

Семенов Артём Юрьевич

Магистрант

*Северный институт (филиал) ФГБОУ ВО «Всероссийский
государственный университет юстиции (РПА Минюста России)»*

Россия, Петрозаводск

РОЛЬ ПРОКУРАТУРЫ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ИСПОЛНЕНИЯ ЗАКОНОВ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Аннотация: *В статье определено значение надзора за исполнением законов, в том числе органами государственной власти, в системе прокурорского надзора. Проанализирован порядок проведения прокурорами проверки по поступившей информации о фактах нарушения норм закона. Также проведен анализ средств прокурорского реагирования, предусмотренных действующим законодательством. Выявлены проблемы, снижающие эффективность прокурорского надзора за исполнением законов, в том числе в деятельности органов государственной власти, а также сформулированы меры правового и организационного характера, реализация которых могла бы способствовать решению имеющихся проблем.*

Ключевые слова: *прокурорский надзор, проверка, протест прокурора, представление прокурора, постановление прокурора, предостережение.*

Semenov A. Yu.

Master's candidate

Northern Institute (Branch) of the All-Russian State University of Justice

Russia, Petrozavodsk

THE ROLE OF THE PROSECUTOR'S OFFICE IN ENSURING THE ENFORCEMENT OF LAWS BY PUBLIC AUTHORITIES

Abstract: *The article defines the importance of supervision over the execution of laws, including by state authorities, in the system of prosecutorial*

supervision. The procedure for conducting inspections by prosecutors based on information received about violations of the law is analyzed. An analysis of the means of prosecutorial response provided for by current legislation has also been carried out. The problems that reduce the effectiveness of prosecutorial supervision over the implementation of laws, including in the activities of public authorities, have been identified, and legal and organizational measures have been formulated, the implementation of which could contribute to solving existing problems.

Keywords: *prosecutor's supervision, verification, prosecutor's protest, prosecutor's representation, prosecutor's decision; warning.*

Одним из важнейших направлений деятельности органов прокуратуры является прокурорский надзор. Прокурорский надзор может быть определен как осуществляемая органами прокуратуры от имени российского государства деятельность, направленная на обеспечение законности и верховенства закона, защиту интересов личности, организаций, общества и государства, для реализации которой действующее законодательство наделяет органы прокуратуры совокупностью полномочий по выявлению нарушений закона и реагированию на них.

Прокурорский надзор реализуется по целому ряду направлений, одним из которых является надзор за исполнением законов. Для обозначения данного направления прокурорского надзора в научной литературе также нередко используется термин «общий надзор».

При этом общий надзор обоснованно признается важнейшим направлением прокурорского надзора. Это связано с тем, что он охватывает практически все сферы общественных отношений, урегулированных нормами права, тем самым обеспечивая поддержание законности во всех сферах жизни общества. В рамках общего надзора осуществляется обеспечение соблюдения норм практически всех отраслей

действующего законодательство (исключение составляют лишь процессуальные отрасли и уголовно-исполнительное законодательство). В частности, в рамках общего надзора обеспечивается и законность в деятельности органов государственной власти [1, с. 29].

Такое направление прокурорского надзора как общий надзор (в том числе и в сфере деятельности органов государственной власти) направлен на реализацию следующих задач:

- выявление фактов нарушения закона;
- принятие мер, направленных на устранение таковых;
- установление лиц, которыми допущены такие нарушения;
- принятие мер к тому, чтобы такие лица понесли юридическую ответственность того или иного вида;
- выявление причин и условий, которые способствовали установленному нарушению;
- принятие мер к устранению таких причин и условий;
- принятие мер, направленных на недопущение таких нарушений в будущем.

Как и любое другое направление прокурорского надзора, общий надзор обладает определенными объектом и предметом.

Объектом рассматриваемого направления прокурорского надзора могут быть:

- деятельность органов исполнительной власти федерального уровня;
- деятельность Следственного комитета РФ;
- деятельность органов государственной власти регионального уровня (как представительных, так и исполнительных);
- деятельность органов местного самоуправления;
- деятельность органов военного управления;
- деятельность органов контроля;

- деятельность субъектов общественного контроля за местами принудительного содержания;
- деятельность должностных лиц перечисленных органов;
- деятельность органов управления и руководителей коммерческих и некоммерческих организаций;
- издаваемые перечисленными субъектами правовые акты.

Предметом прокурорского надзора за исполнением законов выступает надзор за соблюдением норм Конституции РФ, исполнением законов и соответствием издаваемых поднадзорными органами власти и должностными лицами нормативно-правовых актов действующему законодательству.

Рассматриваемый вид прокурорского надзора имеет важное практическое значение. Это связано с тем, что количество нарушений, выявляемых в ходе осуществления общего надзора, ежегодно исчисляется сотнями тысяч. Указанные нарушения касаются в основном правовых норм о правовом статусе личности, правовых норм, направленных на регулирование экономических отношений и отношений в сфере природопользования и т.д. [2, с. 79]

Ввиду высокой важности общего прокурорского надзора он неизменно привлекает пристальное внимание ученых. В частности, изучению прокурорского надзора за исполнением законов посвящены труды таких ученых как А.П. Стуканов, К.Ю. Винокуров, Н.Н. Макеев, С.П. Желтобрюхов, Т.И. Отечская и т.д.

На регулирование общего надзора направлены нормы главы 1 раздела III Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

Рассмотрим подробнее полномочия прокурора в рамках осуществления надзора за исполнением законов органами государственной власти.

В том случае, если прокурору поступила информация о факте нарушения закона, он вправе провести проверку указанной информации. Условием проведения такой проверки является невозможность применения иных средств для того, чтобы имеющаяся у прокурора информация была подтверждена или опровергнута.

Следует также отметить, что хотя проверка проводится применительно к факту конкретного нарушения, прокурор вправе выйти за указанные рамки. Это возможно в том случае, если он придет к выводу о том, что в деятельности соответствующего органа допущено не единичное нарушение, а, напротив, такие нарушения приобрели распространенный или систематический характер.

Придя к выводу о необходимости проверки, прокурор принимает соответствующее решение. Руководитель органа, в котором решено провести проверку, уведомляется об этом, причем такое уведомление должно быть сделано самое позднее в тот день, когда проверка будет начата. При этом он должен быть уведомлен о том, что послужило основанием проверки, какова ее цель, каков ее предмет.

По общему правилу продолжительность проверки не должна превышать 30 дней. В то же время допускается продление указанного срока на такое же количество дней. Если и в этом случае продолжительность проверки оказалась недостаточной, новое продление может осуществляться только Генеральным прокурором или его заместителем.

В научной литературе обоснованно отмечается, что правовое регулирование проверок, осуществляемых в рамках общего прокурорского надзора, в настоящее время характеризуется пробельностью, что в свою очередь негативно отражается на эффективности таких проверок [3, с. 48]. Решению данной проблемы способствовало бы закрепление легальной дефиниции прокурорской

проверки и более подробное регулирование порядка осуществления проверочных мероприятий.

Прокурор, осуществляя общий надзор, не подменяет собой аналогичную деятельность иных субъектов. При этом он вправе затребовать проведения проверок, ревизий у министерств в отношении подведомственных им учреждений и органов и у контролирующих организаций – в отношении подконтрольных им субъектов.

В то же время в научной литературе обоснованно отмечается, что множественность предмета прокурорского надзора неизбежно приводит к тому, что во многих случаях прокурорский надзор пересекается с контрольно-надзорной деятельностью иных органов. По этой причине особую важность приобретает предотвращение коллизий в правовом регулировании соответствующих полномочий, с тем чтобы прокуратура и другие надзорные институты не подменяли друг друга и не препятствовали деятельности друг друга, а, напротив, слаженно обеспечивали верховенство закона в различных сферах. Однако в настоящее время законодательство не предусматривает четких критериев, позволяющих разграничить прокурорский надзор и контрольно-надзорную деятельность, осуществляемую иными органами. Выходом из данной ситуации отчасти является направление прокурором в адрес иных контролирующих субъектов требования о проведении контрольного (надзорного) мероприятия [1, с. 30-31].

Общий надзор осуществляется органами прокуратуры на основании определенной методики. Методика прокурорского надзора может быть определена как совокупность методов и приемов, которые используют в своей деятельности прокуроры для выявления фактов нарушения законов, устранения таковых и предупреждения их в будущем. Помимо общей методики, которая распространяет свое действие на всю надзорную

деятельность прокуратуры, каждому направлению прокурорского надзора, включая общий надзор, присуща и частная методика [4, с. 50].

Получив сведения о факте нарушения законов, в том числе и в деятельности органов государственной власти, прокурор должен установить:

- какая именно норма действующего законодательства нарушена;
- какие обстоятельства должны быть установлены в ходе проверки;
- есть ли основания для проведения проверки органами прокуратуры.

Если последние отсутствуют, прокурор направляет имеющуюся информацию в контролирующий орган, с тем, чтобы проверка была проведена им. При этом прокурор вправе проконтролировать, было ли контролирующим органом осуществлено реагирование на полученные им сведения.

В ходе осуществления общего надзора прокурор обладает следующими полномочиями:

- беспрепятственно получать доступ на территорию объектов (органов, учреждений и т.д.), в отношении которых осуществляется надзор. Для реализации данного полномочия прокурору требуется только предъявить удостоверение;

- знакомиться с документами соответствующих органов, в том числе требовать от их руководителей предоставить документы, статистические отчеты и т.д.;

- вызывать должностных лиц и граждан, если требуется получить их объяснение.

В процессе осуществления общего надзора прокурор вправе применять следующие средства реагирования.

1. Протест. Данное средство реагирования применяется в тех случаях, когда поднадзорным субъектом был издан нормативно-правовой акт, не соответствующий закону.

Реализует данное средство реагирования прокурор или его заместитель.

Протест направляется либо самому субъекту, от которого исходит не соответствующий закону правовой акт (т.е. принявшему его органу власти или должностному лицу), либо вышестоящему органу или должностному лицу.

В научной литературе обоснованно отмечается, что эффективность использования рассматриваемого средства прокурорского реагирования напрямую зависит от того, будет ли органами прокуратуры осуществляться контроль за рассмотрением протестов прокуроров. В настоящее время необходимость осуществления такого контроля получила закрепление лишь на подзаконном уровне, а именно в актах Генеральной прокуратуры РФ [5, с. 143-144].

В то же время представляется, что с целью повышения эффективности использования такого средства прокурорского реагирования как протест целесообразно закрепить в нормах федерального закона положения о том, что прокурор обязательно принимает участие в рассмотрении протеста. В этом случае прокурор будет иметь возможность пояснить причины внесения протеста и проконтролировать принятие мер реагирования на него.

Следует также учитывать, что прокурор, выявив существование не соответствующего закону правового акта, может также прибегнуть к судебному способу восстановления законности, т.е. обратиться в суд общей юрисдикции или арбитражный суд.

2. Представление. Целью использования данного средства реагирования является устранение выявленных прокурором нарушений. В

соответствии с этим представление вносится тому органу власти или должностному лицу, которое имеет необходимые для устранения нарушения полномочия.

Указанные орган или должностное лицо обязаны рассмотреть такое представление незамедлительно. Если речь идет о коллегиальном органе, с этой целью проводится заседание, о дате которого должно быть сообщено прокурору. Далее в течение одного месяца с того момента, как прокурор использовал рассматриваемое средство реагирования, он должен быть проинформирован о том, какие меры были приняты в связи с его представлением, и какие результаты эти меры повлекли.

3. Постановление. Данное средство реагирования используется прокурором в следующих случаях:

- если им выявлены факты, дающие основания полагать, что совершено административное правонарушение - в данном случае постановлением прокурора возбуждается соответствующее дело;

- если им выявлены факты, дающие основания полагать, что совершено преступление - в этом случае постановлением прокурора соответствующие материалы передаются в орган, который вправе возбудить уголовное дело.

4. Предостережение о недопустимости нарушения закона. Данное средство реагирования характеризуется значительной спецификой, поскольку носит исключительно превентивный характер. Иными словами, если прочие средства реагирования применяются в случаях, когда нарушение уже совершено, то рассматриваемое средство применяется в случае, когда прокурору поступает информация о том, что такое нарушение еще только готовится.

В этом случае прокурор (его заместитель) направляет соответствующее предостережение в письменной форме. В этом предостережении должно содержаться указание на конкретную норму

закона, по поводу готовящегося нарушения которой применяется данное средство реагирования, и указание на недопустимость ее нарушения.

Завершая рассмотрение роли прокуратуры в обеспечении исполнения законов органами государственной власти, следует отметить, что на эффективности указанной деятельности в настоящее время негативно сказывается недостаточность цифровизации деятельности прокуратуры. В связи с этим повышению эффективности как прокурорского надзора в целом, так и общего надзора в частности, способствовало бы более широкое внедрение цифровых технологий в деятельность прокуратуры, создание единой информационной системы надзора, обучение сотрудников работе с указанной системой [6, с. 111-112].

Таким образом, необходимо сформулировать следующий вывод. Прокурорский надзор за исполнением законов, именуемый также общим надзором, является важным средством обеспечения законности практически во всех сферах жизни российского общества. Сказанное в полной мере касается и органов государственной власти. В то же время в настоящее время существует необходимость в повышении эффективности указанного направления прокурорского надзора, для чего требуется реализация мер как правового, так и организационного характера.

Использованные источники:

1. Гриднева В. А. Проблемы осуществления прокурорского надзора за исполнением законов в современной России // Тенденции развития науки и образования. 2024. № 108-5. С. 28-31.

2. Иванов Д. Д. К вопросу об организации прокурорского надзора за исполнением законов // Теоретические аспекты юриспруденции и вопросы правоприменения. Сборник статей по материалам LXXIX международной научно-практической конференции. М., 2024. С. 78-82.

3. Сафин А. Р. Повышение эффективности прокурорского надзора за исполнением законов органами административной юрисдикции // Студенческий форум. 2024. № 2. С. 47-49.

4. Гильмуллина Ф. Р., Ахмадуллина И. А. Понятие методики прокурорского надзора // Инновационные подходы в решении научных проблем. Сборник трудов по материалам XV Международного конкурса научно-исследовательских работ. Уфа, 2023. С. 48-53.

5. Пугачев А. В. Современные проблемы применения прокурором протеста на противоречащие закону правовые акты // Современные проблемы и тенденции развития органов прокуратуры. Материалы круглого стола. Екатеринбург, 2024. С. 137-146.

6. Тараканова Л. А., Кулешова С. А., Петросян М. А. Основные направления повышения эффективности прокурорского надзора за исполнением законов // Аграрное и земельное право. 2025. № 5. С. 110-113.