

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РФ
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования

«ПЕНЗЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Юридический факультет

Кафедра
«Правоохранительная деятельность»

ДИПЛОМНАЯ РАБОТА
на тему

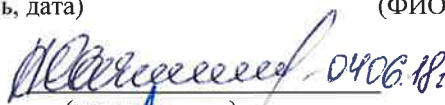
Прокурорский надзор за исполнением федерального
законодательства

Студент:


(подпись, дата)

Абрамова Екатерина Андреевна
(ФИО полностью)

Научный руководитель


(подпись, дата)

Свечников Н.И.
(фамилия, инициалы)

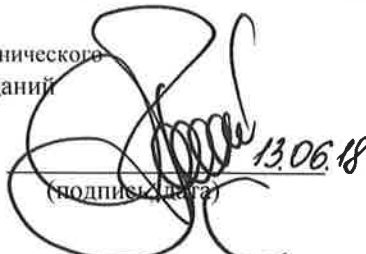
Нормоконтролер


(подпись, дата)

Битюцкий Е.В.
(фамилия, инициалы)

Рецензент: Начальник отдела материально-технического
обеспечения, эксплуатации зданий
и транспорта Прокуратуры

Пензенской области
(должность, место работы)


(подпись, дата)

Гончаров С.А.
(фамилия, инициалы)

Работа допущена к защите (протокол заседания кафедры от ____ № ____).

Заведующий кафедрой


(подпись)

Свечников Н.И.
(фамилия, инициалы)

Работа защищена с оценкой _____ (протокол ГЭК от ____ № ____).

Секретарь ГЭК

(подпись)

Козинченко Т.Н.
(фамилия, инициалы)

Пенза 2018

Оглавление

Введение	3
1. Организационно-правовые основы деятельности органов прокуратуры РФ по надзору за исполнением федерального законодательства.....	7
1.1. Становление и развитие прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства	7
1.2. Зарубежный опыт организации прокурорского надзора за исполнением законодательства	17
1.3. Место, виды и система прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства в деятельности прокуратуры РФ.....	25
2. Реализация прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства при взаимодействии с другими органами государственной власти. Проблемы и перспективы его развития.....	44
2.1. Взаимодействие органов прокуратуры с иными органами при осуществлении прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства	44
2.2. Проблемные вопросы и перспективы развития прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства.....	55
Заключение	64
Список литературы	68

Введение

Конституцией РФ, а именно второй главой, были провозглашены основные права и свободы человека и гражданина. Помимо их закрепления, Конституция РФ обязала государство защищать эти права от всякого рода противоправных действий. По этому общему правилу, государство через свои органы и с помощью должностных лиц, используя все правовые средства, обеспечивает защиту конституционных прав и свобод человека. Система правозащитных органов в России представлена широким спектром, во главе которой стоит Президент РФ, являющийся гарантом прав и свобод человека и гражданина. Правительство РФ также наделено полномочиями в сфере обеспечения прав и свобод. Функция по защите прав и свобод является основополагающей для всей судебной системы. Таким образом, можно сказать, что функция защиты распределена на все государственные органы страны. Но для эффективной работы в стране необходим специальный орган, который бы сконцентрировал в своей деятельности всю власть по контролю и надзору за исполнением законов, иных нормативных актов, а также за соблюдением Конституции РФ.

Этим органом в системе российской правовой системы была и остается на сегодняшний момент прокуратура РФ. В соответствии с ст. 1 ФЗ «О прокуратуре РФ» прокуратура в системе механизма государственных органов выступает как федеральная централизованная система, цель которой осуществление надзора за исполнением законодательства на территории РФ от имени государства по принципу единоначалия. Как видно из определения главным направлением ее деятельности является надзор за исполнением законодательства, и защиты нарушенных в связи с этим прав и свобод человека и гражданина, который в прошлом именовался «общим надзором».

Данное направление включает в себя огромное количество законов и иных нормативно-правовых актов, которые издаются в государстве государственными органами и органами местного самоуправления, касающиеся

почти всех сфер общественной жизни.

Актуальность выбранной темы подтверждается тем, что законодательство в России на сегодняшний момент является не совершенным, многие федеральные законы, законы, изданные органами власти субъектов, органами местного самоуправления нуждаются в корректировке, так как в той или иной мере ущемляют права человека. Подтверждением этого является число нормативно-правовые акты, которые были отменены или изменены по протесту прокуратуры. Статистические данные по Пензенской области показывают, что в 2016 году прокурорами было выявлено 480 незаконно изданных нормативно правовых акта, а уже в 2017 году данный показатель составлял 517 незаконно изданных нормативных документов.

Учитывая постоянный рост преступности, в том числе количественные изменения (повышение) нарушений законодательства, прокуратуры загружены делами о нарушении законодательства в той или иной сфере.

Главной проблемой организации работы прокуратуры является обширность его предмета- все нормативно-правовые акты, которые действуют на территории страны, исключая уголовно-процессуальное, уголовно-исполнительное и гражданско-процессуальное законодательство. Важной составляющей является и взаимодействие органов прокуратуры при осуществлении надзора за исполнением законодательства и его формы, которые также не имеют должного закрепления на законодательном уровне, и в этой связи нередко возникают вопросы. Данные аспекты указывают на несовершенство в организации работы прокуратуры, касаемые надзора за исполнением законодательства РФ, а как следствие требуют научного осмысления, направленного на оптимизацию прокурорского надзора за исполнением законодательства.

Указанные обстоятельства указывают на актуальность рассматриваемой темы дипломной работы.

Существенный вклад в научное обоснование прокурорского надзора за исполнением законодательства был внесен такими российскими учеными как

Басковым В.И., Берестневым Ю., Бессарабовым В.Г., Богдановским А., Власовым В., Галузиным А., Звягинцевым А.Г., Казанцевым С.М., Ласкиной Н.В., Наумовым А., Никитиным А.П., Триксым А.В. и многими другими.

Нормативно-правовую основу дипломной работы составляет Конституция РФ, Федеральные конституционные законы, Федеральные законы, Указы Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, приказы и указания Генерального Прокурора РФ, а также другие нормативно-правовые и ведомственные акты.

Объектом дипломной работы являются общественные отношения, которые складываются в процессе реализации прокурорского надзора за исполнением законодательства.

Предметом выступают нормативно-правовые акты, регламентирующие современное состояние прокурорского надзора за исполнением законодательства РФ, особенности организации работы по данному направлению и нормативно-правовое закрепление данной деятельности.

Цель дипломной работы- изучить организацию работы прокурорского надзора за исполнением законодательства, выявить проблемы и разработать предложения для совершенствования прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства, отвечающие современным условиям.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

1. проанализировать историю становления прокурорского надзора за исполнением законодательства в России;
2. рассмотреть зарубежный опыт организации прокурорского надзора за исполнением законодательства;
3. определить место прокурорского надзора за исполнением законодательства в деятельности органов прокуратуры РФ;
4. исследовать виды и систему данного направления прокурорского надзора;
5. сформировать проблемные вопросы, возникающие при осуществлении

прокурорского надзора за исполнением законодательства;

6. систематизировать взаимодействие органов прокуратуры с другими органами при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законодательства;

7. разработать перспективные предложения совершенствования прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства.

Методологической основой дипломной работы являются общенаучные и частнонаучные методы и приемы: сравнительно-правовой, формально-логический, конкретно- социологический, историко-правовой и другие методы и приемы, которые способствуют реализации познавательного интереса и достижению поставленной цели.

Структура дипломной работы обусловлена целями и задачами исследования и состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения, библиографического списка, приложений.

1. Организационно-правовые основы деятельности органов прокуратуры РФ по надзору за исполнением федерального законодательства

1.1. Становление и развитие прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства

В общем виде прокурорский надзор представляет собой деятельность специально уполномоченных органов (прокуроров), которые выступают от имени государства и обеспечивают верховенство закона, единство и укрепление законности, защиту прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства (ст.2 ФЗ «О прокуратуре РФ»), путем выявления и своевременного устранения нарушений закона, привлечения виновных к установленной законом ответственности. А прокурорский надзор за исполнением законодательства (ранее именовался «общий надзор») является одним из его направлений¹.

Указ Петра I от 5 (16) февраля 1722 г «О статусе генерального прокурора»², в соответствии с которым создавались должности Генерал-прокурора и обер-прокурора при Сенате, а также прокуроров при коллегиях – основа зарождения органов прокуратуры в России. Петр I создавал данные должности, как «Око государево», которое будет стоять на защите государства, общества и каждого отдельного гражданина.

С самого зарождения главным направлением деятельности прокуратуры является надзор за соблюдением законодательства России органами государственной власти. Первоначально внимание было акцентировано на Сенат. Генерал-прокурор, надзирая за деятельностью Сената, следил чтобы он рассматривал только подведомственные ему дела, а вся его деятельность была в

¹ О прокуратуре РФ : федер. закон от 17 января 1992 г. № 2202-І (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ. 1995. №47. Ст.4472.

² О статусе генерального прокурора: указ Петра I от 5 (16) февраля 1722 г. URL: <http://пустапа.рф/article.php?nid=29188> (дата обращения 11.04.2018).

строгом соответствии с Регламентом и указами Императора. Затем права генерал-прокурора расширялись, и контрольные функции перешли на суды и в конечном итоге на все государственные органы. Главной особенностью прокурорского надзора того времени являлось, что решения прокурора не носили общеобязательный характер для исполнения. В случае выявления нарушения законодательства в деятельности какого-либо органа, прокурор вносил протест в орган, где выявил нарушение или вышестоящему органу.

Полномочия прокуроров значительно сужаются при правлении Екатерины I, при которой власть была сосредоточена в руках аристократии, а именно Верховного совета, затем Кабинета. Возвращение к петровской системе прокуратуры было при Анны Иоанновны, когда прокурор, выполняя надзор за законностью деятельности государственных органов, так же как и при Петре I вносил протесты.

Существенный шаг в развитие прокуратуры и прокурорского надзора, был сделан при Екатерине II, при которой прокуратура фактически стала органом Управления общей компетенции, на которую возлагались функции общего и судебного надзора. В рамках общего надзора прокуратура надзирала:

- за соблюдением закона всеми органами, действующими на территории государства, а также гражданами;
- за деятельностью присутственных мест;
- за соблюдением прав граждан;
- за охраной интересов империи.

Впервые в нормативно-правовых актах понятие «прокуратура» появилось в циркуляре, изданным Наркомюстом 17 октября 1922 г, № 105 «О вопросах ближайшей деятельности прокуроров на местах по общему надзору»¹. Первоначально прокуроры особое внимание уделяли нормативно-правовым актам, касающимся финансовой стороны общества- проверяли законность и обоснованность принятых решений местными органами в области сбора налогов, деятельности предприятий и т.д. Акцент в работе прокуратуры был

¹ Цит. по: Арсеньев Б. Пройденный путь // Соц. законность. 1947. № 5. С. 40.

сделан и на соблюдение законов предприятиями, особенно это касалось трудового законодательства, где чаще всего не соблюдались правила принятия на работу граждан. Важным и новым в деятельности прокуратуры стала возможность прокурора возбуждать уголовные дела по факту нарушения законодательства.

Следует обратить внимание на создание прокуратуры Пензенской губернии приходилось на 18 ноября 1922 г, где губернским прокурором был назначен Аустин. 13 июня 1923 г были утверждены правила внутреннего распорядка и ведения делопроизводства в управлении Пензенской губернской прокуратуры и подведомственных ей органов. В правилах определялась структура губернской прокуратуры, возглавляемой губернским прокурором, при этом каждое отделение возглавлял один из помощников прокурора¹.

Губернская прокуратура делилась на 6 отделений:

1. общего надзора за законностью действий всех органов власти, хозяйственных учреждений, общественных и частных организаций и частных лиц, а также гражданских дел, рассматриваемых Губсудом;
2. организации обвинения и надзора за всеми органами следствия и дознания (кроме ГПУ) в общегосударственном масштабе;
3. надзора за деятельностью старших следователей по участию в распорядительных и судебных заседаниях уголовного отдела Губсуда;
4. надзора за деятельностью районных следователей, уголовного розыска и милиции г. Пензы, а также податной, продовольственной, санитарной и технической инспекции, инспекции труда и комиссии несовершеннолетних;
5. надзор за деятельностью органов ГПУ и местами заключения во всей губернии;
6. по участию в заседаниях кассационного отделения уголовного отдела Губсуда².

¹ Колемасов В.Н. Организация борьбы с уголовной преступностью в Пензенской губернии в 1917-1928 гг. Саратов: СЮИ МВД России. 2008. С. 196.

² Колемасов В.Н. Организация борьбы с уголовной преступностью в Пензенской губернии в 1917-1928 гг.- Саратов: СЮИ МВД России. 2008. С. 197.

Всеобщее Руководство СССР 1922 г рекомендовало прокурорам участвовать в заседаниях уездных исполкомов, в тех случаях, когда ими принимались общеобязательные постановления и распоряжения. В ходе заседания прокуроры обязаны знакомиться со всеми постановления исполкома, решениями руководителей местных органов и проверять их на соответствии законам. Показательным считается число выявленных фактов нарушений закона по 44 губерниям РСФСР 1 января 1923 г: 263 протеста на постановления уездных исполкомов, из которых 202 были удовлетворены, и 246 протестов на постановления губисполкомов, из которых удовлетворенными остались 183. Нельзя не учитывать количество уголовных дел, которые были возбуждены при осуществлении общего надзора- их число 7533 дел.

Реконструкция прокуратуры была проведена в 1923 г на основании Положения о Народном комиссариате, в котором было утверждено, что Прокуратура делится на 4 подотдела, одним из которых является «подотдел общего надзора», функции которого не были раскрыты¹.

Полномочия прокурора по осуществлению общего надзора в последующем можно проследить в главе XII, которая в 1923 г была дополнена Положением о судоустройстве РСФСР 1922 г., а именно ст. 87, где закреплены права прокуроров на местах:

- выносить постановление в исполнительные комитеты об отмене или изменении распоряжений и постановлений, которые были изданы ими или подчиненными им органами;

- вносить протест в Прокуратуру Республики, в Совет Народных Комиссариатов или Президиум Верховного Централизованного исполнительного Комитета².

В 1923 г в Положении о Верховном суде РСФСР был так же установлен Прокурорский надзор, под которым понималась деятельность сотрудников

¹ Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства РСФСР. 1923. № 10. С. 120. (утратил силу).

² Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства РСФСР РСФСР. 1923. № 48. С. 481. (утратил силу).

Прокуратуры за соблюдением законности органами центральных и местных органов власти¹. Нельзя не заметить, что данные органы оказывали огромное влияние на деятельность прокуратуры. Другой немало важной проблемой являлась невозможность охватить такое большое количество источников. Тем более, как показывает история, прокуроры в своей деятельности не совсем правильно толковали возложенные на них функции - большое внимание уделяли проверке роддомов, театров и т.д., а главенствующие министерства и ведомства, первым делом принимаемые ими решения, оставались без внимания².

Со временем законодатель все же принял решение детализировать деятельность прокуратуры. В связи с этим были внесены изменения в Положение о Прокуратуре СССР постановлением ЦИК и СНК СССР 17 декабря 1933 г касающиеся ограничения их деятельности по общему надзору-соблюдение за соответствием решений отдельных ведомств Конституции СССР, постановлениям и распоряжениям Правительства СССР³.

Конституция СССР 1936 г на Прокуратуры СССР возложила функцию по надзору за соблюдением и единообразном исполнении общеобязательных законов, действующих на территории СССР, всеми министерствами и приравненных к ним структурных подразделений, а также должностными лицами этих учреждений.

Циркуляр Прокурора СССР 1937 года №47/24 запретил прокурорам предварительно рассматривать и исправлять проекты решений исполкомов, чтобы не было подмены надзорной функции прокуратуры консультативной⁴.

Нельзя не учитывать тот факт, что прокуратура, находясь в составе наркоматов юстиции, претерпевала сильное давление местных органов. Но несмотря на это, прокуратура все же, с большим или меньшим успехом, выполняла возложенные на нее задачи по выявлению несоответствия закону

¹ Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР.1923. № 10. Ст. 311.

² Цит. по: Арсеньев Б. Пройденный путь // Соц. законность. 1947. № 5. С. 40.

³ Собрание законов и распоряжений рабоче-крестьянского правительства СССР. 1934. № 1. С. 2. (утратил силу).

⁴ Сборник приказов Прокуратуры СССР. М. 1939. С. 9.

действий государственных органов¹.

В годы Великой Отечественной войны прокуроры, оставшиеся трудиться в тылу, не перестроились на военный режим, и вместо того, чтобы следить за законностью решений государственных структурных подразделений, вмешивались в деятельность предприятий и фабрик, выполняя не предназначенную им хозяйственную функцию.

Ситуация изменилась в связи с изданным в 1944 г приказом Прокурора РСФСР, который закрепил за прокурорами функции по принятию заявлений и сообщений граждан о незаконных действиях государственных и местных органов власти. Этому свидетельствует и приказ Генерального прокурора № 128 1948 г «Об усилении общего надзора за точным исполнением законов», в котором были сформулированы задачи и функции прокуратуры².

Нельзя не учесть тот факт, что формы и способы общего прокурорского надзора, в отличие от других видов надзора – за следствием, за судебной властью, за местами лишения свободы, где формы их реагирования были дополнительно раскрыты в других нормативно-правовых актах, например, таких как Уголовно-процессуальный кодекс, Гражданско-процессуальный кодекс, Исправительно-трудовой кодекс и др., не были нигде раскрыты, а закон предусматривал лишь общие формулировки³.

Положением 24 мая 1955 г «О прокурорском надзоре» были определены объекты общего надзора, к которым относились учреждения, организации, должностные лица, и граждане. Общий надзор заключался в надзоре за соблюдением законности этими органами и должностными лицами и за тем, чтобы издаваемые ими решения не противоречили законодательству⁴. А в отношении граждан прокуратура следила за их точным исполнением законов, которые предусматривали обязанности граждан по отношению к государству и

¹ Григоренко В.Н. Прокуратура в борьбе с местничеством и ведомственностью // Сов. прокуратура. Очерки истории. М., 1993. С. 89.

² Лебединский В.Г. Советская прокуратура и ее деятельность в области общего надзора. М. 1954. С.101.

³ Лунев А.Е. Конституционные основы общего надзора прокуратуры СССР // Вопросы советского административного и финансового права. М. 1952. С. 84.

⁴ Березовская С.Г. Прокурорский надзор за исполнением законов гражданами // Соц. законность. 1970. № 10. С. 28.

обществу¹.

Положение впервые более полно раскрыло сущность общего надзора прокуратуры:

- 1) проверка законности деятельности организаций, учреждений, должностных лиц и граждан;
- 2) проверка законности актов, издаваемых ими;
- 3) опротестование незаконно изданных актов, привлечение должностных лиц и граждан к ответственности за нарушение законодательства².

Положением был значительно расширен прокурорский надзор за исполнением законодательства, который включал в себя помимо выше перечисленных еще и функции охраны политических, трудовых, жилищных и других личных прав, которые провозглашены Конституцией от всякого рода посягательств³.

Конституция 1977г усилила централизацию прокурорского надзора, который был вынесен в отдельную главу (XXI (ст. 164 – 168)), в связи с усилением защиты провозглашённых государством прав и свобод человека и гражданина⁴.

Анализируя законодательство конца XX века можно проследить расширение предмета и пределов общего надзора прокуратуры. Первым источником, содержащим эти положения, был Закон «О прокуратуре СССР» 1979 года, который в ст. 22 закрепил, обязанность прокурора надзирать, за тем, чтобы участники правоотношений в своей деятельности и при создании актов, соблюдали теперь не только законы, изданные государством, но также и Постановления Совета Министров СССР, Советов Министров союзных и автономных республик. В упомянутом законе впервые был введен принцип демократизма и гласности, которые в деятельности прокуратуры, как и любого государственного органа очень важны. Данные принципы способствовали

¹ Галкин Б.А. Прокурорский надзор в СССР: учебник / под ред. Б.А. Галкина. М. 1982. С. 102.

² Тадевосян В.С. Прокурорский надзор в СССР. М.1956. С. 113.

³ Лебединский В.Г., Каленов Ю.А. Прокурорский надзор в СССР (очерки по курсу) / под общ. ред. зам. Генпрокурора СССР В.А. Болдырева. М. 1957. С. 73-74.

⁴ Ведомости Верховного совета СССР. 1977. № 41. С. 614. (утратил силу).

большей эффективности в борьбе с нарушениями закона, в том числе и нарушениями со стороны работников прокуратуры, выявляя их причины, мотивы и условия совершения.

Повышению значимости и расширению пределов ее полномочий послужил принятый 26 декабря 1990 г Съездом народных депутатов Закон СССР «Об изменениях и дополнениях Конституции СССР в связи с совершенствованием системы государственного управления»¹. На основании этого закона к объектам общего надзора стали относиться политические партии и массовые движения, что не вполне вписывалось в политику демократии и гласности.

Законодательную основу действующей на сегодняшний момент прокуратуры составила Концепция судебной реформы в Российской Федерации, принятая Верховным Советом РСФСР 24 октября 1991 г. В Концепции отмечалось, что прокуроры в ходе осуществления общего надзора, не смогут охватить и меньше половины всех ведомственных актов, которые противоречат законодательству².

Закон «О прокуратуре РФ» 1992 г. уже не предусматривал такое направление, как общий надзор, а был заменен на надзор «за исполнением законов местными представительными органами, органами исполнительной власти, управления и контроля, юридическими лицами, общественными объединениями, должностными лицами, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов»³.

К этому времени стало очевидным, что общий надзор не эффективен. На смену предыдущему закону, был разработан проект нового ФЗ №168-ФЗ от 17. 11. 1995 г «О прокуратуре РФ», который определил главные задачи и функции

¹ Об изменениях и дополнениях Конституции СССР в связи с совершенствованием системы государственного управления: Закон СССР от 26 декабря 1990 г. URL: <http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1977/zakony/185464/> (дата обращения 22.02.2018).

² Пашин С.А. Концепция судебной реформы в Российской Федерации /Сост. С. А. Пашин. М. Республика. 1992. С. 59.

³ О прокуратуре РФ : федер. закон от 17 января 1992 г. № 2202-І (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ. 1995. №47. Ст.4472.

надзора за исполнением законодательства¹.

Предметом надзора за исполнением законодательства в соответствии со ст. 21 ФЗ «О прокуратуре РФ» выступает надзор за соблюдением Конституции РФ объектами надзора и исполнение ими законов, которые действуют на территории России- Федеральных конституционных законов, Федеральных законов, иных законов и подзаконных актов, которые не противоречат Конституции РФ и ФЗ РФ.

Под подзаконными актами подразумеваются:

1. Постановления Конституционного суда, так как обладают юридической силой, приравненной к Федеральному закону;

2. Указы Президента РФ, Постановления Правительства в соответствии с ст. 80 и ст.110 Конституции РФ, где указано, что Постановления и Указы Президента РФ и Правительства РФ являются обязательными для исполнения всеми субъектами права на всей территории РФ;

3. Постановления Государственной Думы и Федерального Собрания.

В предмет надзора за исполнением законодательства в настоящее время входят и двусторонние и многосторонние международные договоры, которые были подписаны Россией.

По сравнению с предыдущими законами значительно расширен и круг объектов надзора в ч. 1 ст. 21 ФЗ «О прокуратуре РФ»², в который входят федеральные органы исполнительной власти, Следственный комитет РФ, законодательные и исполнительные органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, органы военного управления, органы контроля, их должностные лица, субъекты осуществляющие общественный контроль за обеспечением прав человека и гражданина в местах принудительного содержания и содействие данным лицам, а также органы управления и руководители коммерческих и некоммерческих организаций. Следует заметить, что в качестве объекта не закреплены граждане, хотя

¹ О прокуратуре РФ : федер. закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ. 1995. №47. Ст.4472.

² Там же. Ст. 21.

нарушение ими действующих на территории РФ законов несет установленную законодательством ответственность.

Вся деятельность по надзору за исполнением законодательства РФ направлена на решение следующих задач:

1. в случае появления информации о нарушениях законодательства, прокурор обязан вмешаться в деятельность органа, должностного лица или гражданина с целью принятия мер по выявлению нарушений и ликвидации их;
2. предупреждение нарушений законодательства субъектами надзора;
3. проведение прокурорских проверок на объектах надзора, которые ранее были раскрыты, с целью совершенствования деятельности их по исполнению законодательства;
4. активное участие в средствах массовой информации с доведением до общественных масс информации о статистике выявленных в сфере исполнения законодательства нарушений и привлеченных к ответственности лиц;
5. выявление пробелов в законодательстве об исполнении законов, действующих на территории РФ и внесение возможных предложений их устранения.

На сегодняшний день надзор за исполнением законодательства охватывает все сферы жизнедеятельности. Прокуроры выступают в защиту пенсионных, жилищных, трудовых и других социальных прав человека, а также по охране окружающей среды.

По сравнению с Законами «О Прокуратуре СССР», ФЗ 1995 г «О Прокуратуре РФ» наделил прокуроров большими полномочия при осуществлении надзора за исполнением законодательства РФ. В соответствии с законом прокуроры в процессе надзора за исполнением законодательства вправе проводить следующие мероприятия:

- а) проводить проверки исполнения законов в связи с получением информации об их нарушении;
- б) проверять на законность издаваемые правовые акты;
- в) выполнять проверки исполнения законов как единолично, так и

совместно с другими государственными органами;

г) подготавливать акты прокурорского реагирования на нарушение законов, в том числе обобщенные представления, а также информацию по результатам правоприменительной деятельности;

д) подготавливать и предъявлять иски и заявления в суды общей юрисдикции;

е) разрабатывать методические рекомендации по выполнению проверок исполнения законов;

ж) проводить предупредительно-профилактические мероприятия, в которые могут входить беседы, выступления в СМИ¹.

Подводя итог историческому аспекту становления прокуратуры, можно прийти к выводу, что прокуратура в России прошла долгий и тяжелый путь, который во многом был вызван сложной обстановкой в государстве и обществе.

Несмотря на все трудности, прокуратура на протяжении всего своего существования оставалась органом, который, не смотря на давление местных органов государственной власти, в большей или в меньшей степени, осуществлял возложенные на него задачи и функции по выявлению и пресечению нарушений законодательства, действующего в государстве.

1.2. Зарубежный опыт организации прокурорского надзора за исполнением законодательства

При исследовании деятельности и организации прокуратуры зарубежных стран, а также их законодательного закрепления, можно прийти к выводу, что на сегодняшний день нет единой системы организации прокуратуры, с едиными установленными задачами и полномочиями.

Прокуратура каждой страны прошла длительный путь развития и

¹ О прокуратуре РФ : федер. закон от 17 января 1992 г. № 2202-І (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ. 1995. №47. Ст.4472.

адаптации к постоянно меняющейся обстановке в стране- перестройка государственного механизма и экономики, общественные настроения (восстания), вмешательство других стран, войны.

Анализируя прокуратуры зарубежных стран, можно заметить, что подобных органов, в какой-либо мере сходных между собой очень мало. При рассмотрении деятельности прокуратур не было найдено ни в одной стране прокуратуры, которая бы по своим строению, задачам и полномочиям была бы идентична российской прокуратуре.

Если проанализировать классификацию прокуратур по их месту в системе государственных органов, то можно выделить четыре группы стран:

1. Страны, прокуратура которых включена в состав Министерства юстиций. Также органы прокуратуры могут быть отнесены к органам правосудия и действовать исключительно при судах, а могут быть отнесены и к судейскому корпусу («магистрату»).

2. Страны, прокуратура которых целиком включена в систему судебной власти. В данных странах прокуроры пользуются административной автономией в пределах судебной власти.

3. Страны, прокуратура которых является самостоятельным органом власти и подотчетна только парламенту или главе государстве.

4. Страны, в которых нет ни прокуратуры, ни аналогичного органа, который бы выполнял функции прокуратуры¹.

Теперь более подробно рассмотрим данные группы стран, а в частности организацию деятельности прокуратуры.

В число первой группы входят такие страны как США, Польша, Франция, Бельгия, Нидерланды, Румыния, Дания, Израиль, Эстония, Япония, Сирия. Считается целесообразно рассмотреть особенности организации деятельности прокуратуры в некоторых странах.

Прокуратура в Дании полностью подчинена Министру юстиции. Основным направлением работы органов прокуратуры является

¹ Карпова Е. Модели Прокуратуры в зарубежных странах // Закон и жизнь. 2012. №3. С. 53.

государственное обвинение в ходе судебного разбирательства. Среди особенностей организации деятельности прокуратуры можно выделить:

1. назначение прокуроров и судей осуществляется министром юстиций в соответствии с их квалификацией;
2. деятельность прокуратуры регламентирует Закон Дании «Об отправлении правосудия»;
3. финансирование органов прокуратуры и их работников осуществляется Министерством юстиции;
4. прокуроры не осуществляют надзорно-контрольные функции в отношении управленческих и властных структур¹.

Структура прокуратуры Дании представлена, во-первых, государственным обвинителем (прокурор низшего уровня), во-вторых, окружным прокурором, и на вершине стоит директор департамента государственного обвинения.

Что касается прокуратуры Германии, то она отнесена к органам исполнительной власти, и входит в состав Министерства юстиции. По существу, прокуратура выполняет функции административного ведомства. Прокуроры являются государственными чиновниками, перед которыми ставится задача осуществления уголовного преследования. Во исполнении возложенных на прокуратуру задач, прокуроры уполномочены:

- проводить следственные действия для выяснения необходимых обстоятельств по делу;
- в ходе проведения следственных действий (расследования) прокурор вправе опираться на органы полиции;
- обвинительный акт, принятый судьей к своему производству уже не может отозваться ни прокурором, который вынес его, ни другим прокурором;
- возбуждать иски по гражданским делам о признании брака

¹ Ахетова О.С. Прокуратура и прокурорский надзор. URL: <https://law.wikireading.ru/14763> (дата обращения: 29.11.2017).

недействительным или лица недееспособным¹.

Последняя модель прокуратуры в данной группе это организация работы прокуратуры в США, где служба в органах прокуратуры именуется атторнейской службой, главной обязанностью которой выступает представление интересов Правительства в судах, а также консультация по юридическим вопросам и обеспечение исполнения законодательства. В некоторых штатах прокурорам разрешено уголовное преследование.

Возглавляет данную службу на федеральном уровне Главный атторней, который является министром юстиции².

Вторая группа включает в себя следующие страны: Испанию, Колумбию, Болгарию, Латвию.

В соответствии с законодательством Испании, прокуратура образована для содействия юстиции по вопросам защиты законности, прав и законных интересов граждан. Также на прокуратуру Испании возложена обязанность по соблюдению независимости трибуналов и защите в них публичных интересов. Прокуратура Испании включена в судебную систему власти и обладает некоторой автономией в выполнении возложенных на нее функций. Организация прокуратуры строится на двух основополагающих признаках: единства действия и иерархичной независимости. Возглавляет ее Генеральный прокурор государства, который назначается Королем по представлению правительства с учетом мнения председателя Верховного трибунала.

К третьей, наиболее важной для нас группе, относятся Вьетнам, КНР, КНРД, Куба, Лаоси другие постсоциалистические страны. Главной особенностью данной группы является то, что прокуратуры данных стран являются самостоятельными органами государственной власти, на которых помимо многих вышеуказанных задач возлагается надзор за исполнением законодательства.

¹ Карпова Е. Модели Прокуратуры в зарубежных странах // Закон и жизнь. 2012 г. №3. С. 52.

² Маркаров В.Р. Сравнительно-правовой анализ статуса прокуратуры в России и в зарубежных странах. 2014 г. URL: <https://www.sovremennoepravo.ru/m/articles/view/Сравнительно-правовой-анализ-статуса-прокуратуры-в-России-и-зарубежных-странах> (дата обращения: 01.02.2018).

Конституция КНР всесторонне закрепляет организацию деятельности прокуратуры КНР. Упоминание о ней мы видим в 18 статьях из 138. В соответствии со ст. 129 Конституции Народная прокуратура КНР-государственный орган, который осуществляет надзор за соблюдением законности на территории страны¹. А ст. 132 Конституции КНР провозглашает, что народная прокуратура является независимым высшим надзорным органом на территории страны².

Прокурор осуществляет следующие полномочия:

1. прокурорский надзор, производимый в ходе расследования тяжких и особо тяжких преступлений, а также расследование дел, которые в соответствии с законодательством, относятся к компетенции прокуратуры;
2. выносит постановление об аресте;
3. принимает решение о принесении протестов;
4. поддерживает государственное обвинение в ходе судебного разбирательства;
5. осуществляет надзор за судопроизводством в народных судах;
6. осуществляет надзор за исполнением наказания;
7. осуществляет надзорные функции по соблюдению законности в местах исполнения наказания³.

В ст. 6 Закона КНР «О государственных прокурорах» закреплено, что гражданин в случае нарушения законодательства должностными лицами имеет право подать жалобу в органы прокуратуры, т.к. прокуратура в КНР является органом надзора за исполнением законов, указов и административных актов государственных органов⁴.

Структура прокуратуры КНР представлена Генеральным прокурором и главными прокурорами всех уровней, которые избираются на должность соответствующими органами власти и в последующем им подотчетны.

¹ Конституция КНР. URL: <http://law.uglc.ru/constitution.htm> (дата обращения: 29.11. 2017).

² Там же.

³ Карпова Е. Модели Прокуратуры в зарубежных странах // Закон и жизнь. 2012. №3. С. 52.

⁴ О государственных прокуратурах. Закон КНР. URL: <http://law.uglc.ru/prosecutor.htm> (дата обращения: 29.11. 2017).

Второй страной является Социалистическая Республика Вьетнам. На прокуратуру, в соответствии со ст. 137-140 Конституции Республики Вьетнам, возложена обязанность по надзору за соблюдением законов министерствами и другими органами, которые подчинены Правительству, органам местного самоуправления, общественными и экономическими организациями, подразделениями вооруженных сил¹. Вторым направлением деятельности прокуратуры является, как и в большинстве прокуратур, поддержание государственного обвинения в суде, а также забота о точном и единообразном соблюдении законов.

Правовой основой деятельности прокуратуры является Конституция СРВ, Закон от 7 октября 1992 г. «Об органах прокуратуры», а также специальный Указ Постоянного комитета Национального собрания 1993 г и Закон «О военной прокуратуре»².

Прокуратуру возглавляет Главный прокурор СРВ, который избирается Национальным собранием. Деятельность прокуратуры подотчетна Постоянному комитету Национального собрания. Остальные прокуроры назначаются и освобождаются от работы Главным прокурором СРВ.

Следующей прокуратурой выступает прокуратура Республики Куба, правовой основой которой является Конституция Республики Куба и Закон «О прокуратуре»³.

Прокуратура в соответствии с вышеуказанными нормативно-правовыми актами является единым органом, который подчинен непосредственно Национальной ассамблее народной власти и Государственному совету⁴. Во главе прокуратуры стоит Генеральный прокурор, имеющий заместителей, которые избираются Национальной ассамблеей народной власти.

¹ Конституция Социалистической Республики Вьетнам. URL: <http://vietnamnews.vn/politics-laws/250222/the-constitution-of-the-socialist-republic-of-viet-nam.html#oR3HWYXgWAF9UR4.97> (дата обращения: 29.11.2017).

² Цит. по: Нгуен, М.Г. Система судебных органов Социалистической Республики Вьетнам // Вестник РУДН, сер. Юридическая наука. 2006. №1 (19). С. 74.

³ Цит. по: Рохлин В. Прокурорский надзор и государственный контроль. URL: <http://iknigi.net/avtor-viktor-rohlin/98134-prokurorskiy-nadzor-i-gosudarstvennyy-kontrol-viktor-rohlin/read/page-9.html> (дата обращения: 29.11.2017).

⁴ Там же.

Генеральная прокуратура, в соответствии с Конституцией республики (ст. 130)¹, осуществляет контроль за соблюдением социалистической законности путем наблюдения за точным исполнением законов и других нормативных актов государственными органами, хозяйственными и социальными учреждениями и гражданами.

Прокуратура при осуществлении своих функций является независимой от государственных органов и органов местного самоуправления.

Ст. 144 Конституции КНДР определила, что за прокуратурой КНДР закреплены следующие функции:

1. надзор за исполнением законодательства государственными органами, предприятиями, общественно-кооперативными организациями и гражданами;
2. надзор за законностью нормативно-правовых актов (постановлений и распоряжений), и за непротиворечивостью Конституции, законам Верховного народного собрания, приказам Президента, указам, постановлениям и распоряжениям Центрального народного комитета, постановлениям Постоянного совета Верховного народного собрания, постановлениям и распоряжениям Административного совета².

Прокуратура при осуществлении надзора за соблюдением законов, встает на защиту рабочих и крестьян, а также социалистического строя от любых посягательств. Другими полномочиями прокурора является охрана государственной и общественно-кооперативной собственности, конституционных прав, жизни и имущества граждан, а также прокуратура выполняет функции по разоблачению преступников и нарушителей закона и привлекает их к ответственности. По общему правилу прокуратура осуществляет государственное обвинение³.

Проверяя исполнение законов государственными, общественными и

¹ Конституция Республики Куба. URL: http://wikilivres.ru/Конституция_Республики_Куба (дата обращения: 29.11.2017).

² Конституция КНДР. URL: http://wikilivres.ru/Конституция_Республики_Куба (дата обращения: 29.11.2017).

³ Рохлин В. Прокурорский надзор и государственный контроль. URL: <http://iknigi.net/avtor-viktor-rohlin/98134-prokurorskiy-nadzor-i-gosudarstvennyy-kontrol-viktor-rohlin/read/page-9.html> (дата обращения: 29.11.2017).

кооперативными организациями, прокуратура вместе с тем не осуществляет контроль за их работой и вмешивается только в случаях нарушения закона и интересов государства, общества и граждан, нарушения их конституционных прав.

Прокуратура Украина, в соответствии с ст. 7 Закона «О прокуратуре» определяет ее как самостоятельный орган государственной власти, вмешательство в деятельность которого со стороны государственной власти и органов местного самоуправления, должностных лиц, СМИ, а также общественно-политических организаций запрещено¹. В соответствии с ст. 4 на прокуратуры Украины возложена функция по надзору за исполнением законодательства, действующего на территории Украины. Также на прокуратуру возложен контроль за исполнением решений Правительства. Генеральный прокурор может вынести представление в Конституционный суд Украины о пересмотре решения, принятого Президиумом Верховной рады Украины².

Анализируя деятельность прокуратур стран социалистической ориентации, можно сделать вывод, что при определенной разнице в организации, подчиненности и подотчетности прокурорских органов, в их полномочиях и структуре, они являются независимыми от местных органов власти едиными системами, имеющими задачей осуществление надзора за исполнением, точным и единым применением законодательства, направленными на защиту конституционных прав граждан, интересов общества и государства.

И наконец, к последней группе относится Великобритания, где в системе государственных органов вообще нет прокуратуры³. Функции прокуратуры выполняет Генеральный атторней, который возглавляет адвокатский корпус. В

¹ О прокуратуре: закон Украины. URL: <http://pravo.biz.ua/zakoni/1188851611-zakon-ukrainy-o-prokurature-na-russkom-jazyke.html> (дата обращения: 29.11. 2017).

² Маркаров В.Р. Сравнительно-правовой анализ статуса прокуратуры в России и в зарубежных странах. 2014 г. URL: <https://www.sovremennoepravo.ru/m/articles/view/Сравнительно-правовой-анализ-статуса-прокуратуры-в-России-и-зарубежных-странах> (дата обращения: 29.11. 2017).

³ Карпова Е. Модели Прокуратуры в зарубежных странах // Закон и жизнь. 2012. №3. С. 52.

необходимых случаях они могут быть приглашены на судебное заседание в качестве государственного обвинителя. Генеральный атторней также наделен правом возбуждения любого уголовного дела, прекращения уголовного производства по причине болезни обвиняемого, обнаружения процедурных погрешностей, а также имеет право даровать иммунитет от уголовного преследования соучастникам преступления, которые представили доказательства вины своих сообщников. Он вправе требовать прекращения уголовного дела, возбужденного любым органом, должностным или частным лицом. Его ближайший помощник — Генеральный солиситор защищает в судах имущественные и другие интересы государства (короны)¹. Следовательно, можно с уверенностью сказать, что функции, выполняемые прокуратурой важны, независимо от того, каким органом они реализуются в государстве.

Подводя итог, следует сказать, что на современном этапе множество моделей организации деятельности прокуратуры, которые были построены под воздействием государства страны. Прокуроры, имеющие функцию по надзору за исполнением законодательства также не идентичны, имеют свою специфику, но объединяет их одно самостоятельность их деятельности и сама функция «общего» надзора.

1.3. Место, виды и система прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства в деятельности прокуратуры РФ

Общий надзор, именуемый в настоящее время как надзор за исполнением законов, является одним из самостоятельных направлений среди других прокурорских надзоров. Кроме того, данное направление является важнейшим институтом прокурорского надзорно-охранительного права.

Являясь независимым институтом, осуществляющим прокурорский надзор за исполнением законодательства, действующего на территории России,

¹ Новикова А.А. Система органов прокуратуры России и Великобритании // Международный научный журнал. Символ науки. 2016. №11. С.84.

данный надзор имеет свою специфику, которая отличает его от других правовых институтов:

- 1) прокуроры при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов не вмешиваются в административно-хозяйственную деятельность поднадзорных субъектов;
- 2) не допускается в деятельности и подмена государственных органов органами прокуратуры;
- 3) проводимая органами проверка должна быть обоснована;
- 4) круг поднадзорных субъектов строго определен законом;
- 5) деятельность прокуроров носит опосредованный характер реализации властных полномочий по устранению нарушений закона¹.

Как уже говорилось выше прокурор осуществляет надзор за исполнением множества количества законов, которые регулируют почти все сферы жизни каждого человека.

Все действующие на территории России законы и иные нормативно-правовые акты, издаваемые государственными органами и органами местного самоуправления, в зависимости от того, в какой сфере общественной жизни они регулируют правоотношения можно разделить на группы: нормативно-правовые акты, регулирующие трудовые отношения; нормативно-правовые акты, касающиеся земельного права и другие.

По аналогии и прокурорский надзор за исполнением законодательства делится по направлениям деятельности, которые охватывают законодательство отдельных сфер правоотношений.

В настоящее время насчитывается свыше 30 подотраслей прокурорского надзора за исполнением законодательства, к которым относятся надзор за исполнением законодательства: о политических правах и свободах граждан; о гражданстве; о беженцах и вынужденных переселенцах; о труде; об охране труда и соблюдении правил по технике безопасности; о занятости населения; о

¹ Каплин М.Н. Прокурорский надзор: методические указания / М. Н. Каплин; Яросл. гос. ун-т им. П. Г. Демидова. Ярославль: ЯрГУ. 2014. С. 45.

здравоохранении; об образовании; о жилищных правоотношениях; о приватизации жилищного фонда; о защите прав потребителей; в сфере экологии; о ядерной и радиационной безопасности; в отношении пенсионных выплат; о льготах; о борьбе с наркоманией; о несовершеннолетних; об обращениях граждан (социальная сфера); о собственности; о предпринимательстве; о приватизации государственных и муниципальных предприятий; о банках и банковской деятельности; о налогах; в сфере земельных отношений; в сфере инвестиционного законодательства; об аренде; дорожно-транспортного законодательства (экономическая сфера); об обороне; об оружии; о границе; о чрезвычайных ситуациях или чрезвычайном положении (оборонная сфера); о внешнеэкономической деятельности; таможенного законодательства (внешнеэкономическая сфера); надзор за законностью привлечения физических и юридических лиц к административной ответственности; применения мер административного пресечения и предупреждения; содержания под стражей лиц, совершивших административные правонарушения (административно-юрисдикционная сфера).

Одним из таких направлений является надзор за исполнением законодательства о политических правах и свободах граждан. В соответствии с Конституцией РФ, политическими признаются:

- право избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме (ч.2 ст. 32 Конституции РФ);
- право граждан на объединение (ч.1 ст. 30 Конституции РФ);
- право мирных собраний, без оружия, организации митингов, демонстраций, шествий и пикетирования (ст. 31 Конституции РФ);
- право граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

Основными задачами, стоящими перед прокурорами, осуществляющими

прокурорский надзор за исполнением законодательства о политических правах и свободах, в соответствии с ФЗ «О прокуратуре РФ»¹, и Приказом Генерального прокурора 07.12.2007 №195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина»² является:

- выявить нормативно-правовые акты, противоречащие Конституции РФ и законам РФ, которые непосредственно связаны с реализацией политических прав человека и гражданина;
- обнаружить противоречия и пробелы в действующем законодательстве, а также принять соответствующие меры по его совершенствованию;
- обеспечить эффективный надзор со стороны государственных органов контроля и надзора за исполнением и соблюдением законодательства о политических правах и свободах;
- привлечь виновных должностных лиц к установленной законом ответственности за нарушение требований и норм действующего законодательства³.

В данной сфере наиболее частыми нарушениями законодательства являются, во-первых, нарушения избирательных прав.

В 2016 г на эту сферу уделялось особое внимание в связи с выборами в Государственную Думу РФ. Используемые силы и средства прокурорского надзора преследовали одну цель- строгое соответствие законам РФ деятельности избирательных кампаний. Прокурорами при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законодательства о политических правах и свободах в сфере избирательных прав пресекаются нарушения, которые связаны с порядком формирования списков избирателей, предвыборной агитации, финансированием кампаний.

¹ О прокуратуре РФ : федер. закон от 17 января 1992 г. № 2202-І (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ. 1995. №47. Ст.4472.

² Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления : приказ Генеральной Прокуратуры РФ от 2 октября 2007 г. № 155 (ред. от 29.10. 2012). URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/1256718/> (дата обращения: 31.01.2018).

³ Там же.

На протяжении всего процесса выборов в 2016 г прокурорами было выявлено 1,5 нарушений законодательства, в отношении которых были применены меры прокурорского реагирования, в результате которых 266 должных лиц были привлечены к дисциплинарной ответственности, а 120 к административной¹.

Вторым наиболее частым нарушением, зафиксированным органами прокуратуры, является нарушения в сфере деятельности общественных организаций и политических партий, которые ущемляют политические права и свободы граждан, а именно право на добровольное создание объединений, которые будут защищать общие интересы участников, и добровольное вступление в уже существующие объединения.

Правонарушениями законодательства данной сферы выступают:

- принудительный характер вступления граждан в политические партии;
- нарушения регистрационного порядка политических партий и общественных движений;
- нарушения территориального признака при создании региональных отделений политических партий².

Нельзя не сказать о таком явлении, как коррупция, которая является весомым препятствием при реализации гражданами своих политических прав, и число преступлений коррупционной направленности увеличивается с каждым годом, в 2016 году составило 325 тыс. выявленных прокурорами нарушений, а в первое полугодие 2017 года численность выявленных правонарушений коррупционной направленности составило 160 тыс.

Прокуроры, осуществляя свои функции, выполняют антикоррупционную экспертизу изданных государственными органами и органами местного самоуправления нормативно-правовых актов. Также проверяют достоверность сведений о доходах и имуществе у государственных и муниципальных

¹ Доклад Генерального прокурора на заседании Совета Федерации Федерального Собрания РФ на 2016 г. URL: <https://genproc.gov.ru/genprokuror/appearances/document-1187305/> (дата обращения: 01.02.2018).

² Паламарчук А.В. Актуальные вопросы прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства. А.В. Паламарчук. М.: Ген. Прокуратура Рос. Федерации. 2016. С. 61.

служащих, а также отдельных категорий лиц. Так в 2010 г было выявлено 41 тыс. нарушений данной направленности¹, а в 2016 г данное число увеличилось в двое и составило 80 тыс. нарушений².

Вторым направлением в прокурорском надзоре за исполнением законодательства является сфера труда.

Деятельность прокуроров в данной сфере основывается не только на Конституции РФ, Трудовом кодексе РФ³ и ФЗ «О прокуратуре РФ», а также на приказе Генерального прокурора РФ от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», где в соответствии с п. 7.1 прокурор должен акцентировать внимание на защите закрепленных в Конституции Российской Федерации трудовых прав граждан⁴, а также указанием Генерального прокурора РФ от 06.07.2000 № 107/7 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства об охране труда на предприятиях и в организациях всех форм собственности»⁵.

Данные нормативно-правовые акты организуют работу прокуроров при надзоре за исполнением законодательства в сфере труда. Во- первых, прокуроры анализируют информацию, которая поступает к ним путем обращения граждан, через СМИ, или от контролирующих организаций, используя дифференцированный подход, т.е. делая акцент на актуальные проблемы на данной территории, или на проблемы отрасли. Во-вторых, при получении информации о нарушении законодательства о труде прокуроры имеют право на проведении проверок, как отдельных отделов организации, так

¹ Доклад Генерального прокурора на заседании Совета Федерации Федерального Собрания РФ на 2010 г. URL: <http://www.crimpravo.ru/blog/prestupnost/970.html> (дата обращения: 01.02.2018).

² Доклад Генерального прокурора на заседании Совета Федерации Федерального Собрания РФ на 2016 г. URL: <https://genproc.gov.ru/genprokuror/appearances/document-1187305/> (дата обращения: 01.02.2018).

³ Трудовой Кодекс РФ от 30 декабря 2001 г. № 197- ФЗ (ред. от 31.12. 2017). Собрание законодательства РФ. 2002. №1 (часть I) ст. 3.

⁴ Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина: Приказ Генеральной Прокуратуры РФ от 7 декабря 2007 г. № 195 (ред. от 21.06.2016) URL: <http://base.garant.ru/1356732/> (дата обращения: 22.04.2018).

⁵ Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства об охране труда на предприятиях и в организациях всех форм собственности : указание Генеральной прокуратуры РФ от 6 июля 2000 г. № 107/7. URL: <http://base.garant.ru/1353608/> (дата обращения: 01.02.2018).

и всех нормативно-правовых актов организации, касающихся трудовых прав граждан, на основании которых они работают.

Если посмотреть на статистические данные, то в 2011 г. нарушений трудовых прав прокурорами ¹было выявлено 1 104 280, из которых 48 697 незаконных правовых актов, а в 2016 г было зарегистрировано 3 млн правонарушений законодательства о труде. Большой процент данных нарушений связан с невыплатой заработной платы. Другая же часть нарушений в сфере труда связано с:

- отсутствию письменной формы при составлении трудового договора (ст. 67 ТК РФ);
- наличие ухудшающих условий работника в трудовом договоре (ст. 57 ТК РФ);
- установление низкооплачиваемого испытательного срока, превышающего пределы, закрепленные ст. 70 ТК РФ;
- незаконное расторжение работодателем трудового договора в период временной нетрудоспособности работника или в период его пребывания в отпуске (ст. 81 ТК РФ);
- нарушение порядка увольнения в связи с сокращением штата или численности работников организации, а именно не предлагают другие вакансии, не выплачивают выходные пособия, предусмотренные законодательством (ст. 81 ТК РФ);
- отказ в предоставлении отпуска по беременности и родам, не выплачивание социальных страховых выплат по уходу за ребенком до достижения им возраста 3-х лет (ст. 255, 256 ТК РФ)
- увольнение женщин, в связи с их беременностью (ст. 261 ТК РФ) и др².

Третьим не маловажным направлением является жилищно-коммунальная сфера.

¹ Викторов И.С., Терентьева Е.В. Прокурорский надзор за соблюдением трудовых прав граждан // Прокурорский надзор за соблюдением социальных прав граждан: сборник методических материалов. М.: Изд-во Ген. прокуратуры РФ, Акад. Ген. прокуратуры РФ. 2013. С. 184.

² Там же.

Прокуроры по аналогии с предыдущими сферами надзора при получении информации (из нормативных правовых актов (их проектов) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по жилищным вопросам, а также из правовых актов и иных документов жилищных органов (департаментов, управлений, отделов) проводят ее анализ, обобщение, и в результате проверку исполнения законодательства¹. В 2010 году показатели выявленных прокурором нарушений составили 130 тыс. нарушений². В основном нарушения были зарегистрированы по ущемлению элементарных прав граждан: отсутствие воды, тепла, ремонта, неправомерно завышенные расценки на услуги ЖКХ, которые иногда превышали максимально допустимые более чем в полтора раза³. А уже в 2016 году выявлено 350 тыс. нарушений законов в сфере ЖКХ, а к дисциплинарной и административной ответственности привлечено 73 тыс. виновных лиц⁴.

В связи с высоким уровнем потока мигрантов важным остается направление осуществления надзора за законодательством о миграции. Несмотря на проведение широкомасштабных мероприятий по проверке законодательства число таких нарушений остается внушительным, и в 2016 году составило 41 тыс. нарушений⁵. Зачастую данные нарушения связаны с незаконной миграцией и незаконным использованием труда иностранцев, заработную плату которых работодатель занижает чуть ли не в двое⁶.

Последним направлением, которое предлагается разобрать- этот надзор за исполнением законодательства в экономики. В 2010 году в экономической сфере было выявлено около 1 млн нарушений законодательства⁷. В частности,

¹ Хусяйнова С. Г. Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере жилищно-коммунального хозяйства на современном этапе: Дис. канд. юр. Наук. Москва. 2016. С. 125.

² Доклад Генерального прокурора на заседании Совета Федерации Федерального Собрания РФ на 2010 г. URL: <http://www.crimpravo.ru/blog/prestupnost/970.html> (дата обращения: 01.02.2018).

³ Там же.

⁴ Доклад Генерального прокурора на заседании Совета Федерации Федерального Собрания РФ на 2016 г. URL: <https://genproc.gov.ru/genprokuror/appearances/document-1187305/> (дата обращения: 01.02.2018).

⁵ Там же.

⁶ Викторов И.С., Маматов М.В. Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере миграционных отношений // Прокурорский надзор за соблюдением социальных прав граждан: сборник методических материалов. М.: Изд-во Ген. прокуратуры РФ, Акад. Ген. прокуратуры РФ. 2015. С. 254.

⁷ Доклад Генерального прокурора на заседании Совета Федерации Федерального Собрания РФ на 2010 г. URL: <http://www.crimpravo.ru/blog/prestupnost/970.html> (дата обращения: 01.02.2018).

нарушения были связаны с правами субъектов предпринимательской деятельности. Прокуроры, для предотвращения давления на лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью, установили, что внеплановые выездные проверки данных объектов должны быть предварительно согласованы с органами прокуратуры. Так ½ от 45 тыс. заявок, которые были подданы контролирующими органами, о проведении внеплановых проверок подлежали отказу со стороны органов прокуратуры¹. Большинство из них (60% от общего числа отказов) приходили на долю противопожарной службы МЧС России, Ростехнадзора, Росприроднадзора и Росздравнадзора².

В 2016 году было зарегистрировано 170 тыс. нарушений законодательства о предпринимательских правах³. Выполняя свои функции прокуроры, помимо сокращения проверок, о которых говорилось выше, также пресекали случаи выполнения не предусмотренные законодательством РФ, но возлагаемые чиновниками, процедуры и запреты для предпринимателей, и случае взимания с предпринимателей платежей, вопреки законам РФ.

Особо важным на сегодняшний день считается оперативное реагирование прокуроров на нарушение прав предпринимателей с помощью электронного канала прямой связи предпринимателей лично с Генеральным прокурором. Эффективность данного нововведения доказывается значительным числом обращений – 700 обращений⁴ за 2016 г, которые касались нарушений прав граждан и давления на предпринимательскую деятельность, из которых каждое третье обращение подлежало удовлетворению со стороны прокуратуры и восстановлению нарушенных прав предпринимателей.

Относительно новым направлением является надзор за исполнением законодательства о персональных данных в сети Интернет. В соответствии с ФЗ

¹ Доклад Генерального прокурора на заседании Совета Федерации Федерального Собрания РФ на 2010 г. URL: <http://www.crimpravo.ru/blog/prestupnost/970.html> (дата обращения: 01.02.2018).

² Паламарчук А.В. Актуальные вопросы прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства. А.В. Паламарчук. М.: Ген. Прокуратура Рос. Федерации. 2016. С. 226.

³ Доклад Генерального прокурора на заседании Совета Федерации Федерального Собрания РФ на 2016 г. URL: <https://genproc.gov.ru/genprokuror/appearances/document-1187305/> (дата обращения: 01.02.2018).

⁴ Там же.

«О персональных данных» операторы и другие лица, которым при выполнении возложенных на них функций стали известны личные данные о лице, обязаны соблюдать конфиденциальность данной информации¹. В России создан уполномоченный орган по контролю и обработке персональных данных в соответствии с законодательством. Однако практика показывает, что Уполномоченный орган осуществляет свои функции не на должном уровне, в связи с этим проявляются нарушения законодательства². Эти обстоятельства акцентируют внимание прокуратуры на данную сферу. Генеральный прокурор, осуществляя мониторинг информационно-коммуникационной среды выявил ряд нарушений, касающихся защиты и сохранности данных о личности.

Большую роль в прокурорском надзоре за исполнением законодательства играет организация работы в данном направлении, т.е. совокупность взаимосвязанных и взаимодополняемых мер, которые направлены на подбор, расстановку, повышение квалификации прокурорских кадров, постоянное регулирование (направление) их деятельности, обеспечение их всеми необходимыми средствами, а также сбор и анализ информации в целях достижения высоких конечных результатов в плане укрепления законности.

Важным моментом является то, что надзор за исполнением законодательства в прокуратурах закрепляется за конкретными прокурорскими работниками. В прокуратурах района и приравненных к ним прокуратурах число прокуроров, занимающихся надзором за исполнением законодательства, зависит напрямую от штатной численности оперативного состава и в основном составляет несколько человек³. Ответственным за данные направления остается помощник прокурора, а в случае, если его нет в штатной численности, то заместитель прокурора, и в крайних случаях сам прокурор.

В прокуратурах республик, краев, областей и приравненных к ним

¹ О персональных данных: федер. закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ (ред. от 29.07.2017). Собрание законодательства РФ. 2006. № 31 (часть I). Ст. 3451.

² Паламарчук А.В. Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сети Интернет. М., Генеральная прокуратура Российской Федерации. 2017. С.201.

³ Абдулин Р. С. Прокурорский надзор в Российской Федерации: учебное пособие. 3-е изд., испр. и доп. Курган: Изд-во Курганского гос. ун-та. 2016. С. 128.

прокуратурах созданы управления или отделы по надзору за исполнением законодательства. За прокурорами, данных управлений (отделов) закреплены отдельные направления прокурорского надзора за исполнением законов, а также нижестоящие прокуратуры, по отношению которых они осуществляют контрольно-надзорные функции за их работой¹.

В Генеральной прокуратуре надзор за исполнением законодательства возложен на управление по надзору за исполнением законодательства и законностью правовых актов, который состоит из нескольких отделов:

1. по надзору за исполнением законодательства в сфере экономики;
2. по надзору за исполнением природоохранного и земельного законодательства;
3. по надзору за соблюдением прав и свобод граждан².

Вопросами надзора за исполнением законодательства в определенной степени занимается управление по надзору за исполнением законодательства в войсках, на транспорте и в таможенных органах, отдел по надзору за исполнением законодательства о несовершеннолетних и молодежи.

Все вышеуказанные управления и отделы находятся в тесном взаимодействии друг с другом, а также с другими структурными элементами Генеральной прокуратуры.

В процессе прохождения преддипломной практики была изучена структура прокуратуры Пензенской области, возглавляемая Канцеровой Натальей Евгеньевной³. Структура прокуратуры Пензенской области во многом схожа со структурой Генеральной прокуратурой, и также имеет Управление по надзору за исполнением федерального законодательства, возглавляемое Самохиным Олегом Вячеславовичем.

Управление включает в себя:

¹ Воронин О.В. Прокурорский надзор в Российской Федерации: вопросы Общей части: Учебное пособие. Томск: Изд. НТЛ. 2017. С. 97.

² Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ. URL: <https://genproc.gov.ru/> (дата обращения: 01.02.2018).

³ Официальный сайт Прокуратуры Пензенской области. URL: <http://www.procpenza.ru/structure> (дата обращения: 01.02.2018).

1. Отдел по надзору за исполнением федерального законодательства в сфере экономики и охраны окружающей среды,
2. Отдел по надзору за законностью правовых актов и исполнением законов в социальной сфере¹.

Важным в устройстве работы надзора по данному направлению является то, что прокуроры, независимо от распределения обязанностей, непосредственно участвуют в организации и осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов, направляют и контролируют работу подчиненных прокуроров в этой области².

Если рассмотреть требования к прокурорам, осуществляющим надзор, то к ним стоит отнести, во-первых, хорошие знания действующего законодательства, а также практику его применения; а во-вторых, высокое профессиональное мастерство, которое требует постоянного повышения квалификации. Среди качеств прокурорского работника, занимающегося прокурорским надзором, можно выделить повышенную пунктуальность, строгость, высокую общую и правовую культуру, коммуникабельность, способность самостоятельного принятия правильного решения при выявлении нарушений законодательства и грамотного составления прокурорско-надзорных документов³.

В организации работы прокурорского надзора за исполнением законодательства не маловажным является правовое обеспечение и своевременное предоставление работнику прокуратуры изданных на территории РФ нормативно-правовых актов. Работников прокуратуры обеспечивают и методическими рекомендациями по данной деятельности (методические пособия, разработки), где отражены рекомендации по выполнению тех или иных процессуальных и иных действий (например, бланки

¹ Официальный сайт Прокуратуры Пензенской области. URL: <http://www.procpenza.ru/structure> (дата обращения: 01.02.2018).

² Каплин М. Н. Прокурорский надзор : методические указания / М. Н. Каплин; Яросл. гос. ун-т им. П. Г. Демидова. Ярославль : ЯрГУ. 2014. С.36.

³ Абдулин Р. С. Прокурорский надзор в Российской Федерации: учебное пособие. 3-е изд., испр. и доп. Курган: Изд-во Курганского гос. ун-та. 2016. С. 26.

составления определенных документов). Составление данных методических рекомендаций возложено на работников Генеральной прокуратуры РФ, прокуратур субъектов РФ, в меньшей степени на нижестоящих прокуратур, а также на ученых и преподавателей Научно-исследовательского института Генеральной прокуратуры и институтов повышения квалификации прокурорских и следственных работников.

Важной частью организации работы прокуратур по надзору за исполнением законодательства является информационное обеспечение, под которым подразумевается сбор, обработка, хранение различных сведений, которые непосредственно связаны с данной деятельностью¹. Большой интерес представляет информация о нарушении закона, которая в последующем систематически анализируется работником прокуратуры, и на основании анализа проектируется состояние, структура и динамика правонарушений в данной сфере.

Источниками информации, первоочередно, выступают поступившие в органы прокуратуры письменные и устные заявления граждан, к которым относятся жалобы и заявления о нарушении законодательства РФ и ущемления их законных прав. Информация о нарушениях законодательства поступает также из средств массовой информации (периодической печати, радио, телевидения); путем обращения руководителей предприятий, учреждений, организаций, предпринимателей, фермеров и других юридических лиц в прокуратуру, в связи с нарушением их законных интересов. Также правоохранительные органы и органы контроля, при обнаружении нарушений законодательства, подают сведения об этом в органы прокуратуры². Уголовные и гражданские дела, материалы прокурорских проверок, представления следователя тоже могут выступать источником информации, если в них содержатся сведения о нарушении закона.

¹ Абдулин Р. С. Прокурорский надзор в Российской Федерации : учебное пособие. 3-е изд., испр. и доп. Курган: Изд. Курганского гос. ун-та. 2016. С. 26.

² Винокуров А.Ю. Прокурорский надзор: учебник для бакалавров / А.Ю. Винокуров, К.Ю. Винокуров, Е.Ю. Винокуров / под общ. ред. А.Ю. Винокурова. М.: Изд-во Юрайт. 2016. С. 128.

Большой поток информации в органы прокуратуры поступает из государственных органов контроля за соблюдением законодательства в отдельных сферах жизнедеятельности (налоговая инспекция, комитет по земельным ресурсам и др.) и других государственных органов.

Следующим этапом работы после получения информации является ее анализ, с помощью которого прокурору уже видно:

1. состояние исполнения законодательства в анализируемое время;
2. законы, которые наиболее чаще подвержены нарушению;
3. выявленные органы и должностные лица, которые допускают данные нарушения¹.

Анализ полученной информации важен для того, чтобы прокурор на их основании мог спроецировать мероприятия, которые будут наиболее приемлемы для определенной обстановки, а также позволит выявить наиболее проблемные сферы жизни с целью предупреждения совершения нарушений законодательства в дальнейшем.

Нужно также подчеркнуть, что работа органов прокуратуры по осуществлению надзора за исполнением законодательства РФ строится на плановой основе². Отдельные планы работы по надзору за исполнением законов, как правило, не составляются. Соответствующие мероприятия, объединенные в самостоятельный раздел, включаются в перспективные и текущие планы работы прокуратуры.

Прокурорами в ходе таких мероприятий:

1. проводятся проверки по исполнению законов в случае получения сигнала о нарушении закона;
2. проверяется законность нормативно-правовых актов, издаваемых государственными органами и органами местного самоуправления;
3. подготавливаются и издаются акты прокурорского реагирования, в

¹ Тетерина О.А. О некоторых особенностях организации работы прокуратуры субъекта российской федерации по надзору за исполнением законов в сфере учёта преступлений // Вестник Костромского государственного университета. 2014. № 2. С. 194.

² О прокуратуре РФ : федер. закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ. 1995. №47. Ст.4472.

число которых могут включаться обобщенные представления и информация, полученная в результате изучения правоприменительной практики;

4. подготавливаются и предъявляются иски и заявления в суды;

5. подготавливаются методические рекомендации (методички, пособия) по проведению проверок исполнения законов;

6. проводятся разного рода предупредительно-профилактические мероприятия (беседы, выступления в средствах массовой информации)¹.

Планы об организации работы по прокурорскому надзору за исполнением законодательства содержат различные аналитические виды работы. Данные работы включают в себя обобщение и изучение практики работы прокуратуры. А вышестоящие прокуратуры помимо вышеуказанных работ выполняют еще и мероприятия, которые направлены на оказание помощи нижестоящим прокуратурам (районным и городским) при осуществлении надзора за исполнением законодательства.

Плановые мероприятия подлежат обязательному согласованию с мероприятиями других правоохранительных органов и органами контроля, а также с региональными органами представительной и исполнительной власти, в целях избежания их дублирования². Запланированные мероприятия в ходе их реализации могут корректироваться, но основная масса запланированных мероприятий должна быть выполнена.

За выполнение плана ведется постоянный контроль со стороны руководителя прокуратуры. А руководители вышестоящих прокуратур следят за выполнением плана мероприятий в возглавляемой прокуратуре и в нижестоящих прокуратурах путем проведения проверок. Проведение таких проверок является одним из ведущих методов управления органами прокуратуры.

Учитывая специфику данного вида надзора, следует отметить, что в тех случаях, когда прокурор выявляет факт нарушения законодательства или

¹ Капинус О.С. Прокурорский надзор: учебник для вузов / под ред. О. С. Капинус. М., 2014. С. 113.

² Абдулин Р. С. Прокурорский надзор в Российской Федерации : учебное пособие. 3-е изд., испр. и доп. Курган : Изд-во Курганского гос. ун-та. 2016. С. 98.

находит нормативно-правовой акт, который противоречит действующему законодательству, в частности Конституции РФ, он не имеет право отметить данный акт, устранить нарушение закона, воздействовать на лицо, совершившее данное нарушение. В соответствии с ФЗ «О прокуратуре РФ» прокурор обязан привлечь внимания уполномоченных на то органов или должностных лиц, в компетенцию которых входит устранение данных нарушений¹. Прокурор реагирует на выявленное нарушение законодательства путем вынесения акта прокурорского надзора- официального документа, который выносится прокурором соответствующему органу или должностному лицу, в компетенцию которого входит устранения данного нарушения.

В соответствии с ФЗ «О прокуратуре РФ», а именно ст. 23, 24, 25, 25.1., к таким актам относят: протест, представление, постановление, предостережение о недопустимости нарушения закона².

Протестом прокурора выступает акт прокурорского реагирования, который издается на противоречащий законодательству правовой акт, и в котором содержатся требования о приведение данного акта в соответствии с действующим на территории РФ законодательством либо о его отмене. Протест имеет право выносить прокурор или его заместитель, в адрес органа или должностного лица, который издал данный правовой акт, либо непосредственно в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу³.

На рассмотрение протеста дается десятидневный срок с момента его поступления. Из этого общего правила есть и исключения, которые заключаются в том, что если протест приносится на решение законодательного или исполнительного органа субъекта РФ или органа местного самоуправления, то рассмотрение переносится на ближайшее заседание данного органа. Также прокурор вправе установить сокращенный срок рассмотрения протеста в случае

¹ О прокуратуре РФ : федер. закон от 17 января 1992 г. № 2202-І (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ. 1995. №47. Ст.4472.

² Там же.

³ Каплин М. Н. Прокурорский надзор : методические указания / М. Н. Каплин; Яросл. гос. ун-т им. П. Г. Демидова. Ярославль : ЯрГУ. 2014. С.33.

присутствия исключительных обстоятельств. При исключительных обстоятельствах прокурор вправе установить сокращенный срок рассмотрения протеста. Результат рассмотрения протеста незамедлительно сообщается прокурору в письменной форме. В случае рассмотрения протеста коллегиальным органом прокурору, который принес протест сообщается о дне заседания (ст. 23 ФЗ «О прокуратуре РФ»)¹.

Вторым актом реагирования выступает представление прокурора - акт прокурорского реагирования, который выносится для устранения выявленных нарушений закона либо для устранения нарушений прав и свобод человека и гражданина. Представление выносится по аналогии с протестом.

Представление выносится в случаях, когда имеются неоднократные случаи нарушений закона, незаконные действия (бездействия) должностных лиц, в том случае, если эти действия вызвали нарушение общественно значимых или государственных интересов, прав и законных интересов граждан и их групп, трудовых коллективов, граждан, которые нуждаются в особой социальной и правовой защите.

Представление рассматривается безотлагательно, и в течении месяца со дня внесения представления соответствующему органу или должному лицу, по нему должны быть приняты меры по устранению выявленных прокурором нарушений закона, а также должны быть выявлены причины и условия совершения данного нарушения. При коллегиальном рассмотрении представления прокурору также сообщается о дне рассмотрения. А результаты проведенных проверок сообщаются прокурору в письменной форме. (ст. 24 ФЗ «О прокуратуре РФ»)².

Третьим актом является постановление прокурора - акт прокурорского реагирования, который выносится на нарушения законов, если эти нарушения повлекли административную и уголовную ответственность (ст. 25 ФЗ «О прокуратуре РФ»).

¹ О прокуратуре РФ : федер. закон от 17 января 1992 г. № 2202-І (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ. 1995. №47. Ст.4472.

² Там же.

В случае, если нарушение закона относится к административному правонарушению, то прокурор выносит постановление о возбуждении производства об административном правонарушении, которое направляет на рассмотрение в орган или должностному лицу, который в соответствии с КоАП РФ вправе рассматривать дела данной категории¹.

Если же нарушение закона подпадает под статью УК РФ, то прокурор выносит постановление о направлении материала по данному факту в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании лица, который допустил нарушение уголовного законодательства. В случае, если лицо незаконно подвержено административному задержанию либо незаконно задержано по подозрению в совершении преступления, то прокурор вправе своим постановлением освободить данное лицо.

И наконец, четвертым средством реагирования выступает предостережение в недопустимости нарушения закона, который адресуется должностным лицам, руководителям общественных (религиозных) объединений и иным лицам, в случаях если прокурорам будут получены сведения о готовящихся противоправных деяниях, о недопустимости нарушения закона, который выносится прокурором или его заместителем. (ст. 25.1. ФЗ «О прокуратуре РФ»)². Данный акт, как мы видим из определения, является правовым актом предупредительного воздействия. Основаниям для его вынесения является достоверные сведения о готовящихся противоправных действиях либо при выявлении фактов бездействия, если есть вероятность, что данные действия (бездействия) могут привести к причинению вреда охраняемым законом интересам личности, общества и государства.

Предостережение применяется к должностным лицам, а при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях, содержащих признаки

¹ Слепцов В.А. Прокурорский надзор : Курс лекций / сост. В.А. Слепцов. Новосибирск: СИУ. филиал РАНХ и ГС. 2015. С. 28.

² О прокуратуре РФ : федер. закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ. 1995. №47. Ст.4472.

экстремистской деятельности, - к руководителям общественных объединений и иным лицам. Главной целью применения такой формы реагирования является недопущение более опасных правонарушений и преступлений. Данный акт может сопровождаться другими актами реагирования прокурора, что значительно повысит результативность реагирования прокурора на нарушения законодательства, а как следствие будет способствовать предупреждению правонарушений¹. Невыполнение требований и условий, которые изложены в предостережении, влечет наложение предусмотренной Законом ответственности.

Учитывая все вышесказанное, можно сделать вывод, что прокурорский надзор за исполнением федерального законодательства, является универсальным направлением, которое охватывает почти все общественные отношения. Предметом регулирования данного направления, являются все законодательства, действующее на территории РФ, начиная законодательством о политических правах и свободах человека и гражданина и заканчивая законодательством о внешнеэкономической политики, за исключением уголовно-процессуального, гражданско-процессуального и уголовно-исполнительного законодательства. Эффективность деятельности прокуратуры по исполнению законодательства подтверждается статистическими данными выявленных нарушений и комплексом мероприятий по выявлению пресечению нарушений законодательства.

¹ Капинус О.С. Прокурорский надзор: учебник для вузов / под ред. О. С. Капинус. М., 2014. С.131.

2. Реализация прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства при взаимодействии с другими органами государственной власти. Проблемы и перспективы его развития

2.1. Взаимодействие органов прокуратуры с иными органами при осуществлении прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства

Важной составляющей в деятельности прокуратуры, а в частности при осуществлении надзора за федеральным законодательством, является отлаженная взаимосвязь с органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также с надзорными и контрольными органами в различных сферах.

При этом «взаимосвязь» («взаимодействие») следует понимать, как взаимосогласованную деятельность разных органов, перед которыми стоит общая цель и возложены общие задачи.

Деятельность прокуратуры направлена на обеспечение законности в государстве, соблюдении Конституции РФ, ФКЗ, ФЗ и иных нормативно-правовых актов, принятых на территории РФ, а также на защиту прав и свобод человека и гражданина, и их законных интересов, а также интересов общества и государства¹. В то время как обеспечение законности, общественной безопасности и правопорядка, выявление и устранение нарушений закона является лишь составной частью деятельности государственных органов власти по решению возложенных на них задач. В связи с этим правоотношения прокуратуры с другими государственными органами, не смотря на схожесть поставленных целей, нельзя назвать координирующими. А выполняемые совместно мероприятия по выявлению нарушений законодательства, устранению незаконно принятых нормативно-правовых актов, причин и их

¹ О прокуратуре РФ : федер. закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ. 1995. №47. Ст.4472.

последствий являются одной из форм взаимодействия.

Необходимо также учесть, что основная часть работы прокуратуры по надзору за исполнением законодательства, как в общем и по всем направлениям прокурорского надзора, сосредоточена на региональном уровне, в частности на уровне городов и районов, где взаимодействие в основном осуществляется с законодательными и исполнительными органами субъектов РФ, с органами местного самоуправления, а также с контрольно- надзорными, контрольно-счетными органами субъектов РФ и муниципальных образований.

Взаимодействие прокуратуры и указанных выше региональных и муниципальных органов осуществляется на основе Конституции РФ, ФЗ «О прокуратуре»¹ и других Федеральных законов, одним из которых выступает ФЗ от 07.02.2011 № 6-ФЗ "Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований"².

Ст. 72 Конституции РФ возлагает на органы власти субъектов РФ совместно с федеральными органами, в их числе прокуратура РФ, обязанность по обеспечению на всей территории РФ законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также их законных интересов, правопорядка, общественной безопасности³. Кроме того, органы исполнительной власти субъектов РФ, образуя с федеральными органами исполнительной власти единую систему исполнительной власти государства, обеспечивают охрану собственности и общественного порядка, организуют борьбу с преступностью. Органы местного же самоуправления заняты решением проблем местного значения, которые отнесены законом к их компетенции- обеспечивают на своих территориях соблюдение прав и свобод граждан, охрану муниципальной собственности, общественного порядка, принимают меры по предупреждению

¹ О прокуратуре РФ : федер. закон от 17 января 1992 г. № 2202-І (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ. 1995. №47. Ст.4472.

² Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований : федер. закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ (ред. от 03.04. 2017) // Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 903.

³ Российской Федерации Конституция (1993) // Российская газета. 1993. № 237.

преступлений и правонарушений¹.

Выше перечисленное свидетельствует об общности задач, которые необходимо решать совместными, четко согласованными мероприятиями органов прокуратуры совместно с региональными и муниципальными органами.

Взаимодействие данных органов строится на основе собственных законодательным и исполнительным органам государственной власти субъектов РФ, органам местного самоуправления форм деятельности: проведение заседаний, сессий, проверок издаваемых их нормативных актов.

В соответствии со ст. 7 ФЗ «О прокуратуре РФ»², прокурорам предоставляется право участия в заседаниях данных органов.

В одном случае, прокуроры при участии в работе вышеуказанных органов «присутствуют» при проведении мероприятий с правом совещательного голоса. Целью прокурора является наблюдение за процессом и извлечение необходимой информации о состоянии преступности в каждом отдельном регионе, выявление наиболее криминогенных сфер, т.е. тех, в которых чаще всего совершаются правонарушения действующего законодательства, оценка работы данных органов, контроль за выполнением возложенных на них задач.

Второй же формой участия прокурора является непосредственное активное участие прокурора на заседаниях, которое выражается во внесении им представлений, протестов и законных требований. Участвуя, прокурор имеет право выступать на заседаниях, давать правовой анализ выявленным правонарушениям, поддерживать внесенные им же акты прокурорского реагирования, которые были раскрыты в первой главе, а также представлять дополнительные разъяснения по существу нарушенного законодательства.

Органы прокуратуры субъектов РФ, реализуя Указ Президента РФ от

¹ Российской Федерации Конституция (1993) // Российская газета. 1993. № 237.

² О прокуратуре РФ : федер. закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ. 1995. №47. Ст.4472.

11.12.2010 № 1535 "О дополнительных мерах по обеспечению правопорядка"¹, организуют эффективное взаимодействие с высшими исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, территориальными подразделениями федеральных органов исполнительной власти в субъектах РФ, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления. При этом в соответствии с приказом Генпрокурора РФ от 20.12.2010 № 445 "Об организации исполнения Указа Президента Российской Федерации от 11.12.2010 № 1535 "О дополнительных мерах по обеспечению правопорядка"² на прокуроров субъектов РФ возложена также обязанность по личному принятию участия в работе создаваемых высшими должностными лицами субъектов РФ (руководителями высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ) координационных совещаний по обеспечению правопорядка в субъектах РФ в качестве постоянных членов. Помимо этого, в обязанности прокуроров субъектов РФ входит:

- подготовка и направление высшим должностным лицам субъектов РФ предложений единого плана мероприятий по своевременному предотвращению действий, противоречащих закону;
- подготовка проектов мероприятий по охране и поддержанию правопорядка на обслуживаемой территории субъекта РФ;
- выработка совместных решений по выявленным проблемным вопросам;
- координация организационно-практических мероприятий по профилактике преступлений и иных правонарушений, совершаемых несовершеннолетними и в отношении несовершеннолетних;
- координационная деятельность, направленная на активизацию борьбы с экстремизмом, терроризмом, коррупцией, незаконным оборотом наркотиков и нелегальной миграцией³.

¹ О дополнительных мерах по обеспечению правопорядка : Указ Президента РФ от 11.12.2010 № 1535. Российская газета. 2010. № 281.

² Об организации исполнения Указа Президента Российской Федерации от 11.12.2010 № 1535 «О дополнительных мерах по обеспечению правопорядка: Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 20 декабря 2010 г. № 445. URL: <https://genproc.gov.ru/documents/orders/document-14327/> (дата обращения: 31.01.2018).

³ Ахетова О.С. Прокуратура и прокурорский надзор. URL: <https://law.wikireading.ru/14763> (дата обращения: 31.01.2018).

В приказе также акцентировано внимание на запрете подмены и дублирования прокурорскими сотрудниками координационных функций вышеуказанных органов.

В связи с тем, что муниципальные органы наиболее приближены к обществу, к его потребностям и трудностям, контроль за издаваемыми ими нормативными актами особо значим, так как результатом принятия незаконных актов является нарушение прав и интересов общества. Так за 2017 год в Пензенской области при проверке проектов нормативно-правовых актов органов местного самоуправления 572 акта из 1947 проверяемых получили отрицательную оценку- противоречили федеральному либо региональному законодательству¹. В этом же году в Краснодарском крае были оспорены 4 500 актов муниципалитета², а в Хабаровском крае 1 500 актов органов местного самоуправления³.

Приказ Генерального прокурора РФ от 2 октября 2007 № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления»⁴ в пункте 2.1. обязал прокуроров принимать активное участие в подготовке нормативно-правовых актов, которые затрагивают права и свободы граждан. Реализуя данную обязанность, прокуроры имеют права:

- своевременно запрашивать у муниципальных органов проекты нормативно-правовых актов, а в дальнейшем и изучать их;
- участвовать в работе комитетов, комиссий и рабочих групп представительных и исполнительных органов власти субъектов РФ;
- в случае выявления противоречий федеральному или региональному

¹ Официальный сайт Прокуратуры Пензенской области РФ. URL: <http://www.procpenza.ru/news/2018/01/17/14452896> (дата обращения: 31. 01. 2018).

² Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ. URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/regionalnews/news-1316418/> (дата обращения: 31.01.2018).

³ Там же.

⁴ Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления : приказ Генеральной Прокуратуры РФ от 2 октября 2007 г. № 155. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/1256718/> (дата обращения: 31.01.2018).

законодательству направлять руководителям вышеуказанных органов замечания и предложение об их устранении;

- в случае злостного уклонения от выполнения внесенных прокурором замечаний направлять информацию о выявленных правонарушениях главе муниципального образования, для того, чтобы он, используя свои права отклонил принятия незаконного нормативно- правового акта¹.

Подводя итог о взаимодействии органов прокуратуры и органов законодательной (представительной) и исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления следует отметить основные формы:

1) взаимный информационное обеспечение о состоянии законности, борьбы с преступностью и правонарушениями, а также о предупреждении преступлений и иных вопросах правоохранительной деятельности;

2) предоставление информации органам прокуратуры о выявленных коррупциогенных факторах в нормативно-правовых актах;

3) совместная работа по разработке, в последующем и по принятию органами прокуратуры и соответствующим государственными органами (органами местного самоуправления) проектов комплексных мероприятий, направленных на борьбу с преступностью, а также дальнейшая их реализация;

4) коллективная деятельность по подготовке проектов нормативных правовых актов, которые затрагивают вопросы борьбы с преступностью и правонарушениями;

5) совместное определение приоритетных направлений по борьбе с преступностью;

6) принятие участия представителей соответствующих органов в координационных совещаниях руководителей правоохранительных органов, в том числе на совещаниях органов прокуратуры;

7) принятие участия прокуроров на проводимых органами государственной власти, органами местного самоуправления заседаниях,

¹ Хорбаков Д.Ц. Актуальные проблемы прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов местного самоуправления // Вестник Бурятского государственного университета. 2015. №2. С. 189.

координационных совещаниях по обеспечению правопорядка в субъектах РФ;

8) заблаговременное ознакомление прокуроров с проектами нормативных правовых актов, которые принимаются органами власти;

9) межведомственные совещания руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и органов прокуратуры с целью координации деятельности субъектов по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов;

10) участие прокурорских работников в работе различных специальных рабочих групп по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов¹.

На практике встречаются и иные формы взаимодействия. Важным аспектом считается то, что данное взаимодействие должно строиться с учетом соблюдения законности и в строгом соблюдении пределов компетенции каждого субъекта данных правоотношений, а также оказывать положительное влияние на эффективность выполнения общих задач.

Что касается органов надзора и контроля, то здесь несколько иной характер взаимоотношений с органами прокуратуры.

Первоначально необходимо отметить, что несмотря на различные наименования органы контроля и надзора, именуемые также органами межведомственного характера, органами специального контроля, являются также государственными органами и органами местного самоуправления, наделенные функциями надведомственного контроля и надзора за соблюдением законов организационно не подчиненных им объектах. В большинстве своем органы контроля и надзора являются структурными подразделениями федеральных и региональных органов исполнительной власти, на которых возложены полномочия по контрольно-надзорному производству в

¹ Головкин Э.Р. Прокурорский надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации, исполнением законов и законностью правовых актов: учебное пособие / И. И. Головкин, Э. Р. Исламова, С. И. Коряченко, Д. М. Плугарь. Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2017. С. 39.

определенной сфере жизнедеятельности - главные управления, департаменты, отделы, инспекции. Среди них есть и специально образованные федеральные службы, главной функцией которых является осуществление контроля за деятельностью конкретных объектов путем проведения проверок соблюдения (исполнения) законодательных актов в их деятельности, а также эффективного использования предоставленных им законодательном полномочий. Среди данных органов можно выделить: Федеральная антимонопольная служба (ФАС) России, Государственная инспекция труда (ГИТ) и др.

Помимо названных органов, прокуратура осуществляет активное взаимодействие с контрольно-счетными органами субъектов РФ и их муниципальных образований, постоянно действующих органов внешнего государственного (муниципального) финансового контроля. И хотя указанные органы образуются соответственно законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ и представительными органами муниципального образования, они обладают организационной и функциональной независимостью и осуществляют свою деятельность самостоятельно.

Учитывая организационно-правовой статус органов надзора и контроля их взаимодействие с прокуратурой должно строится так, чтобы органы прокуратуры:

- были своевременно обеспечены полной информацией о нарушениях и нарушителях законов, а также обстоятельствах, которые способствовали нарушению законов;

- не подменяли функции органов контроля, а всего лишь требовали от них проведения соответствующих мероприятий по выявлению, пресечению и устранению нарушений законодательства, а также анализировать результативность актов реагирования соответствующих органов на выявленные нарушения законов.

С одной стороны, прокуроры, выполняя возложенные на них задачи, имеют право обязывать органы надзора и контроля проводить проверки в

подконтрольных им организациях и на предприятиях, а также требовать предоставления специалистов для пояснения вопросов, которые были обнаружены в ходе надзорной деятельности. С другой стороны, органы прокуратуры сами проверяют законность и полноту принимаемых надзорными и контрольными органами мер для устранения выявленных нарушений и привлечения виновных к ответственности.

Анализируя практику прокурорского надзора за исполнением законодательства, следует выделить основные принципы взаимодействия с контрольно- надзорными органами:

1. Самостоятельность каждого участника правоотношений. В соответствии с чем в ходе проведения совместных мероприятий по укреплению законности за каждым органом остаются возложенные на них законом полномочия.

2. Законность, провозглашенная ст. 15 Конституции РФ.

3. Взаимная ответственность контролирующих (надзорных) органов и органов прокуратуры перед Законом, государством и обществом за совместно проведенные мероприятия по усилению охраны прав и свобод человека.

4. Независимость участников взаимодействия. Взаимодействующие органы в ходе проведения необходимых мероприятий по выявлению фактов нарушения законодательства имеют право самостоятельного принятия решения без какого-либо давления или иного вмешательства в соответствии с законом¹.

К формам взаимодействия органов прокуратуры с органами надзора и контроля относятся:

1) информационный обмен, касающийся вопросов выявления, пресечения и устранения нарушений действующего законодательства;

2) представители контрольно-надзорных органов имеют право участвовать в координационных совещаниях руководителей правоохранительных органов;

¹ Джумбулатов С.И. Принципы взаимодействия прокуратуры с контролирующими органами // Бизнес в законе. 2015. №2. С. 287.

3) органы прокуратуры в ходе проведения проверок имеют право привлекать соответствующих специалистов из контролирующих органов;

4) прокурорам предоставлено право участвовать при рассмотрении протестов и представлений контролирующими органами¹.

Особое значение имеет взаимодействие органов прокуратуры и конституционных (уставных) судов субъектов РФ, а также органов юстиции, ведь перед ними стоят общие задачи- выявление и пресечение нарушений законодательства, нарушений прав и свобод человека, общества и государства.

Основной формой взаимодействия органов прокуратуры в ряде субъектов РФ с конституционными (уставными) судами является право прокуроров обращаться в данные суды с запросами, а также право принимать участия в их заседаниях².

Органы прокуратуры взаимодействуют с органами юстиции на основе Соглашения Генпрокуратуры РФ и Минюста России от 25.03.1998 № 18 "О формах взаимодействия Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Министерства юстиции Российской Федерации в сфере надзора и контроля за ведомственным нормотворчеством, правовыми актами субъектов Российской Федерации, а также за созданием и деятельностью общественных и религиозных объединений"³.

Данное Соглашение предусматривает следующие формы взаимодействия:

1. взаимное информирование об издании незаконных правовых актов органами государственной власти субъектов РФ, федеральными органами исполнительной власти;
2. организация совещаний руководителей данных органов;
3. совместная работа по обобщению материалов о фактах нарушения

¹ Воронин О.В. Прокурорский надзор в Российской Федерации: вопросы Общей части: Учебное пособие. Томск: Изд-во НТЛ, 2017. С. 97.

² Кобзарев Ф.М. Конституционно-правовые основы взаимодействия прокуратуры и суда // Проблемы в российском законодательстве. 2013. №3. С. 9.

³ О формах взаимодействия Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Министерства юстиции Российской Федерации в сфере надзора и контроля за ведомственным нормотворчеством, правовыми актами субъектов Российской Федерации, а также за созданием и деятельностью общественных и религиозных объединений. URL: <http://base.garant.ru/180526/> (дата обращения: 22.04.2018 г.).

законов в рассматриваемой сфере;

4. подготовка совместных мероприятий, направленных на предупреждение и пресечение незаконной деятельности общественных и религиозных объединений;

5. совместная разработка предложений совершенствования действующего законодательства о государственном надзоре и контроле за нормотворческой и правоприменительной практикой федеральных министерств и федеральных служб, субъектов РФ, общественных и религиозных объединений¹.

Особо актуальным остается сфера труда, где показатели нарушений законодательства постоянно растут. Значимое место в системе государственных органов по надзору за трудовым законодательством занимает Федеральная служба по труду и занятости и ее территориальные подразделения в каждом субъекте РФ- Государственные инспекции труда (ГИТ).

Взаимодействие органов прокуратуры и ГИТ строится по аналогии с органами юстиции. ГИТ и прокуратура ведет постоянный обмен актуальной информацией о лицах, привлекаемых к административной ответственности по ст. ст. 5.27, 5.27.1 КоАП РФ², о выявленных фактах нарушений, проводят проверки исполнения (соблюдения) законодательства и т.д.³.

Нельзя и не сказать о взаимодействии с органами контроля, которые, как и прокуратура, не входят ни в одну из ветвей власти. К таким органам относятся Центральный банк РФ, Счетная палата РФ, Центральная избирательная комиссия РФ и ее структурные подразделения, Уполномоченный по правам человека в РФ, Торгово-промышленной палатой РФ др. Их взаимодействие строится на основании соглашений, заключенных Генеральной прокуратурой РФ с данными органами, а также положений, приказов и

¹ О формах взаимодействия Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Министерства юстиции Российской Федерации в сфере надзора и контроля за ведомственным нормотворчеством, правовыми актами субъектов Российской Федерации, а также за созданием и деятельностью общественных и религиозных объединений. URL: <http://base.garant.ru/180526/> (дата обращения: 22.04.2018).

² Кодекс об административном правонарушении РФ от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 31.12.2017). Российская газета. 2001. № 256.

³ Гончаров С.А. Взаимодействие органов прокуратуры и Государственных инспекций труда / С.А. Гончаров // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. URL: <https://cyberleninka.ru/journal/n/vestnik-penzenskogo-gosudarstvennogo-universiteta> (дата обращения: 31.01.2018).

указаний о порядке и условиях взаимодействия.

Примером может служить Положение Счетной палаты РФ и Генеральной прокуратуры РФ от 16 ноября 2007 г. "О порядке взаимодействия Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Счетной палаты Российской Федерации при проведении контрольных мероприятий (проверок) на объектах, представляющих взаимный интерес"¹. На основании данного Положения при проведении проверок, в которых участвуют сотрудники Счетной палаты РФ, Генеральная прокуратура по согласованию с палатой создает рабочую группу. Участвующие в рабочей группе сотрудники Счетной палаты РФ, опираясь на программу проверок имеют право знакомится с материалами проверки, в пределах своей компетенции отвечают на поставленные перед группой вопросы. По окончании проверки органы Генпрокуратуры РФ направляют полученные результаты в Счетную палату РФ в соответствии с законодательством РФ. Такая же организация взаимодействия и у остальных перечисленных органов.

Таким образом, можно сделать вывод, что прокуратура, осуществляя надзор за исполнением федерального законодательства РФ, сформировала широкий круг правоотношений с другими государственными органами законодательной и исполнительной власти, государственными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, а также контрольно-надзорных органов.

2.2. Проблемные вопросы и перспективы развития прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства

В России прокуратура, как уже говорилось выше, функционирует на протяжении долгих лет и неоднократно претерпевала модернизацию. На

¹ О порядке взаимодействия Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Счетной палаты Российской Федерации при проведении контрольных мероприятий (проверок) на объектах, представляющих взаимный интерес : положение Счетной палаты РФ и Генеральной прокуратуры РФ от 16 ноября 2007 г. URL: <http://base.garant.ru/70200372/> (дата обращения: 01.02.2018).

сегодняшний день, не смотря на высокие показатели эффективности деятельности прокуратуры, на отлаженную работу ее сотрудников, она нуждается в совершенствовании.

Первой, на наш взгляд, весомой проблемой является большое количество принимаемых государственными органами субъектов РФ и органами местного самоуправления нормативно-правовых актов, которые зачастую должным образом и в полном объеме не доходят до прокуратуры.

В соответствии с п. 2.1 Приказа Генерального прокурора от 2 октября 2007 г. №155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления»¹ органы прокуратуры имеют права инициировать принятие органами местного самоуправления нормативно-правового акта, регулирующего процедуру предоставления изданных последними нормативных правовых документов в органы прокуратуры для проверки на соответствии федеральному законодательству

Пробелом законодательства является то, что вышеуказанные органы имеют права отказаться от инициативы прокуратуры.

Следовательно, целесообразно внести в п. 2.1 приказа корректировку, согласно которой на органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления будет налагаться обязанность своевременно и в полном объеме предоставлять проекты и уже изданные нормативно-правовые актов на проверку их соответствия федеральному законодательству.

Примеры процессуально оформленного взаимодействия при создания нормативно-правовых актов уже практикуются в России в некоторых районах Республики Татарстан (Агрызский, Аксубаевский, Арский, Балтасинский и других районах). Органы прокуратуры и органы местного самоуправления в данных районах заключили двухстороннее соглашение, в соответствии с

¹ Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления : приказ Генеральной прокуратуры РФ от 02.10.2007 № 155 (ред. от 29.10.2012). URL: <http://legalacts.ru/doc/prikaz-genprokuratury-rf-ot-02102007-n-155/> (дата обращения: 28.02.2018).

которым органы местного самоуправления берут на себя обязанность по предоставлению проектов нормативно-правовых актов в органы прокуратуры¹.

Но здесь возникает вторая проблема, как следствие взаимодействия прокуратуры с органами государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления - необязательность исполнения принимаемых органами прокуратуры мер реагирования на выявленные нарушения.

Активной формой участия прокурора является реализация его права внесения протестов, представлений, подготовки правового анализа по выявленным правонарушениям, поддержка внесенных им актов прокурорского реагирования. Данные меры не являются обязательными для исполнения, поэтому достаточно часто акты прокурорского реагирования остаются без внимания и сомнительные проекты нормативно-правовых актов вступают в законную силу. Для того чтобы признать данные акты несоответствующими закону прокуроры вносят представления в орган, издавший этот акт, либо в вышестоящий орган, а лишь затем, как правило, обращаются в суд. В силу загруженности судов рассмотрение дела может растянуться на несколько месяцев. И как результат, нормативно – правовой акт, противоречащий федеральному законодательству, будет действовать на протяжении всего времени опротестовывания, ущемляя законные права и интересы личности, общества и государства.

Примером может служить заявление заместителя прокурора Московской области в Арбитражный суд 24 марта 2008 г. о признании недействующим абзаца десятого пункта 2.1 раздела 2 Положения «О согласовании мест размещения территориально обособленных объектов организации соискателя лицензии розничной продажи алкогольной продукции в Ступинском муниципальном районе», который был принят решением Совета депутатов Ступинского муниципального района Московской области от 26 апреля 2006 г. № 106. Арбитражный суд Московской области удовлетворил заявление

¹ Хорбаков Д.Ц. Актуальные проблемы прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов местного самоуправления // Вестник Бурятского государственного университета. 2015. №2. С. 189.

прокурора решением от 23 мая 2008 г. Постановлением Федерального арбитражного суда Московского округа от 11 июля 2008 г. № КА-А41/6279-08 данное решение оставлено без изменения¹. Срок данного разбирательства составил 3 месяца 17 дней. Данная ситуация не единична.

В связи с этим считается целесообразно внести изменения в Приказ Генерального прокурора РФ от 7 декабря 2007 г. N 195 "Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина"², в пункт 4.2. положение о том, что прокуроры не обязаны вносить протесты на те нормативно-правовые акты, издаваемые государственными органами и органами местного самоуправления, на незаконность которых уже указывалось прокуратурой, а могут обращаться сразу в суд.

Кроме того, особого внимания требуют и ранее изданные нормативно-правовые акты, которые необходимо периодически сверять с действующим законодательством и вновь изданными федеральными законами. Наибольшая эффективность надзора в данном направлении будет достигнута при условии создания полной информационной базы нормативно-правовых актов, издаваемых государственными органами субъектов и органами местного самоуправления. На сегодняшний день муниципалитеты, особенно в сельской местности, пренебрегают данными требованиями, и как следствие федеральный реестр нормативно-правовых актов является неполным, что затрудняет осуществление прокурорского надзора.

На наш взгляд, целесообразно в органах государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления необходимо ввести штатную единицу, на которую будет возложена обязанность регистрации издаваемых органами актов. В противном же случае необходимо предусмотреть

¹ Постановления Федерального арбитражного суда Московского округа от 11 июля 2008 г. № КА-А41/6279-08 по делу № А41-5661/08. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/54986927/> (дата обращения: 28.02.2018).

² Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина : приказ Генеральной прокуратуры РФ от 07.12.2007 № 195 (ред. от 21.06.2016). URL: <http://base.garant.ru/1356732/> (дата обращения: 28.02.2018).

ответственность данного лица за ненадлежащее выполнение своих должностных обязанностей.

Нельзя не согласиться с утверждением Г.Т. Пачулия о том, что часто эффективность работы в прокуратуре, как и во многих других государственных органах, оценивается не по качеству выполненной работы, а по количеству¹. И в связи с этим возникает так называемая «гонка за протоколами», в ходе которой работники прокуратуры для достижения количественного показателя подменяют полномочия других государственных органов.

Примером может служить трудовая сфера:

- работники неоднократно привлекались и привлекаются к административной ответственности (ст. ст. 5.27 - 5.34, 5.42 КоАП)² по постановлению прокуроров;

- прокурорами вносятся представления с требованиями незамедлительно погасить задолженность и привлечь лиц, по вине которых она допущена, к дисциплинарной ответственности;

- прокуроры направляют иски о взыскании заработной платы с работодателей, а в случаях, если прострочка превышает двух месяцев, направляет материалы прокурорских проверок в следственных орган.

При этом не учтено следующее положение - у государства есть уполномоченный орган, осуществляющий надзор за исполнением законов в сфере труда, и в соответствии с п. 2 ст. 21 и п. 2 ст. 26 Закона «О прокуратуре РФ»³, органы прокуратуры не вправе подменять их полномочия.

В связи с этим необходимо более четко отграничить сферу деятельности прокуратуры и других государственных органов, приняв межведомственный организационный нормативно-правовой акт на федеральном уровне.

Следующая проблема касается взаимодействия прокуратуры с

¹ Пачулия Г.Т. Прокурорский надзор, проблемы, возникающие в практике, и пути их разрешения. URL: <http://www.iuaj.net/node/1564> (дата обращения: 28.02.2018).

² Кодекс об административном правонарушении РФ от 30 декабря 2001 г. N 195-ФЗ (ред. от 31.12.2017) // Российская газета. 2001. №256.

³ О прокуратуре РФ : федер. закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ. 1995. №47. Ст.4472.

контрольно-надзорными органами. На законодательном уровне вопрос взаимодействия совершенно не нашел своего отражения в федеральных законодательных актах. Поэтому, органы прокуратуры сталкиваются с такими проблемами, как не достаточная осведомленность об обстановке на обслуживаемой территории, дублирование мероприятий по выявлению и устранению нарушений законодательства, не достаточная профессиональная оценка правонарушений в какой-либо конкретной сфере и т.д.

В связи с этим целесообразно, в первую очередь, на законодательном уровне определить круг субъектов, с которыми необходимо сотрудничать органам прокуратуры для выполнения возложенных на них задач. Примером необходимости данного нововведения может служить взаимодействие органов прокуратуры с контрольно-надзорными органами при осуществлении надзора в банковской сфере, а именно надзора за исполнением законодательства о противодействии легализации доходов, полученных преступным путем.

Данный надзор в соответствии ст. 14 Федерального закона от 07.08.2001 N 115-ФЗ "О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма"¹ возложен на Генеральную прокуратуру РФ и подученных ей прокуратур. На высшем уровне между Генеральной прокуратурой РФ и Центральным Банком заключено соглашение о взаимодействии во исполнение Указа Президента РФ от 03.03.1998 г №224², чего нет на региональном уровне. Упущение законодателя на практике приводит к тому, что территориальные подразделения Банка России, в большинстве случаев, отказывают органам прокуратуры в предоставлении необходимой информации, предоставлении специалистов под предлогом банковской тайны или необходимости согласовать данные действия со своим руководством.

¹ О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма : ФЗ от 07.08.2001 № 115-ФЗ (ред. от 31.12.2017) // Собрание законодательства РФ. 2001. №33(Часть1) Ст. 3418.

² Об обеспечении взаимодействия государственных органов в борьбе с правонарушениями в сфере экономики : указ Президента РФ от 03.03.1998 № 224 (ред. от 25.07.2000). URL: <http://base.garant.ru/12110878/> (дата обращения: 28.02.2018).

Во-вторых, следует закрепить обязательные формы взаимодействия, а также право на использование других форм. Формы взаимодействия, сложившиеся формально на сегодняшний день между органами прокуратуры и контрольно-надзорными органами, могут служить основой для законодателя (Пункт 2.1. дипломной работы).

В качестве новой формы, например, можно использовать предварительное согласование проектов для проведения мероприятий по надзору за исполнением федерального законодательства в той или иной сфере жизнедеятельности. Для этого необходимо наладить взаимный информационный обмен проектами мероприятий, а также результаты их проведения. Представленная форма поможет избежать дублирования мероприятий и рационально распределить имеющиеся силы и средства.

Другой формой можно назвать совместное проведение проверок с участием представителей органов прокуратуры и надзорно-контрольных органов. Данная форма взаимодействия позволит не только выявить нарушение законодательства, но и причины и условия, способствующие их совершению. Совместные проверки выгодны для обеих сторон: прокуратура имеет больше полномочий чем любой другой контролирующий орган, а последний имеет превосходство в техническом и профессиональном аспекте какого - либо направления деятельности.

При изучение надзора за исполнением законодательства в разных сферах, можно выделить определенные особенности, в связи с чем в ФЗ «О прокуратуре РФ»¹, на наш взгляд правильнее было бы включить раздел «Особенности организации и деятельности специализированных прокуратур», с соответствующими главами, которые посвящены полномочиям каждой из специализированных прокуратур – природоохранной, транспортной и др. Данная законодательная коррективна способствовала бы разграничению компетенции между территориальными и специализированными

¹ О прокуратуре РФ : федер. закон от 17 января 1992 г. № 2202-І (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ. 1995. №47. Ст.4472.

прокуратурами и повышению эффективности надзора прокуратуры.

Повышению эффективности работы прокуратуры способствовало бы более тесное взаимодействие с общественностью, ведь гражданское общество является одним из основных источников информации о нарушениях в общественной жизни. При этом лицу, обратившемуся с заявлением важно, чтобы его обращение не осталось без внимания, было проверено прокурором и приняты соответствующие меры реагирования. В связи с этим необходимо информировать и заинтересованных лиц о принятом решении, например, раз в полгода издавать «Вестник», где будут отражены результаты работы прокуратуры по надзору за исполнением законодательства.

Говоря об дальнейших перспективах в совершенствовании прокурорского надзора, хотелось бы отметить выступление на пленарном заседании О.С. Капинус по теме "Прокурорский надзор за исполнением законов: перспективы развития"¹. С выступающим невозможно не согласиться о том, что значимость решаемых прокурорами задач повышает требования к эффективности надзорной деятельности и во многом достигается за счет надлежащей подготовки и проведения проверок исполнения законов.

В условиях нарастающей потребности в повышении качества прокурорской деятельности успешному решению задач обеспечения законности и правопорядка будет способствовать дальнейшая автоматизация прокурорского надзора, создание специализированных информационно-справочных систем прокуратуры, получивших название "Автоматизированное рабочее место прокурора" (АРМ прокурора).

В настоящее время такая работа ведется Академией Генеральной прокуратуры Российской Федерации совместно с практическими работниками прокуратур субъектов Российской Федерации, в частности с прокуратурами

¹ Капинус О.С. Прокурорский надзор за исполнением законов: перспективы развития: Всероссийское совещание по проблемам совершенствования прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства: Генеральная прокуратура Российской Федерации, библиотека прокурора: сборник материалов семинара по обмену опытом / под ред. начальника Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации А.В. Паламарчука. М., 2015. С. 94.

Смоленской и Новгородской областей. Уже разработаны и прошли испытания пять автоматизированных информационно-справочных систем, способных оказывать реальную помощь прокурорам на разных направлениях деятельности. Работа продолжается в направлении создания единой автоматизированной информационно-справочной системы, которая позволит прокурору эффективно использовать свое рабочее время, сосредоточит под его рукой весь массив организационно-распорядительных и методических документов, макетов актов прокурорского реагирования.

Нами предлагается в АРМ прокурора включить несколько разделов. Один из которых будет содержать статистические данные о выявленных правонарушениях в конкретной сфере за прошедшие годы и текущий год. Второй раздел будет посвящен аналитической работе со соответствующими графиками и аналитическими материалы за отчётные периоды с подробным комплексным анализом работы. Третий раздел будет содержать заключенные соглашения о взаимодействии органов прокуратуры с другими органами. Одним из самых востребованных разделов будет являться раздел «Методика», в котором будут размещены методические рекомендации и информационные письма указанной тематики Генеральной прокуратуры России. На практике это означает, что соответствующему сотруднику прокуратуры не нужно будет пересматривать большой объём нарядов в поисках необходимых документов, тем более в электронном виде их не найти ни в правовых базах «Консультант» или «Гарант», ни в сети Интернет. После ознакомления прокурора с нововведениями или же с указами Президента, приказами Генеральной прокуратуры, на данном уведомлении будет ставится автоматически электронная подпись, которая будет подтверждать, что прокурор был проинформирован об изменениях.

Заключение

В результате проведенного исследования установлено, что прокурорский надзор за исполнением федерального законодательства крайне необходим для обеспечения национальной безопасности.

Это подтверждается тем, что в любом государстве обеспечение законности реализуется органами прокуратуры или же органами, которые их заменяют.

Эффективность работа по надзору за исполнением законодательства зависит от:

- правового обеспечения (нормативно-правовые акты, изданные на территории РФ),
- методической составляющей их деятельности (методические пособия, издаваемые Генеральной прокуратурой РФ и подведомственными ей прокуратурами),
- информационного обеспечения, под которым подразумевается сбор, обработка, хранение различных сведений, которые непосредственно связаны с данной деятельностью, в частности информация о выявленных случаях нарушения законодательства.

Проанализировав прокурорский надзор за исполнение законодательство нами были выявлены основные проблемы и предложены возможные пути решения. Проблемными аспектами, на наш взгляд, выступают:

- большое количество принимаемых государственными органами субъектов РФ и органами местного самоуправления нормативно-правовых актов, которые должным образом не предоставляются в органы прокуратуры;
- необязательность принимаемых органами прокуратуры мер реагирования на выявленные нарушения;
- неполная база данных нормативных правовых актов, вступивших в законную силу;

- подмена сотрудниками прокуратуры функций других государственных органов;
- отсутствие на федеральном уровне закрепления положения о взаимодействии органов прокуратуры и контрольно-надзорных органов;
- слабая работа органов прокуратуры с общественностью.

На основании выявленных проблем, предлагается внести следующие изменения:

1. В Приказ Генерального прокурора от 2 октября 2007 г №155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления» внести корректировку, изменив п. 2.1 в следующей редакции: «на органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления налагается обязанность своевременно и в полном объеме предоставлять проекты и уже изданные нормативно-правовые актов на проверку соответствия федеральному законодательству».

2. В Приказе Генерального прокурора РФ от 7 декабря 2007 г N 195 "Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина" пункт 4.2. изложить в следующей редакции: «прокуроры не обязаны вносить протесты на те нормативно-правовые акты, издаваемые государственными органами и органами местного самоуправления, на незаконность которых уже указывалось органами прокуратуры, в связи с этим органам прокуратуры предоставляется право незамедлительно обращаться в суд».

3. В структуре органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления необходимо ввести штатную единицу, на которую будет возложена обязанность регистрации издаваемых этими органами актов. В противном же случае необходимо предусмотреть ответственность данного лица за ненадлежащее выполнение своих должностных обязанностей.

4. Необходимо более четко отграничить сферу деятельности прокуратуры и других государственных органов, приняв межведомственный организационный нормативно-правовой акт на федеральном уровне.

5. Предлагается на законодательном уровне определить круг субъектов, с которыми необходимы сотрудничать органам прокуратуры для выполнения возложенных на них задач.

6. Следует закрепить обязательные формы взаимодействия органов прокуратуры с другими органами.

7. Необходимо информировать лиц, которые обращались в органы прокуратуры с заявлением, о принятом решении по их заявлениям - раз в полгода издавать «Вестник» в определенной сфере, где будут зафиксированы результаты работы прокуратуры по надзору за исполнением законодательства.

8. Предлагается создать единую специализированную информационно-справочную систему прокуратуры, получившую название "Автоматизированное рабочее место прокурора" (АРМ прокурора), которая будет включать несколько разделов. Один из которых будет содержать статистические данные о выявленных правонарушениях в конкретной сфере за прошедшие годы и текущий год. Второй раздел будет посвящен аналитической работе со соответствующими графиками и аналитическими материалы за отчётные периоды с подробным комплексным анализом работы. Третий раздел будет содержать заключенные соглашения о взаимодействии органов прокуратуры с другими органами. Одним из самых востребованных разделов будет являться раздел «Методика», в котором будут размещены методические рекомендации и информационные письма указанной тематики Генеральной прокуратуры России. На практике это означает, что соответствующему сотруднику прокуратуры не нужно будет пересматривать большой объём нарядов в поисках необходимых документов, тем более в электронном виде их не найти ни в правовых базах «Консультант» или «Гарант», ни в сети Интернет. После ознакомления прокурора с нововведениями или же с указами Президента, приказами Генеральной прокуратуры, на данном уведомлении

будет ставится автоматически электронная подпись, которая будет подтверждать, что прокурор был проинформирован об изменениях.

Список литературы

Нормативно-правовые акты

1. Российской Федерации Конституция (1993) // Российская газета. – 1993. – № 237.
2. Кодекс об административном правонарушении РФ от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 31. 12. 2017) - Российская газета. - 2001. - № 256.
3. Трудовой Кодекс РФ от 30 декабря 2001 г. № 197 - ФЗ (ред. от 31.12.2017). Собрание законодательства РФ. - 2002. - №1 (часть I). - Ст. 3.
4. О прокуратуре РФ: федер. закон от 17 января 1992 г. № 2202-I (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ. -1995. - №47. - Ст.4472.
5. О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма: фед. зак. от 07.08.2001 № 115-ФЗ (ред. от 31.12.2017) // Собрание законодательства РФ. - 2001. - №33(Часть1). - Ст. 3418.
6. О персональных данных: федер. закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ (ред. от 29.07.2017). - Собрание законодательства РФ. - 2006. - № 31 (часть I). - Ст. 3451.
7. Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований: федер. закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Российская газета. - 2011. - № 29.
8. Об обеспечении взаимодействия государственных органов в борьбе с правонарушениями в сфере экономики: Указ Президента РФ от 03.03.1998 № 224 (ред. от 25.07.2000). URL: <http://base.garant.ru/12110878/> (дата обращения: 28.02.2018).
9. О структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 17 мая 2000 г. № 867. URL: http://base.garant.ru/5331756/#block_1700 (дата обращения: 01.02.2018).

10. Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий: Указ Президента РФ от 11 июля 2004 г. № 868 (ред. от 26.10.2017) - Собрание законодательства РФ. - 2004. - № 28. - Ст. 2882.

11. О дополнительных мерах по обеспечению правопорядка: Указ Президента РФ от 11.12.2010 № 1535. - Российская газета. - 2010. - № 281.

12. О Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 29 мая 2008 г. № 404 (ред. от 13.12.2017). – Собрание законодательства РФ. - 2008. - № 22. - Ст. 2581.

13. О Федеральном агентстве по рыболовству: Постановление Правительства РФ от 11 июня 2008 г. № 444 (ред. от 11.12.2017) - Собрание законодательства РФ - 2008. - № 25. - Ст. 2979.

14. О Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 12 июня 2008 г. № 450 (ред. от 11.12.2017) - Собрание законодательства РФ -2008. - № 25. - Ст. 2983.

15. О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. № 48 (ред. от 09.02.2012) - Российская газета. - 2007. - № 276.

16. Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления: приказ Генеральной прокуратуры РФ от 02.10.2007 № 155 (ред. от 29.10.2012). URL: <http://legalacts.ru/doc/prikaz-genprokuratury-rf-ot-02102007-n-155/> (дата обращения: 28.02.2018).

17. Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина: Приказ Генеральной Прокуратуры РФ от 7 декабря 2007 г. № 195 (ред. от 21.07.2016) URL: <http://base.garant.ru/1356732/> (дата обращения 22.04.2018).

18. Об организации исполнения Указа Президента Российской Федерации от 11.12.2010 № 1535 «О дополнительных мерах по обеспечению правопорядка: Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 20 декабря 2010 г. № 445. URL: <https://genproc.gov.ru/documents/orders/document-14327/> (дата обращения 31.31.2018).

19. О совершенствовании прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства органами государственной власти, местного самоуправления, иными органами и организациями: приказ Генеральной прокуратуры РФ от 21 июня 2013 года № 252. URL: <http://docs.cntd.ru/document/499052482> (дата обращения 01.02.2018).

20. О порядке передачи материалов о нарушениях земельного законодательства в органы прокуратуры: Указание Генпрокуратуры РФ от 22.09.1995 № 7/3-1-87-95, Роскомзема от 31.08.1995 № 7. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_9685/ (дата обращения 01.02.2018).

21. Об усилении координации и взаимодействия в борьбе с нарушениями федерального лесного законодательства и порядке оформления и передачи материалов о лесных пожарах и лесонарушениях в правоохранительные органы: Указание Генеральной прокуратуры РФ, МВД РФ и Рослесхоза РФ от 16 апреля, 12, 14 мая 1997 г. №№ 25/7, 1/8588, ДО-5-27/166. URL: <http://base.garant.ru/12104601/> (дата обращения: 01.02.2018).

22. Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства об охране труда на предприятиях и в организациях всех форм собственности: Указание Генеральной прокуратуры РФ от 6 июля 2000 г. № 107/7. URL: <http://base.garant.ru/1353608/> (дата обращения: 22.04.2018).

23. О формах взаимодействия Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Министерства юстиции Российской Федерации в сфере надзора и контроля за ведомственным нормотворчеством, правовыми актами субъектов Российской Федерации, а также за созданием и деятельностью общественных и религиозных объединений: Соглашение Генеральной прокуратуры РФ и

Минюста РФ от 25 марта 1998 г. № 18. - Сборник основных приказов и указаний Генеральной прокуратуры Российской Федерации.- 1999.

24. О порядке взаимодействия Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Счетной палаты Российской Федерации при проведении контрольных мероприятий (проверок) на объектах, представляющих взаимный интерес: Положение Счетной палаты РФ и Генеральной прокуратуры РФ от 16 ноября 2007 г. URL: <http://base.garant.ru/70200372/> (дата обращения: 01.02.2018).

25. Об изменениях и дополнениях Конституции СССР в связи с совершенствованием системы государственного управления: Закон СССР от 26 декабря 1990 г. URL: <http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1977/zakony/185464/> (дата обращения: 01.02.2018).

26. Ведомости Верховного совета СССР. - 1977. - № 41.- С. 614-620. (утратил силу).

27. Собрание законов и распоряжений рабоче-крестьянского правительства СССР. - 1934. - № 1. - С. 2-а-2-б. (утратил силу).

28. Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства РСФСР. - 1923. - № 10. - С. 120. (утратил силу).

29. Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства РСФСР. - 1923. - № 48. - С. 481. (утратил силу).

Учебная и научная литература

30. Абдулин, Р. С. Прокурорский надзор в Российской Федерации: учебное пособие. / Абдулин Р.С. 3-е изд., испр. и доп. Курган: Изд-во Курганского гос. ун-та. - 2016. - 220 с.

31. Винокуров, А.Ю. Прокурорский надзор: учебник для бакалавров / А.Ю. Винокуров, К.Ю. Винокуров, Е.Ю. Винокуров / под общ. ред. А.Ю. Винокурова. - М.: Изд-во Юрайт. - 2016. - 418 с.

32. Воронин, О.В. Прокурорский надзор в Российской Федерации: вопросы Общей части: учебное пособие / Воронин О.В. – Томск: Изд-во НТЛ. - 2017. – 192 с.
33. Галкин, Б. А. Прокурорский надзор в СССР: учебник / под ред. Б.А. Галкина. – М. - 1982. - 536 с.
34. Головкин, И.И. Прокурорский надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации, исполнением законов и законностью правовых актов: учебное пособие / И. И. Головкин, Э. Р. Исламова, С. И. Коряченко, Д. М. Плугарь. — Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. - 2017. - 100 с.
35. Капинус, О.С. Прокурорский надзор: учебник для вузов / под ред. О. С. Капинус. – М. - 2014. - 325 с.
36. Каплин, М.Н. Прокурорский надзор: методические указания / М. Н. Каплин; Яросл. гос. ун-т им. П. Г. Демидова. – Ярославль: ЯрГУ. - 2014. – 72 с.
37. Колемасов, В.Н. Организация борьбы с уголовной преступностью в Пензенской губернии в 1917-1928 гг. / Колемасов В.Н. - Саратов: СЮИ МВД России. - 2008. - 240 с.
38. Лебединский, В.Г. Советская прокуратура и ее деятельность в области общего надзора / Лебединский В.Г. - М. – 1954. - 410 с.
39. Лебединский, В.Г., Каленов, Ю.А. Прокурорский надзор в СССР (очерки по курсу) / под общ. ред. зам. Генпрокурора СССР В.А. Болдырева. – М. - 1957. - С. 73-74.
40. Лунев, А.Е. Конституционные основы общего надзора прокуратуры СССР / Лунев А.Е. // Вопросы советского административного и финансового права. – М. - 1952. - 374 с.
41. Паламарчук, А.В. Актуальные вопросы прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства / А.В. Паламарчук. – М. : Ген. Прокуратура Рос. Федерации. - 2016. – 328 с.

42. Паламарчук, А.В. Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сети Интернет / Паламарчук А.В. – М., Генеральная прокуратура Российской Федерации. - 2017. – 360 с.

43. Пашин, С.А. Концепция судебной реформы в Российской Федерации / Сост. С. А. Пашин. - М. : Республика. - 1992. – 218 с.

44. Слепцов, В.А. Прокурорский надзор: Курс лекций / сост. В.А. Слепцов – Новосибирск: СИУ- филиал РАНХ и ГС. – 2015. - 158 с.

45. Хусяйнова, С. Г. Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере жилищно-коммунального хозяйства на современном этапе: Дис. канд. юр. / Хусяйнова С.Г. : Наук. Москва. - 2016. - 226 с.

Публикации в периодических изданиях

46. Арсеньев, Б. Пройденный путь // Соц. законность. 1947.- № 5.- С. 40-49.

47. Байкин, И.М. Правовой анализ полномочий органов исполнительной ветви власти и прокуратуры // Российский юридический журнал. – 2011. № 5. – С. 161 – 170.

48. Березовская, С.Г. Прокурорский надзор за исполнением законов гражданами // Соц. Законность. - 1970. - № 10. - С. 25-31.

49. Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР. - 1923. - № 10. - С. 311.

50. Викторов, И.С., Маматов, М.В. Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере миграционных отношений // Прокурорский надзор за соблюдением социальных прав граждан: сборник методических материалов. - М. : Изд-во Ген. прокуратура РФ, Акад. Ген. прокуратуры РФ. 2015. - №4. - С. 249-284.

51. Викторов, И.С., Терентьева, Е.В. Прокурорский надзор за соблюдением трудовых прав граждан // Прокурорский надзор за соблюдением социальных прав граждан: сборник методических материалов. - М. : Изд-во Ген. прокуратура РФ, Акад. Ген. прокуратуры РФ. - 2015. - № 17. - С. 169-198.

52. Гончаров, С.А. Проблемы применения меры прокурорского реагирования в виде вынесения постановления о возбуждении дела об

административном правонарушении, предусмотренном ст. 5. 27 КоАП РФ // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. - 2017. № 1(41). - С.49-54.

53. Григоренко, В.Н. Прокуратура в борьбе с местничеством и ведомственностью // Сов. прокуратура. Очерки истории. М. - 1993. - С. 89-90.

54. Джумбулатов, С.И. Принципы взаимодействия прокуратуры с контролирующими органами. // Бизнес в законе. - 2015. - №2. - С. 287-288.

55. Капинус, О.С. Прокурорский надзор за исполнением законов: перспективы развития: Всероссийское совещание по проблемам совершенствования прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства: Генеральная прокуратура Российской Федерации, библиотека прокурора: сборник материалов семинара по обмену опытом / под ред. начальника Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации А.В. Паламарчука. М. - 2015. С. 94 - 101.

56. Карпова, Е. Модели Прокуратуры в зарубежных странах // Закон и жизнь. - 2012. - №3. - С. 52-53.

57. Кобзарев, Ф.М. Конституционно-правовые основы взаимодействия прокуратуры и суда // Проблемы в российском законодательстве. – 2013. - №3. - С. 8-10.

58. Никитина, А.П. (Контроль) надзор органов прокуратуры за соблюдением трудового законодательства РФ // Международный научный журнал «Символ науки». 2015. - № 8. - С. 204-207.

59. Новикова, А.А. Система органов прокуратуры России и Великобритании // Международный научный журнал «Символ науки». 2016. - №11-4. - С.79-85.

60. Нгуен, М.Г. Система судебных органов Социалистической Республики Вьетнам // Вестник РУДН, сер. Юридическая наука. - 2006. - №1 (19). С. 73-79.

61. Паламарчук, А.В. О состоянии законности и прокурорского надзора за исполнением законов, задачах органов прокуратуры: Всероссийское совещание по проблемам совершенствования прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства: Генеральная прокуратура Российской Федерации, библиотека прокурора: сборник материалов семинара по обмену опытом / под ред. начальника Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации А.В. Паламарчука. М.- 2015. - №17. С. 19 - 22.

62. Раджабова, Э.Д. Прокурорский надзор на защите экологических прав граждан. // Бизнес в законе. – 2014. - № 4. – С. 265-267.

63. Сборник приказов Прокуратуры СССР. М., 1939. № 11. С. 9.

64. Тадевосян, В.С. Прокурорский надзор в СССР. М.-1956. С. 113.

65. Тетерина, О.А. О некоторых особенностях организации работы прокуратуры субъекта российской федерации по надзору за исполнением законов в сфере учёта преступлений // Вестник Костромского государственного университета.- 2014. № 2. С. 193-196.

66. Хорбаков Д.Ц. Актуальные проблемы прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов местного самоуправления // Вестник Бурятского государственного университета. – 2015. - №2. – С. 188-192.

Материалы судебной практики

67. Постановления Федерального арбитражного суда Московского округа от 11 июля 2008 г. № КА-А41/6279-08 по делу № А41-5661/08. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/54986927/> (дата обращения: 28.02.2018).

68. Решение Ленинского городского суда г. Пенза. URL: <http://www.ourcourt.ru/leninskij-rajonnyj-sud-g-penzy/1999/03/31/982061.htm> (дата обращения: 28.02.2018).

Иные источники

69. Ахетова, О.С. Прокуратура и прокурорский надзор. URL: <https://law.wikireading.ru/14763> (дата обращения: 31.01.2018).
70. Доклад Генерального прокурора на заседании Совета Федерации Федерального Собрания РФ на 2010 г. URL: <http://www.crimpravo.ru/blog/prestupnost/970.html> (дата обращения: 18.04.2018).
71. Доклад Генерального прокурора на заседании Совета Федерации Федерального Собрания РФ на 2016 г. URL: <https://genproc.gov.ru/genprokuror/appearances/document-1187305/> (дата обращения: 18.04.2018).
72. Закон КНР «О государственных прокуратурах». URL: <http://law.uglc.ru/prosecutor.htm> (дата обращения: 29.11. 2017).
73. Закон Украины «О прокуратуре». URL: <http://pravo.biz.ua/zakoni/1188851611-zakon-ukrainy-o-prokurature-na-russkom-jazyke.html> (дата обращения: 29.11. 2017).
74. Земеров, Н.Н. Взаимодействие прокуратуры с органами местного самоуправления при осуществлении надзора за законностью нормативных правовых актов. URL: <http://отрасли-права.рф/article/18658> (дата обращения: 01.02.2018).
75. Конституция КНДР. URL: http://wikilivres.ru/Конституция_Республики_Куба (дата обращения: 29.11.2017).
76. Конституция КНР. URL: <http://law.uglc.ru/constitution.htm> (дата обращения: 29.11. 2017).
77. Конституция Республики Куба. URL: http://wikilivres.ru/Конституция_Республики_Куба (дата обращения: 29.11. 2017).
78. Конституция Социалистической Республики Вьетнама. URL: <http://vietnamnews.vn/politics-laws/250222/the-constitution-of-the-socialist-republic-of-viet-nam.html#oR3HWYXgWAF9UR4.97> (дата обращения: 29.11.2017).

79. Макаров, В.Р. Сравнительно-правовой анализ статуса прокуратуры в России и в зарубежных странах. 2014 г. URL: <https://www.sovremennoepravo.ru/m/articles/view/Сравнительно-правовой-анализ-статуса-прокуратуры-в-России-и-зарубежных-странах> (дата обращения: 29.11.2017).
80. Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ. URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/regionalnews/news-1316418/> (дата обращения: 31.01.2018).
81. Официальный сайт Прокуратуры Пензенской области РФ. URL <http://www.procpenza.ru/news/2018/01/17/14452896> (дата обращения: 31.01.2018).
82. Пачулия, Г.Т. Прокурорский надзор, проблемы возникающие в практике, и пути их разрешения. URL: <http://www.iuaj.net/node/1564> (дата обращения: 28.02.2018).
83. Рохлин, В. Прокурорский надзор и государственный контроль. URL: <http://iknigi.net/avtor-viktor-rohlin/98134-prokurorskiy-nadzor-i-gosudarstvennyy-kontrol-viktor-rohlin/read/page-9.html> (дата обращения: 11.04.2018).
84. О статусе генерального прокурора: указ Петра I от 5 (16) февраля 1722 г. URL: <http://рустрана.рф/article.php?nid=29188> (дата обращения: 11.04.2018).