

МИНОБРНАУКИ РОССИИ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ Н.Г.
ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра конституционного и муниципального права

**Конституционные полномочия прокуратуры Российской
Федерации по надзору за исполнением федерального
законодательства
(на примере прокуратуры Саратовской области)**

АВТОРЕФЕРАТ БАКАЛАВРСКОЙ РАБОТЫ

Студентки 5 курса 511 группы
направления 40.03.01 «Юриспруденция»

Гориной Юлии Владимировны

Научный руководитель

К.Ю.Н., ДОЦЕНТ

должность, уч. степень, уч. звание

дата, подпись

Е.А. Абаева

инициалы, фамилия

Заведующий кафедрой

профессор, д.ю.н.,

заслуженный юрист РФ

должность, уч. степень, уч. звание

дата, подпись

Г.Н.Комкова

инициалы, фамилия

Саратов 2019 г.

Актуальность темы исследования. Конституция как Основной закон нашего государства гарантирует незыблемость демократических принципов и ценностей, защиту прав и свобод человека и гражданина.

Именно Конституция определяет статус любого государственного органа, в том числе российской прокуратуры, основным направлением деятельности которой является надзор за соблюдением Конституции и исполнением разработанных на её основе законов.

При этом законодатель наделил органы прокуратуры весьма обширными полномочиями, которые нашли свое закрепление в ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», реализуя которые, органы прокуратуры ежегодно выявляют большое число нарушений. Прокурорские работники активно реагируют на выявляемые нарушения, о чем свидетельствуют цифры статистики, представленные на официальном сайте Генеральной прокуратуры РФ¹.

Однако насколько эффективно внесение актов прокурорского реагирования? Являются ли они действенным средством по устранению нарушений? Ежегодно органами прокуратуры РФ проводится серьезная работа, направленная на обеспечение законности в бюджетной сфере, в том числе при размещении заказов для государственных и муниципальных нужд. Особое внимание уделяется вопросам законности распоряжения государственным и муниципальным имуществом, выявления и пресечения фактов легализации преступных доходов, противодействию коррупции, законности в сфере ЖКХ. При этом первостепенное значение имеет защита социально уязвимых групп – ветеранов, пенсионеров, граждан с ограниченными возможностями. Однако являются ли предоставленные прокурору полномочия достаточными или круг полномочий необходимо

¹ Так, в период с января по декабрь 2018 года органами прокуратуры выявлено 4 290 567 нарушений федерального законодательства, а уже за январь-март 2019 года количество нарушений составило 1 160 665, что на 2,5% больше чем за аналогичный период прошлого года. Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь-март 2019 г. /URL: <http://genproc.gov.ru/stat/data/1548464/> (дата обращения 12.04.2019).

расширять? Все сказанное лишь подтверждает актуальность более детального исследования вопросов, возникающих в процессе реализации прокурорами предоставленных им полномочий по осуществлению надзора за исполнением федерального законодательства.

Объектом настоящего исследования являются общественные отношения, складывающиеся в процессе прокурорско-надзорных отношений при осуществлении надзора за исполнением федерального законодательства.

Предмет исследования включает совокупность правовых основ, определяющих сущность прокурорского надзора за исполнением законов и законностью правовых актов, теоретические положения, посвященные исследуемой проблеме, а также методические (практические) аспекты проведения прокурорских проверок в данной отрасли надзора.

Цель настоящего исследования состоит в научном анализе российского законодательства, регулирующего вопросы реализации конституционных полномочий прокуратуры Российской Федерации по надзору за исполнением федерального законодательства

Указанная цель обусловила необходимость постановки и решения следующих **задач**:

- исследовать конституционно-правовую природу и сущностные характеристики (предмет, объекты, пределы) прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства;
- проанализировать нормативно-правовые акты, регламентирующие деятельность органов прокуратуры в процессе осуществления надзора за исполнением федерального законодательства;
- изучить методику проведения основных этапов прокурорской проверки исполнения федерального законодательства, включая практику применения мер прокурорского реагирования;
- с учетом структуры прокуратуры Саратовской области исследовать основные полномочия отделов, осуществляющих надзор за исполнением федерального законодательства.

Нормативную основу исследования составили положения норм Конституции РФ 1993 г., целого ряда федеральных (в том числе кодифицированных) законов, например Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», ГПК РФ, АПК РФ, а также распорядительных нормативно-правовых актов органов прокуратуры (Генеральной прокуратуры РФ и Прокуратуры Саратовской области).

Степень освещения темы в литературе. Исследованию вопросов, связанных с осуществлением прокурорского надзора как такового, и надзора за исполнением федерального законодательства в частности, в той или иной степени посвящены работы целого ряда ученых и в частности В. И. Баскова, В. И. Винокурова, О. С. Капинус, С. Г. Кириченко, О. Н. Коршуновой, М. Н. Маршунова, А. В. Паламарчук, М. В. Серебрянниковой и др. Исследование места органов прокуратуры в механизме современного российского государства затрагивалось в трудах ученых-конституционалистов, таких как Ереминой Т.В., Костенко Н. И., Якушевой С.Е.¹ и др.

В процессе исследования применялись метод комплексного анализа, системный, функциональный, методы анализа и аналогии, сравнительно-правовой.

Структура работы включает в себя введение, три главы, объединившие пять параграфов, заключение, список использованных литературы и приложения.

¹ Еремина Т. В. Место прокуратуры Российской Федерации в системе разделения властей: теоретико-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. / Т. В. Еремина. М., 2009; Костенко Н. И. Прокуратура в государственном механизме Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. / Н. И. Костенко. М., 1996; Якушева С. Е. Юридические акты органов прокуратуры Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. / С. Е. Якушева. Саратов, 2007.

Основное содержание работы

Глава 1 посвящена рассмотрению конституционно-правовой природы прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства.

Прокуратура является конституционным институтом. Однако в Конституции Российской Федерации органам прокуратуры посвящена лишь статья 129 и упоминается в п. «о» статьи 71.

Проанализировав правовую регламентацию прокуратуры в предшествующей Конституции 1977 года и рассмотрев в историческом разрезе вопрос о причинах расположения статьи 129 в Главе 7 «Судебная власть и прокуратура», а также, учитывая, что органы прокуратуры не относятся ни к одной ветви власти, в том числе, судебной, сделаны следующие предложения по внесению поправок в Конституцию РФ:

1. определить правовой статус прокуратуры, как «системы государственных органов, обладающих структурной самостоятельностью, наделенных необходимыми властно-императивными полномочиями по осуществлению независимой формы деятельности, исполняемой от имени Российской Федерации - надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на всей территории Российской Федерации».

2. закрепить функции прокуратуры;

3. конституционно закрепить статус специализированных прокуратур;

4. статьи, посвященные органам прокуратуры следует выделить в отдельную главу «Прокуратура», подчеркнув тем самым в первую очередь на конституционном уровне ее независимость от других ветвей власти;

5. также нуждается в пересмотре ч. 3 ст. 129 Конституции РФ, а также аналогичные статьи в основных законах субъектов Российской Федерации, нарушающая принцип независимости органов прокуратуры.

6. восстановить право Генерального прокурора РФ на обращение в Конституционный Суд РФ и наделение его правом законодательной инициативы.

К числу правовых основ организации и деятельности органов прокуратуры (кроме Конституции РФ) относятся федеральные (в том числе кодифицированные) законы, а также распорядительные документы органов прокуратуры. При этом основополагающим нормативно-правовым актом является ФЗ «О прокуратуре РФ» (далее – Закон о прокуратуре), закрепляющий функции прокуратуры и отрасли прокурорского надзора (ст. 1), центральное место среди которых отведено надзору за исполнением федерального законодательства.

Сущностными характеристиками данной отрасли надзора являются: предмет, объекты надзора и его пределы, нашедшие отражение в Законе о прокуратуре.

Предметом надзора за исполнением федерального законодательства является: соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации поднадзорными объектами; соответствие законам правовых актов, издаваемых органами и должностными лицами, указанными в ч. 1 ст. 21 Закона. В силу главенствующего положения Конституции РФ среди правовых основ государства, проведено обоснование разграничения таких категорий как: «соблюдение Конституции» и «исполнение законов».

Объектами надзора являются органы и учреждения, закрепленные в ч. 1 ст. 21 Закона о прокуратуре. При этом установлено, что перечень представленных объектов является неполным, в связи с чем, выдвинуто предложение о включении в число объектов надзора индивидуальных предпринимателей.

В главе 2 рассмотрены организационно-правовые гарантии проведения прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства.

Первый параграф данной главы посвящен исследованию системы органов прокуратуры и структура ее звеньев.

Установлено, что в систему органов прокуратуры входят:

- территориальные органы прокуратуры, к которым относятся Генеральная прокуратура РФ, прокуратуры субъектов, районные (городские) прокуратуры;

- специализированные органы прокуратуры (военная, транспортная, природоохранная, прокуратура ЗАТО, прокуратура по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях. Специализированные прокуратуры в зависимости от осуществляемых функций, имеют различную принадлежность, то есть могут действовать на правах прокуратуры района либо – на правах прокуратуры субъекта.

При этом определено, что прокуратура федерального округа не является отдельным, самостоятельным звеном органов прокуратуры, а представляет собой управление Генеральной прокуратуры РФ.

Прокуратура каждого звена имеет свою внутреннюю структуру. Так, применительно к прокуратурам субъектов определено, что их возглавляют соответствующие прокуроры, которые имеют первых заместителей и заместителей. В прокуратурах субъектов образуются коллегии. В указанных прокуратурах устанавливаются должности старших помощников и помощников прокурора, старших прокуроров и прокуроров управлений и отделов. Прокуроры субъектов Российской Федерации могут иметь помощников по особым поручениям, статус которых соответствует статусу заместителей начальников управлений.

В прокуратурах субъектов Российской Федерации образуются управления и отделы. При этом по своему статусу выделяют: отделы на правах управлений и отделы в составе управлений. Начальники управлений и отделов на правах управлений являются старшими помощниками, а их заместители и начальники отделов в составе управлений - помощниками прокуроров субъектов Российской Федерации.

Таким образом, система прокуратуры РФ представляет собой сложную, многоуровневую систему органов, возглавляемую Генеральным прокурором РФ, характеризуемую как целостную организационную структура

федеральных органов и учреждений, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории РФ, и иные функции, предусмотренные Законом о прокуратуре, в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

Во втором параграфе рассмотрены вопросы методики проведения прокурорских проверок исполнения федерального законодательства. При этом установлены различные основания классификации проверок:

- в зависимости от субъекта инициирования проверки – плановые и внеплановые;

- в зависимости от субъекта проведения (проверки проводимые прокурором единолично, проводимые группой прокурорских работников, а также проверки, проводимые прокурором с привлечением специалистов);

- в зависимости от предмета проверки комплексные и проверки одного направления.

- в зависимости от направления деятельности проверки (надзорные, ненадзорные и смешанные). Также проверки бывают контрольными и повторными.

Любая, проводимая прокурором проверка исполнения федерального законодательства предполагает три основных этапа:

1. подготовительный этап проверки;
2. этап проведения проверки;
3. этап заключительный с выбором средств прокурорского реагирования.

Во многом содержание прокурорской проверки исполнения федерального законодательства обуславливается тем направлением, в котором проводится проверка. Так, при проведении проверки исполнения законодательства в сфере экономики, прокурор особое внимание уделяет исполнению «законов о собственности, земле, предпринимательской

деятельности, а также бюджетного, налогового, банковского, таможенного, антимонопольного законодательства.

При этом установлено, что органы прокуратуры осуществляют сотрудничество с территориальными органами Минюста России, полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах, с главными федеральными инспекторами в субъектах Российской Федерации, контролирующими органами, общественными организациями, средствами массовой информации.

На основе анализа законодательства сделан вывод о том, что основными актами прокурорского реагирования на выявленные нарушения закона являются:

- а) протест на противоречащий закону правовой акт;
- б) требование об изменении нормативно-правового акта;
- в) заявление в суд об оспаривании правового акта;
- г) представление об устранении нарушений законодательства;
- д) предостережение о недопустимости нарушений закона;
- е) постановление о возбуждении производства об административном правонарушении;
- ж) постановление о направлении материалов в органы дознания и предварительного следствия для решения вопроса об уголовном преследовании по выявленным прокурором фактам нарушения требований уголовного закона;
- з) постановление об освобождении лиц, незаконно подвергнутых административному задержанию несудебными органами;
- и) согласование проведения внеплановой выездной проверки контролирующими органами субъектов малого и среднего предпринимательства.

Сделан вывод, что завершающий этап прокурорской проверки тесно связан с контрольными действиями за результативностью актов прокурорского реагирования, так как без надлежащего контроля со стороны

прокурора за исполнением принятых им мер, акты прокурорского реагирования могут не достичь поставленных целей.

Глава 3 посвящена исследованию полномочий прокуратуры Саратовской области при осуществлении надзора за исполнением федерального законодательства.

В первом параграфе данной главы рассмотрены полномочия отдела по надзору за соблюдением законов в сфере экономики и природоохранного законодательства.

Установлено, что в полномочия данного отдела входит осуществление прокурорского надзора в таких областях, как: экономические правоотношения; землепользование; градостроительная деятельность; бюджетное законодательство; законодательство о закупках товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд и отдельными видами юридических лиц; жилищно-коммунальное хозяйство (в том числе лицензирования деятельности по управлению многоквартирными домами); антимонопольное законодательство; противодействие легализации доходов, полученных преступным путем; оборонно-промышленный комплекс; законодательство о государственном резерве; промышленная безопасность и безопасность гидротехнических сооружений; ветеринария; экологическая сфера.

Во втором параграфе исследованы полномочия отдела по надзору за соблюдением законов в социальной сфере. Так, приоритетными являются полномочия по осуществлению надзора в следующих сферах: соблюдение прав и свобод граждан в сфере политических, трудовых, жилищных, пенсионных прав и свобод (кроме прав и свобод несовершеннолетних); надзор за исполнением законодательства об исполнительном производстве; исполнение миграционного законодательства; о государственной и муниципальной службе; надзор за исполнением законодательства о здравоохранении, о лекарственном обеспечении, о легальном обороте наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсорах; надзор в

сфере социальной поддержки инвалидов, ветеранов и иных социально незащищенных категорий граждан; о защите прав потребителей; о высшем и послевузовском профессиональном образовании; о некоммерческих организациях; о средствах связи, массовой информации и массовых коммуникаций; о пожарной безопасности; о содержании следственно-арестованных и административно задержанных; о персональных данных.

Третий параграф посвящен изучению полномочий отдела по надзору за соблюдением законов в сфере защиты интересов государства и общества, в полномочия которого входит осуществление надзора в следующих сферах: в сфере государственной и муниципальной собственности, в том числе регистрации прав на объекты недвижимого имущества; налогов; лицензирования, интеллектуальной собственности, кредитно-банковской деятельности, прав инвесторов и акционеров, финансовых услуг, рекламе; о банкротстве; в сфере государственного регулирования цен; законов о транспортной безопасности и безопасности дорожного движения; об охране объектов культурного наследия; законодательства об охране общественного порядка, в том числе об оружии; о воинской обязанности.

Установлено, что наряду со специфичными, указанные отделы наделены общими полномочиями, к числу которых следует отнести следующие:

а) надзор за законностью издаваемых названными органами и их должностными лицами правовых актов;

б) надзор за исполнением законодательства об административных правонарушениях по делам, вытекающим из закрепленных за каждым отделом правоотношений;

в) надзор за исполнением законодательства при рассмотрении обращений по вопросам, отнесенным к предметам ведения каждого отдела;

г) контроль за организацией и результатами работы нижестоящих и приравненных к ним специализированных прокуратур в указанной сфере отношений;

д) подготовка в установленном порядке предложений по совершенствованию законодательства, участие в подготовке заключений по соответствующим законопроектам и проектам нормативных правовых актов органов исполнительной власти области;

е) участие в заседаниях арбитражных судов и судов общей юрисдикции в соответствии с поручениями прокурора области и его заместителей;

ж) участие в работе по обучению кадров и проведению стажировки работников территориальных прокуратур и приравненных к ним специализированных прокуратур, разработке указаний, рекомендаций и пособий для прокуроров;

з) оказание нижестоящим прокурорам методической и практической помощи по вопросам организации надзора за исполнением федерального законодательства в указанных сферах;

и) рассмотрение и разрешение обращений юридических и физических лиц и подготовку ответов в соответствии с требованиями действующего законодательства, приказов, указаний и распоряжений Генерального прокурора Российской Федерации и его заместителей, прокурора области и его заместителей;

к) подготовка по результатам проверок исполнения законодательства актов прокурорского реагирования, предложений руководству прокуратуры области о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных нарушений уголовного законодательства.

В Приложении 1 представлены и проанализированы (показана динамика) результаты деятельности органов прокуратуры за 2016-2018 гг. по надзору за исполнением федерального законодательства (на основе статистических данных Генеральной прокуратуры РФ)

Заключение работы отражает основные выводы автора, сделанные в ходе всего выпускного исследования.