной целью прокурорского надзора в данном контексте является защита прав и интересов детей в различных сферах общественной и государственной жизни. Прокуратура также осуществляет профилактическую деятельность, разъясняя соответствующим субъектам законы, защищающие несовершеннолетних.

Признавая, что несовершеннолетние часто являются уязвимой группой, государство реализует дополнительные меры правовой защиты для обеспечения их благополучия. Прокурорский надзор по своей сути является проактивным, независимо от конкретной отрасли деятельности. Эта проактивная позиция имеет решающее значение, поскольку несовершеннолетним может быть трудно отстаивать свои права из-за их возраста и зависимости от родителей, педагогов и институциональных властей. Им часто не хватает необходимых знаний и осведомленности, чтобы отстаивать свои права.

Кроме того, прокурорский надзор в отношении несовершеннолетних носит комплексный характер. Прокуроры используют все имеющиеся правовые инструменты, предусмотренные Законом о прокуратуре и другими федеральными законами, для обеспечения эффективного надзора и защиты несовершеннолетних.

Список использованной литературы

1. Абдулин, Р. С. Прокурорский надзор в Российской Федерации: учебное пособие / Р. С. Абдулин. – 4-е изд., перераб. и доп. – Курган: КГУ, 2021. – 266 с. – URL: <https://e.lanbook.com/book/300275> (дата обращения: 26.01.2023).

2. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: памятка. – Москва: Генеральная прокуратура Российской Федерации, 2019. – 32 с.

3. Ерёмин, А. В. История отечественной прокуратуры: учебное пособие / А. В. Ерёмин. – Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, 2018. – 136 с.

4. Настольная книга прокурора: в 2 ч. Часть 1: практическое пособие / О. С. Капинус и др.; под общ. ред. О. С. Капинус, С. Г. Кехлерова; под науч. ред. А. Ю. Винокурова. – 6-е изд., перераб. и доп. – Москва: Юрайт, 2022. – 595 с.

5. Прокурорский надзор: учебник / под ред. А. Я. Сухарева. – 4-е изд., перераб. и доп. – Москва: Норма: ИНФРА-М, 2024. – 480 с. – URL: <https://znanium.com/catalog/product/1856690> (дата обращения: 26.01.2023).

6. Прокурорский надзор: учебник / под ред. А. Я. Сухарева. – 4-е изд., перераб. и доп. – Москва: Норма: ИНФРА-М, 2022. – 480 с. – URL: <https://znanium.com/catalog/product/1856690> (дата обращения: 26.01.2023).

7. Прокурорский надзор: учебник / под ред. А. Я. Сухарева. – 4-е изд., перераб. и доп. – Москва: Норма: ИНФРА-М, 2023. – 480 с. – URL: <https://znanium.ru/catalog/product/2087732> (дата обращения: 22.10.2024).

8. Прокурорский надзор за исполнением законов и законностью правовых актов: учебное пособие / О. Н. Коршунова, И. И. Головки, Э. Р. Исламова, С. И. Коряченцова, М. Н. Кустов, В. В. Омелянович, Д. М. Плугарь, К. И. Тимошук; под ред. Э. Р. Исламовой. – 2-е изд., перераб. – Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, 2023. – 287 с.

9. Прокурорский надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации, исполнением законов и законностью правовых актов: учебное пособие / И. И. Головки, Э. Р. Исламова, С. И. Коряченцова, Д. М. Плугарь. – Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2017. – 100 с.

10. Российское общество и государство на современном этапе: сборник научных трудов. – Владимир: Владимирский юридический институт ФСИН России, 2021. – 272 с. – URL: <https://znanium.com/catalog/product/1863399> (дата обращения: 26.01.2023).

11. Стахов, А. И. Административно-процессуальная деятельность органов государственного контроля и надзора: учебное пособие / А. И. Стахов. – Москва: РГУП, 2017. – 176 с. – URL: <https://znanium.com/catalog/product/1006979> (дата обращения: 26.01.2023).

Учебное издание

Гизятова Светлана Владимировна
Курочкин Анатолий Васильевич

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ
ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ
КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ,
ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ И ЗАКОННОСТЬЮ
НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ**

Учебное пособие

Чебоксары, 2026 г.

Компьютерная верстка *Е. А. Малышева*

Подписано в печать 13.07.2026.

Дата выхода издания в свет 15.07.2026.

Формат 60×84/16. Бумага офсетная. Печать офсетная.
Гарнитура Times. Усл. печ. л. 8,6. Заказ К-1481. Тираж 500 экз.

Издательский дом «Среда»
428023, Чебоксары, Гражданская, 75, офис 12
+7 (8352) 655-731
info@phsreda.com
<https://phsreda.com>

Отпечатано в Студии печати «Максимум»
428023, Чебоксары, Гражданская, 75
+7 (8352) 655-047
info@maksimum21.ru
www.maksimum21.ru