



**Анатолий
Владимирович
ПАЛАМАРЧУК**
кандидат
юридических
наук,
государственный
советник
юстиции 2 класса



**Владимир
Григорьевич
БЕССАРАБОВ**
доктор
юридических наук,
профессор,
государственный
советник юстиции
3 класса

История становления общего надзора и задачи органов прокуратуры по надзору за исполнением федерального законодательства

Первое упоминание об общем надзоре прокуратуры, а точнее, сам термин «общий надзор» мы находим в изданном Наркомюстом 17 октября 1922 г. за подписью помощника Прокурора Республики Радусь-Зеньковича циркуляре № 105 «О вопросах ближайшей деятельности прокуроров на местах по общему надзору»¹. После издания циркуляра прокуроры сосредоточили внимание на законности решений местных органов о налогах, о муниципализации и демунципализации строений и мелких предприятий, о реквизициях и конфискациях. Большое внимание уделялось пресечению попыток частных предпринимателей обойти советские законы, особенно надзору за строгим соблюдением ими законов о труде при найме рабочих. В задачи общего надзора входило и возбуждение уголовных дел о должностных и хозяйственных преступлениях.

В подготовленном в 1922 г. Руководстве для прокуратуры прокурорам рекомендовалось участвовать в заседаниях уездных исполкомов во всех случаях, когда решался вопрос об издании обязательных постановлений или распоряжений, рассматривались протесты прокурора, жалобы на неправильные действия органов власти и другие важнейшие вопросы местной жизни. Подчеркивалось, что работники прокуратуры должны регулярно и своевременно знакомиться с

протоколами заседаний и постановлениями исполкомов, со всеми руководящими распоряжениями и инструкциями всех местных органов власти. Факты нарушений законности прокуроры выявляли при проверках жалоб и заявлений, гражданских дел. По неполным данным по 44 губерниям РСФСР (из общего числа 58) на 1 января 1923 г., прокуроры опротестовали 263 постановления уездных исполкомов (удовлетворены 202 протеста), 246 постановлений губисполкомов (удовлетворены самими губисполкомами 183), направили в Президиум ВЦИК через Прокурора Республики 124 протеста. При осуществлении общего надзора было возбуждено 7533 уголовных дела².

В Положении о Народном комиссариате юстиции (декрет ВЦИК от 1 февраля 1923 г.) указывалось, что «для выполнения задач, возложенных на отдел прокуратуры Народного комиссариата юстиции, этот отдел распадается на четыре подотдела, среди которых был и «подотдел общего надзора»³. О том, чем должен заниматься этот подотдел, в Положении сказано не было. Об этом можно судить более определенно по главе XII Положения о судостроительстве РСФСР 1922 г. (Положение дополнено главой XII постановлением ВЦИК от 7 июля 1923 г.)⁴. Статья 87 так определяла круг обязанностей прокуроров на местах:

¹ Официальное приложение к № 37 – 38 Ежедневника сов. юстиции от 13 – 20 октября 1922 г.

² Ежедневник сов. юстиции. 1923. № 13. С. 302.

³ СУ РСФСР. 1923. № 10. Ст. 120.

⁴ СУ РСФСР. 1923. № 48. Ст. 481.

«а) входить с представлением в исполнительные комитеты об отмене или изменении изданных ими или подчиненными им органами незаконных распоряжений и постановлений; б) опротестовывать указанные выше распоряжения и постановления через Прокурора Республики в Совет Народных Комиссаров или Президиум Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета».

В Положении о Верховном Суде СССР от 23 ноября 1923 г.⁵ об общем надзоре было указано в разделе о прокуратуре Верховного Суда СССР (ст. 22), причем законодатель понимал под общим надзором наблюдение за законностью действий центральных и местных органов власти и управления.

Но уже в первые годы формирования советской прокуратуры возникли сомнения в возможности охватить общим надзором все указанные объекты. При этом высказывались следующие суждения: «Дело не столько в количестве объектов, которые будут охвачены этим надзором, сколько в той системе и планомерности, с какими он будет осуществляться. Ясно, что при теперешнем состоянии прокурора, при тех силах и средствах, которыми он располагает, распространить общий надзор на все теоретически возможные объекты этого надзора немыслимо»⁶. При этом сама постановка вопроса об ограничении пределов общего надзора не была случайной, поскольку новизна и сложность этой деятельности органов прокуратуры вела к использованию ошибочных методов в работе⁷. Доходило до того, что некоторые особенно ретивые помощники прокуроров производили обследования родильных домов, пожарных команд, театров и т.д. Энергия затрачивалась огромная, исписывались горы бумаг, а реальных результатов было мало⁸.

Подобная практика прокурорского надзора, сочетавшая в себе элементы деятельности контролирующих органов, сложилась,

⁵ Вестн. ЦИК, СНК и СТО СССР. 1923. № 10. Ст. 311.

⁶ Полянский К.С. Прокуратура как орган надзора // Ежедневник сов. юстиции. 1924. № 22. С. 515.

⁷ См.: Березовская С.Г. Развитие общего надзора прокуратуры в Советском государстве // Соц. законность. 1967. № 5. С. 41.

⁸ См.: Арсеньев Б. Пройденный путь // Соц. законность. 1947. № 5. С. 40, 41.

с одной стороны, под влиянием неверных взглядов и установок о работе по общему надзору, а с другой — под прессингом местничества. Но предпринимавшиеся усилия для направления этой деятельности в нужное русло, «чтобы сузить рамки общего надзора лишь основными объектами и никоим образом не допускать распыления по второстепенным...»⁹, должных результатов не имели, и немало прокуроров продолжали выполнять не свойственные им функции.

В дальнейшем в Положении о Верховном Суде Союза ССР и прокуратуре Верховного Суда Союза ССР от 24 июля 1929 г.¹⁰ полномочия Прокурора Верховного Суда Союза ССР по общему надзору за законностью излагались более детально.

В Положении о Прокуратуре Союза ССР (постановление ЦИК и СНК СССР от 17 декабря 1933 г.¹¹) указывалось, что одной из важнейших функций Прокуратуры Союза ССР является «надзор за соответствием постановлений и распоряжений отдельных ведомств Союза ССР и союзных республик и местных органов власти — Конституции Союза ССР, постановлениям и распоряжениям Правительства Союза ССР» (п. «а» ст. 4).

Конституция СССР 1936 г. возложила на Прокурора СССР высший надзор за точным и единообразным исполнением законов всеми министерствами и подведомственными им учреждениями, равно как должностными лицами, а также гражданами СССР. Надзор осуществлялся и через подчиненных ему прокуроров.

В связи с принятием названных нормативных правовых актов многие методы, которые ранее применялись прокуратурой в ее деятельности по общему надзору, устарели и изжили себя. Циркуляром Прокурора СССР от 23 июня 1937 г. № 47/24 прокурорам было официально запрещено предварительное согласование проектов решений исполкомов и отмечалось, что такая практика согласования, выражающаяся иногда в редактировании прокурорами проектов решений, их

⁹ Лаговнер Н. Плановость в работе прокурорского надзора (практические заметки) // Ежедневник сов. юстиции. 1926. № 8. С. 78, 79.

¹⁰ СЗ СССР. 1929. № 50. Ст. 445.

¹¹ СЗ СССР. 1934. № 1. Ст. 2-а, 2-б.

визировании и т.д., не имеет под собой законных оснований и является нецелесообразной по существу, так как подменяет надзорные функции прокуратуры консультативными¹².

Вообще следует отметить, что в рассматриваемый период прокуроры республик, входившие в состав республиканских наркоматов юстиции, далеко не всегда оказывали, да и фактически не могли оказать должное сопротивление стремлениям местных органов власти влиять на прокуроров¹³. Разумеется, попытки вмешательства местных органов власти в работу органов прокуратуры не могли полностью парализовать прокурорский надзор. Имея четко очерченные задачи и способы их решения, с большим или меньшим успехом, но прокуратура преодолевала препятствия, ставившиеся на ее пути местничеством¹⁴, хотя в рассматриваемый исторический период ее работникам пришлось выдержать серьезное испытание на прочность, и создание Прокуратуры Союза ССР нанесло решительный удар попыткам подчинения органов прокуратуры местным влияниям.

Представляется, что опыт, накопленный в те годы, в определенной мере мог бы послужить примером организации надзорной и правотворческой деятельности современных прокуроров, поскольку они нередко высказывают опасение, не приведет ли участие прокуратур (прокуроров) субъектов Федерации в предварительной стадии подготовки законопроектов в комитетах и комиссиях законодательных органов субъектов к их «причастности» к этим правовым актам и зависимости от их разработчиков в случае принятия «некачественного» закона, а также насколько правильной можно признать практику принесения прокуратурой (прокурором) субъекта Российской Федерации протеста на принятый законодательным (представительным) органом власти субъекта Федерации закон, в разработке которого принимали участие прокурорские работники.

¹² Сборник приказов Прокуратуры СССР. М., 1939. С. 9.

¹³ См.: *Прошлое и настоящее общего надзора* // Соц. законность. 1937. № 6. С. 25.

¹⁴ См.: *Григоренко В.Н.* Прокуратура в борьбе с местничеством и ведомственностью // Сов. прокуратура. Очерки истории. М., 1993. С. 89, 90.

В годы Великой Отечественной войны прокуроры, оставшиеся в тылу, трудились, выполняя задачи по строгому соблюдению законности. Так, 5 июня 1942 г. Прокурор СССР В.М. Бочков подписал приказ № 54 под грифом «секретно» «О работе по общему надзору», в котором отмечалось, что многие прокуроры полностью не перестроили работу на военный лад, вследствие чего она страдает рядом серьезных недостатков, заключающихся в том, что прокуроры занимаются подчас не своим делом и вместо осуществления надзора за выполнением законов производят всякого рода обследования предприятий и учреждений, вмешиваются в их оперативную деятельность, подменяя тем самым другие органы государственного и хозяйственного управления. И в целях устранения отмеченных недостатков указывалось на необходимость сконцентрировать внимание прокуроров на работе по общему надзору за точным и неуклонным исполнением законов и постановлений правительства о военных заказах и поставках для Красной Армии, о всемерном укреплении трудовой дисциплины на предприятиях и в колхозах, об уборке урожая и заготовках сельскохозяйственных продуктов, а также об обеспечении семей военнослужащих и инвалидов Отечественной войны.

В соответствии с приказом Прокурора РСФСР от 24 июня 1944 г. работники прокуратуры стали больше внимания уделять работе с заявлениями и письмами граждан. Дежурные прокуроры теперь должны были принимать заявителей и жалобщиков до 23 часов местного времени.

После окончания войны органы прокуратуры стали значительно больше внимания уделять надзору за соблюдением и восстановлением прав граждан. К примеру, уже 17 июня 1946 г. в приказе Генерального прокурора СССР № 128 «Об усилении общего надзора за точным исполнением законов» были сформулированы задачи прокуроров в мирное время в этой сфере, определены их полномочия по устранению нарушений закона и основные средства реагирования на установленные нарушения законов¹⁵.

¹⁵ *Советская прокуратура: сб. док.* М., 1981. С. 135.

Тем не менее необходимо отметить, что если формы и методы прокурорского надзора, например, за следствием, судебного надзора и надзора за местами лишения свободы в 40-е – начале 50-х гг. прошлого века были довольно полно и точно определены нормами УПК, ГПК, Исправительно-трудовым кодексом и другими законодательными актами, то методы деятельности прокуратуры по общему надзору законом были определены лишь в общих чертах, без их дальнейшей детализации, да и в юридической литературе того периода не было единой позиции по содержанию работы прокуроров в области общего надзора¹⁶.

В Положении о прокурорском надзоре в СССР от 24 мая 1955 г.¹⁷ при перечислении объектов общего надзора говорилось об учреждениях, организациях, должностных лицах и гражданах, о надзоре за соблюдением ими законов, за законностью издаваемых ими актов¹⁸. Что касается граждан, то в порядке общего надзора органы прокуратуры осуществляли надзор за точным исполнением ими законов, определяющих их обязанности по отношению к государству и обществу¹⁹.

Очень важно, что Положение о прокурорском надзоре конкретизировало понятие общего надзора. Его сущность состояла: а) в проверке законности актов учреждений, предприятий и организаций, перечисленных в Положении, и действий должностных лиц и граждан; б) в опротестовании противозаконных актов, в привлечении должностных лиц и граждан, нарушивших закон, к ответственности²⁰.

¹⁶ См., напр.: *Евтихий И.И., Власов В.А.* Административное право СССР. М., 1946; *Советское государственное право: учеб. для школ и курсов руковод. работников.* М., 1947; *Социалистическая законность в советском государственном управлении.* М., 1948; *Карев Д.С.* Советское судостроительство. М., 1951; *Лунев А.Е.* Конституционные основы общего надзора прокуратуры СССР // *Вопр. сов. административного и финансового права.* М., 1952; *Березовская С.Г.* Прокурорский надзор в советском государственном управлении. М., 1954; *Лебединский В.Г.* Советская прокуратура и ее деятельность в области общего надзора. М., 1954.

¹⁷ ВВС СССР. 1955. № 9. Ст. 222.

¹⁸ См.: *Березовская С.Г.* Прокурорский надзор за исполнением законов гражданами // *Соц. законность.* 1970. № 10. С. 28.

¹⁹ *Прокурорский надзор в СССР: учебник / под ред. Б.А. Галкина.* М., 1982. С. 102.

²⁰ См.: *Тадевосян В.С.* Прокурорский надзор в СССР. М., 1956. С. 113.

В Положении о прокурорском надзоре в СССР среди прочих задач высшего надзора за точным исполнением законов была названа охрана от всяких посягательств политических, трудовых, жилищных и других личных и имущественных прав и охраняемых законом интересов граждан СССР, гарантированных в конституционном порядке (ст. 2)²¹. Таким образом, прокурорский надзор, его функции и полномочия были расширены особой направленностью на защиту прав и законных интересов граждан.

Усилению централизации прокуратуры и единства прокурорского надзора способствовала Конституция (Основной Закон) СССР, принятая 7 октября 1977 г., в которой значительное место было уделено расширению и обеспечению прав граждан, введена специальная глава «Государство и личность», сделана попытка не только провозгласить, но и гарантировать провозглашаемые права²². Достаточно сказать, что прокуратуре была отведена самостоятельная глава XXI (ст. 164 – 168), в которой раскрывались основополагающие принципы не только организации, но и деятельности органов прокуратуры.

Характеризуя законодательство, принятое в последующие годы, нельзя не обратить внимание на то, что с течением времени в существенной степени расширились предмет и пределы прокурорского надзора. Это нашло отражение в Законе «О прокуратуре СССР», принятом 30 ноября 1979 г., предусматрившем, что прокуратура осуществляет надзор за исполнением законов участниками правовых отношений с тем, чтобы издаваемые ими акты соответствовали не только законам, но также постановлениям Совета Министров СССР, Советов Министров союзных и автономных республик (ст. 22). В Законе впервые получил закрепление принцип демократизации и гласности в деятельности органов прокуратуры, что было особенно важно для устранения нарушений закона, в том числе прокурорскими работниками, причин и условий, им способствовавших.

²¹ См.: *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.

²² ВВС СССР. 1977. № 41. Ст. 617.

Правозащитная роль прокуратуры значительно возросла в 80-е гг. прошлого века с началом провозглашения реформ. 16 июня 1987 г. Президиум Верховного Совета СССР внес изменения и дополнения в Закон «О прокуратуре СССР», подтвердив эту направленность деятельности прокуратуры¹. Но не хотелось бы, чтобы у читателя сложилось мнение о советской прокуратуре как об исключительно правозащитном институте — отнюдь нет. В тот период органы прокуратуры, как, впрочем, и все остальные структуры правоохраны, включая и суд, функционировали в тех формах и пределах, которые были необходимы для поддержки правопорядка порой даже тоталитарного государства. Но и тогда (это нельзя игнорировать), отстаивая в предоставленных им рамках требования закона, прокуроры проводили работу по защите населения от злоупотреблений и произвола — особенно местных властей. Применительно к анализу крайних точек зрения на общий надзор это означает, что его цели, формы и пределы нельзя отрывать от условий, в которых он осуществлялся, от того, как власть относится к праву и законности.

Повышению роли и значения прокурорского надзора за точным и единообразным исполнением законов в государстве в существенной мере способствовало принятие 26 декабря 1990 г. Съездом народных депутатов СССР Закона СССР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР в связи с совершенствованием системы государственного управления», значительно расширившего сферу прокурорского надзора. Но в предмет надзора была включена законность деятельности политических партий и массовых движений, что не совсем согласовывалось, с нашей точки зрения, с линией на всемерную демократизацию и гласность (как это указывалось в политических документах того периода) всей жизни общества, государства и его структур.

Как видим, в сфере внимания законодателя неизменно находились проблемы общего надзора, его пределы, полномочия прокуроров, правовые средства прокурорского реагирования, а также обязанности субъектов надзора.

¹ ВВС СССР. 1987. № 25. Ст. 349.

Однако реальность государственной и общественной жизни в рассматриваемый период была такова, что большая или меньшая детализация правового регулирования прокурорского надзора, степень качества законодательства не могли существенно сказываться на надзорной практике. Возник определенный разрыв между провозглашенными законом правами и обязанностями прокуроров и их реальными возможностями². Общий надзор прокуратуры часто демонстрировал свое бессилие.

Характеризуя сложившееся положение дел, Генеральный прокурор СССР А.Я. Сухарев в статье «XIX Всесоюзная партийная конференция и проблемы перестройки прокурорского надзора» писал о том, что «прокуратура постепенно становилась придатком командно-бюрократической системы управления, размывалась ее централизованная и независимая правоохранная сущность, происходила адаптация части ее кадров к массовым негативным явлениям»³.

24 октября 1991 г. Верховный Совет РСФСР одобрил Концепцию судебной реформы в Российской Федерации, ставшую основой для подготовки соответствующего законодательства. В ней наряду с некоторыми не совсем верными оценками деятельности прокуратуры и взвешенными подходами к перспективам ее дальнейшего развития совершенно справедливо отмечалось, что общий надзор прокуратуры «...не мог охватить и тысячной доли ведомственных и правоприменительных актов, изданных с нарушением закона»⁴. Кроме того, предлагалось провести ряд «преобразований отрасли общего надзора», что в дальнейшем получило свою реализацию в законодательстве, регулирующем организацию и деятельность современной отечественной прокуратуры. Так, в Законе РФ от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» это уже был не надзор «за исполнением законов органами государственного управления, предприятиями, учреждениями, должностными лицами и гражданами (общий надзор)», как это определялось в Законе

² См.: *Мариунов М.Н.* Прокурорско-надзорное право. Проблемы правового регулирования. СПб., 1991. С. 20, 21.

³ Соц. законность. 1988. № 11. С. 3.

⁴ См.: *Концепция судебной реформы в Российской Федерации.* М., 1992. С. 59.

«О прокуратуре СССР» 1987 г., а 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». Но в нем, как видим, уже не было места надзору за исполнением законов гражданами, да и сам термин «общий надзор» также был исключен.

Таким образом, можно заключить, что постепенное накопление прокуратурой и применение прокурорами различных форм правозащитной деятельности с неизбежностью привели к коренным изменениям: общий надзор прокуратуры уже не мог вместить в себя и надзор за исполнением законов огромным количеством объектов надзора, и надзор за соблюдением прав человека. Поэтому в принятой 17 ноября 1995 г. новой редакции уже Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» № 168-ФЗ⁵ он был определен как надзор за исполнением законов органами государственной власти, местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами; за соответствием законам издаваемых ими правовых актов, а также выделен надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина указанными органами, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих, некоммерческих организаций.

В действующем Законе о прокуратуре отсутствует указание на осуществление органами прокуратуры «общего надзора». Хотя это выражение и живет в профессиональной среде, стало емким, кратким, традиционным профессиональным термином прокуроров, особенно старшего поколения, все же не совсем понятно, когда в учебниках по курсу «Прокурорский надзор» посвящены «общему надзору» целые разделы: глава III «Надзор за исполнением законов органами исполнительной власти, управления и контроля, предприятиями, общественными объединениями, должностными лицами и гражданами

(общий надзор)» в учебнике В.И. Баскова⁶, «Глава 8. Надзор прокуратуры за исполнением законов. § 2. Общий надзор» в учебнике под редакцией О.А. Галустьяна⁷.

Иными словами, можно заключить, что отмеченные преобразования были естественным процессом перехода количественных изменений в новое качественное состояние прокурорского надзора, а не «дань моде», как утверждали оппоненты прокуратуры. Однако следует признать, что даже ряд авторитетных теоретиков прокурорского надзора, авторов учебников по этой дисциплине рассматривают его вместе с надзором за исполнением законов⁸, и это невольно указывает на необходимость помещения их в одну единую главу Закона о прокуратуре.

С нашей точки зрения, прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина становится все более самостоятельным, приоритетным видом деятельности современной российской прокуратуры, по-прежнему требующим его закрепления в отдельной главе Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». В то же время в главу 2 «Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина» Закона о прокуратуре помимо статей, определяющих предмет надзора и полномочия прокурора, следовало бы включить статью, закрепляющую основания и пределы этой надзорной деятельности.

Полагаем также, что назрела необходимость внесения в ст. 28 «Протест и представление прокурора» дополнения не только о возможности принесения протеста «в орган или должностному лицу, которые издали этот акт», но и о возможности обратиться в случае необходимости защиты прав и свобод человека и гражданина в «вышестоящий орган или к вышестоящему должностному лицу».

Кроме того, как представляется, следует всесторонне исследовать возможность и целесообразность при принесении протеста на противоречащий закону правовой акт, нару-

⁶ См.: Басков В.И. Курс прокурорского надзора: учеб. для студентов юрид. вузов и факультетов. М., 1999. С. 113 – 135.

⁷ См.: Прокурорский надзор: учеб. для вузов / под ред. О.А. Галустьяна. М., 2004. С. 111 – 139.

⁸ См., напр.: Крюков В.Ф. Прокурорский надзор: учеб. для вузов. М., 2006. С. 155 – 201.

⁵ СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 44.

шающий права и свободы человека и гражданина, приостанавливать его исполнение до рассмотрения требования прокурора, а в случае несогласия прокурора с результатами рассмотрения протеста — до рассмотрения обращения прокурора, внесшего протест, — в суде.

Современные приоритеты прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина обусловлены общей социально-экономической ситуацией в стране и стратегическими задачами, поставленными Президентом Российской Федерации в послании Федеральному Собранию Российской Федерации.

Традиционно прокуроры выступают в защиту трудовых, пенсионных, иных социальных прав граждан, интересов государства и общества в целом. С учетом экологической обстановки в каждом регионе налажен надзор за исполнением законов об охране природы и рациональном использовании ее ресурсов.

Руководством Генеральной прокуратуры Российской Федерации переосмыслена и по-новому построена организация надзорной работы. Произошло смещение акцента в сторону защиты конституционных прав граждан, прав субъектов экономической деятельности. В связи с этим усилены правозащитные функции прокурора, в частности, в гражданском процессе. Расширены полномочия прокурора в сфере надзора за исполнением законодательства о государственном контроле. Многие сделано для формирования современной системы прокурорского надзора, отвечающей международным обязательствам. Достигнутые рубежи нашей правозащитной деятельности получили заслуженное признание.

В Заключении № 3 (2008 г.) Консультативного совета европейских прокуроров отмечается, что прокуратура способна не только защитить законные интересы и права одного или нескольких граждан, но и эффективно реагировать на нарушения, затрагивающие одновременно права многих лиц.

Активная позиция Генеральной прокуратуры Российской Федерации по вопросу надзорных полномочий поддержана большинством государств. Поэтому Комитет министров Совета Европы принял решение разработать рекомендации о деятельности прокуратуры вне уголовно-правовой сферы.

Накопленный национальный опыт прокурорского надзора позволит эффективно продолжить реализацию правозащитных полномочий.

Одно из ключевых и востребованных направлений — *защита прав и свобод человека и гражданина*.

В период с 2006 по 2010 г. прокурорами выявлено свыше 10,5 млн нарушений законов в этой сфере. По протестам прокуроров отменено и изменено около 800 тыс. правовых актов, ущемляющих права и свободы граждан. В суды направлено около 3 млн исков (заявлений) в защиту прав и законных интересов граждан.

Крайне важно своевременное выявление законов и норм региональных нормативных правовых актов, нарушающих права и свободы человека и гражданина. Особое внимание прокуроров уделено социально незащищенным группам — ветеранам, инвалидам, пенсионерам, детям-сиротам и др.

Зачастую именно активные меры прокуроров способствуют снижению размера задолженности по зарплате и обеспечивают полноценную реализацию права граждан на своевременную оплату труда.

В последние годы постепенно снижается общая задолженность организаций в стране. Вместе с тем ситуация с выплатой зарплат остается непростой и по-прежнему требует внимания прокуроров. Цель прокурорского надзора в данной сфере — добиться результата в виде полной и своевременной оплаты труда на предприятиях.

В то же время должны быть созданы условия, обеспечивающие принцип неотвратимости ответственности за совершенные правонарушения. Прокурорам следует активно принимать меры к дисквалификации руководителей предприятий при повторном нарушении трудового законодательства. В декабре 2010 г. внесены изменения в ст. 145¹ УК РФ, позволяющие привлекать к уголовной ответственности работодателей, выполняющих обязанности по выплате заработной платы частично. Поэтому материалы проверки по фактам частичной невыплаты свыше трех месяцев зарплаты, пенсий, стипендий, пособий и иных установленных законом выплат, совершенной из корыстной или иной лич-

ной заинтересованности руководства предприятия, необходимо оперативно направлять в следственные органы для решения вопроса об уголовном преследовании.

Наша задача – мерами прокурорского реагирования добиться надлежащего исполнения органами Роструда полномочий по выявлению и устранению нарушений законодательства. В частности, органы Роструда обязаны контролировать соблюдение работодателями предусмотренных законом гарантий и компенсаций увольняемым работникам.

Положительно зарекомендовало себя конструктивное взаимодействие с профсоюзными и иными общественными объединениями, которое позволяет выявлять факты сокрытия долгов по заработной плате и оперативно на них реагировать.

Необходимо продолжить работу по выявлению и устранению нарушений требований законов в *сфере охраны труда*.

В 2010 г. прокурорами вскрыто свыше 115 тыс. нарушений в этой области законодательства. Службы производственного контроля и органы технического надзора обязаны обеспечивать безопасный режим предприятий, а собственники потенциально опасных производств – надлежащим образом финансировать мероприятия по охране труда.

Постоянного внимания прокуроров требуют *вопросы соблюдения прав несовершеннолетних, особенно жилищных прав детей-сирот*.

Необходимо продолжить работу по предъявлению исков в суды об обязанности органов власти выполнить требования закона о предоставлении жилья детям-сиротам. Сегодня нередки случаи бездействия чиновников, которые не утруждаются внести сведения о ребенке в реестр детей, оставшихся без попечения родителей. Например, во Владимирской области по этой причине девушка шесть лет прожила в проходной противотуберкулезного диспансера. Импульсом, подтолкнувшим администрацию г. Гусь-Хрустального приобрести для нее жилье, стал иск прокурора в защиту прав сироты.

Нам удалось организовать эффективную работу по защите прав значительного числа детей-сирот по всей стране. К примеру, в 2011 г. в г. Тобольске Тюменской области

36 сирот по искам прокуратуры получили квартиры в новых домах.

Во всех регионах должна быть активной деятельность прокуроров по защите прав несовершеннолетних, включая обращение в суд с исковыми заявлениями различных категорий: о взыскании заработной платы, не выплаченной подросткам-сиротам по срочному трудовому договору; об установлении факта признания лицом, оставшимся без попечения родителей; о лишении родительских прав и взыскании алиментов на содержание детей; об ограничении в родительских правах и др.

Отсутствие контроля в учреждениях системы образования не только приводит к нарушению прав и законных интересов детей, но и является угрозой их жизни и здоровью.

Крайне важно обеспечить неукоснительное соблюдение требований законодательства об условиях содержания, воспитания и образования детей, в том числе оставшихся без попечения родителей. Как справедливо отметил Президент Российской Федерации в ежегодном Послании Федеральному Собранию, «общество, в котором на деле защищают права ребенка, быстрее и лучше развивается, имеет благоприятную, предсказуемую перспективу».

Традиционно в период избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы и Президента Российской Федерации, региональных выборов и выборов в органы местного самоуправления требуется организовать эффективный прокурорский надзор за исполнением *избирательного законодательства*.

В ходе избирательной кампании во избежание роста социальной напряженности должна быть обеспечена незамедлительная реакция прокуроров на нарушения прав и свобод граждан.

Не только всероссийский, но и общими-ровой масштаб приобретает проблема безопасности дорожного движения. На дорогах ежегодно гибнет более миллиона человек, каждый пятый из которых – ребенок. Свыше 50 млн человек получают травмы и увечья. Под эгидой ООН стартовала программа действий десятилетия, имеющая своей целью прекратить тенденцию растущей смертности на дорогах во всем мире.

Руководством нашей страны предпринимаются активные меры для повышения безопасности дорожного движения и снижения уровня аварийности на дорогах. Реализуется федеральная целевая программа «Повышение безопасности дорожного движения в 2006 – 2012 годах», усилена ответственность за наиболее опасные правонарушения в области дорожного движения.

В свою очередь, Генеральная прокуратура Российской Федерации активизировала надзор за исполнением законов о безопасности дорожного движения, в рамках предусмотренной законом компетенции обеспечивая комплексный подход в решении сложной государственной задачи и координацию органов государственной власти, реализующих полномочия в данной сфере. Основная цель этой работы – мерами прокурорского реагирования добиться надлежащей работы уполномоченных государственных органов, снизить количество дорожно-транспортных происшествий, обеспечить режим защищенности прав и свобод человека и гражданина, предупреждать правонарушения в данной сфере.

Прокурорам следует активно использовать предоставленные ст. 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации полномочия по обращению в суды с заявлениями о возложении на органы государственной власти или органы местного самоуправления обязанностей по принятию в собственность автомобильных дорог и производству их ремонта; о прекращении права на управление транспортными средствами у лиц, имеющих противопоказания к водительской деятельности, и др.

Положительно зарекомендовали себя взаимодействие с различными общественными институтами, обсуждение представлений об устранении обстоятельств, способствующих правонарушениям, чтение лекций, проведение бесед, выступления прокуроров в средствах массовой информации.

Результатом сочетания надзорной работы и пропаганды законопослушного поведения участников дорожного движения станет укрепление законности и правопорядка в области безопасности дорожного движения, защита конституционных прав и сво-

бод граждан, снижение уровня дорожно-транспортного травматизма.

Российская модель прокурорского надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов построена таким образом, что одним из главных его направлений является *надзор за исполнением законов в сфере экологии*.

За период с 2006 по 2010 г. органами прокуратуры Российской Федерации проделана большая работа по обеспечению законности в сфере охраны окружающей среды и природопользования. Выявлено около 1,3 млн нарушений законов. По протестам прокуроров отменено и изменено около 40 тыс. незаконных правовых актов. О недопустимости нарушений экологического законодательства предостережено почти 64 тыс. лиц. По представлениям прокуроров около 112 тыс. должностных лиц привлечено к дисциплинарной ответственности. Судами удовлетворено более 127 тыс. исков прокуроров в защиту права на благоприятную окружающую среду. По инициативе прокуроров привлечено к административной ответственности около 200 тыс. лиц. По материалам прокурорских проверок возбуждено более 13 тыс. уголовных дел.

Практика показала эффективность исковой работы прокуроров по различным категориям дел: о возмещении ущерба, причиненного животному миру и лесному фонду; о ликвидации скотомогильников; о признании гидротехнических сооружений бесхозным имуществом; о возложении обязанности обеспечить надлежащее состояние гидротехнических сооружений; об организации сбора, вывоза и утилизации бытовых и промышленных отходов; о приостановлении экологически вредной деятельности и др.

С учетом общественной опасности и массовых нарушений экологического законодательства в части охраны лесов от пожаров Генеральным прокурором Российской Федерации издано указание от 11.05.2011 № 127/7 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере охраны лесов от пожаров», которым предписано считать данное направление одним из приоритетных. В соответствии с поставленными задачами по фактам несоблюдения требований противопожарного законодательства

во всех регионах страны приняты меры реагирования. Необходимо продолжить работу по борьбе с нарушениями лесного законодательства, в том числе противопожарных норм, усилить координацию и взаимодействие с органами МВД России, МЧС России, Минприроды России, Рослесхоза.

В экологической сфере действует правовая база, сформированная в 1990-х гг. Готовятся законодательные акты об особо охраняемых природных территориях, о повышении эффективности государственного экологического мониторинга и экологического контроля, о повышении системы нормирования и экономического стимулирования, об экономическом стимулировании деятельности по обращению с отходами и о защите морей от нефтяного загрязнения. Это, в свою очередь, потребует совершенствования тактики и методики надзорной деятельности в обновленном правовом пространстве.

Важнейшая задача органов прокуратуры — мобилизовав имеющийся потенциал и максимально эффективно используя накопленный опыт, добиться надлежащего и полного осуществления органами управления и контроля возложенных на них полномочий. Государственный экологический контроль должен функционировать безупречно как основной элемент обеспечения экологической безопасности.

Особо важным направлением является *надзор за исполнением законов в сфере экономики*. Ключевые направления надзорной работы в этой сфере определены в приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина».

В целом в результате скоординированных действий в 2010 г. органами прокуратуры выявлено более 1 млн нарушений законов о собственности, земле, предпринимательской деятельности, бюджетного, налогового, банковского, таможенного, антимонопольного законодательства.

В 2011 г. масштабная работа проделана в сфере обеспечения законности при использовании организациями коммунального комплекса финансовых ресурсов, направляемых на модернизацию и развитие ЖКХ.

Прокурорами проверено более 4 тыс. организаций, дана оценка законности использования ими около 35 млрд руб., 80% из которых поступили из средств Фонда содействия реформированию ЖКХ. Выявлено более 13 тыс. нарушений закона, внесено свыше 4 тыс. представлений, по результатам прокурорских проверок к дисциплинарной и административной ответственности привлечено более 1,5 тыс. лиц, в следственные органы направлено свыше 500 материалов для привлечения виновных лиц к уголовной ответственности, по которым уже возбуждено более 250 уголовных дел.

Продолжает оставаться крайне криминализованной и требует повышенного внимания прокуроров сфера ЖКХ.

В соответствии с поручением Президента Российской Федерации органы прокуратуры проводят системную работу по выявлению и устранению нарушений закона при размещении заказов для государственных и муниципальных нужд.

Организован постоянный мониторинг ситуации на рынке закупок, реализуются комплексные планы по усилению борьбы с правонарушениями, обеспечено постоянное взаимодействие между органами прокуратуры, ФСБ России, МВД России, Росфинмониторингом и ФНС России.

Налаженный механизм взаимодействия и принятые скоординированные меры позволили достигнуть определенных успехов в этой сфере. В 2011 г. прокурорами выявлено более 25 тыс. нарушений закона при размещении заказов для государственных и муниципальных нужд, с целью устранения которых внесено 5,2 тыс. представлений, принесено около 1,5 тыс. протестов на незаконные правовые акты, по требованию прокуроров к административной и дисциплинарной ответственности привлечено 6,8 тыс. виновных лиц.

В 2010 г. введена абсолютно новая для нашей страны форма проведения государственных закупок — электронные аукционы, что требует обучения прокуроров работе в новых условиях.

Наша задача — проверить исполнение бюджетного законодательства при проведении аукционов, целевое использование

бюджетных средств, исключить наличие конфликта интересов у должностных лиц, проводивших торги, признаков картельного сговора. Усилия прокуроров следует направить на соблюдение требований закона при размещении заказов для государственных и муниципальных нужд в сети Интернет и при проведении электронных аукционов.

Конечная цель этой работы сформулирована Президентом Российской Федерации Д.А. Медведевым: «Надо создать такие условия, когда участие в электронных торгах и в государственных процедурах для малого бизнеса будет менее обременительным».

Наиболее уязвимыми участниками экономических отношений являются предприниматели. Поэтому руководство страны создает эффективную систему комплексной поддержки малого и среднего предпринимательства. При этом важная роль отводится органам прокуратуры.

Согласование внеплановых выездных проверок стало важной составляющей правозащитной работы прокуроров, стимулирующей органы контроля тщательно подходить к планированию своей деятельности.

В 2010 г. рассмотрено около 45 тыс. обращений о согласовании проведения внеплановых выездных проверок, по каждому второму обращению органы контроля получили отказ.

С учетом предоставленных полномочий необходимо на системной основе продолжить осуществлять надзор за исполнением законодательства о защите прав субъектов предпринимательства, сосредоточив усилия на предупреждении возможных нарушений при реализации сводного плана проведения контролирующими органами проверок хозяйствующих субъектов. Следует проверять и законность осуществления органами контроля (надзора) внеплановых проверок, не требующих согласования с органами прокуратуры.

Полагаю, что в качестве перспективного направления правозащитной деятельности органов прокуратуры можно рассматривать **противодействие правонарушениям в сети Интернет**. Влияние этого информационного поля растет во всем мире. Однако наряду с позитивными возможностями Интернет становится местом, где совершаются миллионы незаконных сделок, продаются наркотики,

человеческие органы. Это пространство, где рекламируется педофилия и осуществляется растление детей, на сайтах свободно размещаются персональные данные граждан.

Постепенно нарабатывается практика прокурорского надзора в этой сфере в рамках предоставленных законом полномочий. Обнаружив нарушение в Интернете, прокурор вправе объявить предостережение крупным провайдерам, направить информацию в уполномоченные органы государственной власти, возбудить дело об административном правонарушении, например, если нарушено законодательство о персональных данных граждан. По искам прокуроров суды обязуют операторов связи ограничивать доступ к интернет-сайтам, нарушившим правовой режим. Однако следует иметь в виду, что деятельность прокуратуры в этой сфере должна проводиться исключительно только как противодействие правонарушениям в Интернете.

Спектр надзорной работы настолько широк и многообразен, что невозможно подробно охарактеризовать все сферы, требующие от прокуроров максимальной концентрации и отдачи, своевременного принятия взвешенных правовых решений.

В большинстве своем в органах прокуратуры служат профессионалы, способные грамотно и квалифицировано оценить проблему, найти оптимальный вариант ее решения. Однако жизнь не стоит на месте и требует новых концептуальных подходов для решения актуальных задач. Прогнозирование угроз состоянию законности, их своевременное предотвращение — основа эффективной тактики надзора.

Снижение роста выявленных нарушений закона — это тоже достижение, указывающее на оздоровление общества, эффективность актов прокурорского реагирования в предыдущие годы. Это естественный процесс создания общества законопослушных людей.

Библиографический список

1. Арсеньев Б. Пройденный путь // Соц. законность. 1947. № 5. С. 40, 41.
2. Басков В.И. Курс прокурорского надзора: учеб. для студентов юрид. вузов и факультетов. М., 1999.

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

4. *Березовская С.Г.* Прокурорский надзор в советском государственном управлении. М., 1954.

5. *Березовская С.Г.* Развитие общего надзора прокуратуры в Советском государстве // Соц. законность. 1967. № 5.

6. *Григоренко В.Н.* Прокуратура в борьбе с местничеством и ведомственностью // Сов. прокуратура. Очерки истории. М., 1993.

7. *Евтихий И.И., Власов В.А.* Административное право СССР. М., 1946.

8. *Карев Д.С.* Советское судоустройство. М., 1951.

9. *Концепция судебной реформы в Российской Федерации.* М., 1992.

10. *Крюков В.Ф.* Прокурорский надзор: учеб. для вузов. М., 2006.

11. *Лаговнер Н.* Плановость в работе прокурорского надзора (практические заметки) // Еженедельник сов. юстиции. 1926. № 8.

12. *Лебединский В.Г.* Советская прокуратура и ее деятельность в области общего надзора. М., 1954.

13. *Лебединский В.Г., Каленов Ю.А.* Прокурорский надзор в СССР (очерки по кур-

су) / под общ. ред. зам. Генпрокурора СССР В.А. Болдырева. М., 1957.

14. *Лунев А.Е.* Конституционные основы общего надзора прокуратуры СССР // Вопр. сов. административного и финансового права. М., 1952.

15. *Маршун М.Н.* Прокурорско-надзорное право. Проблемы правового регулирования. СПб., 1991.

16. *Полянский К.С.* Прокуратура как орган надзора // Еженедельник сов. юстиции. 1924. № 22.

17. *Прокурорский надзор:* учеб. для вузов / под ред. О.А. Галустяна. М., 2004.

18. *Прокурорский надзор в СССР:* учебник / под ред. Б.А. Галкина. М., 1982.

19. *Прошлое и настоящее общего надзора* // Соц. законность. 1937. № 6.

20. *Советская прокуратура:* сб. док. М., 1981.

21. *Советское государственное право:* учеб. для школ и курсов руковод. работников. М., 1947.

22. *Социалистическая законность в советском государственном управлении.* М., 1948.

23. Соц. законность. 1988. № 11.

24. *Тадевосян В.С.* Прокурорский надзор в СССР. М., 1956.



**Алла Христофоровна
КАЗАРИНА**

*доктор юридических наук, доцент,
старший советник юстиции*

Закономерности развития прокурорского надзора за исполнением законов в сфере экономики



В советский период отечественной истории в законодательстве о прокуратуре прокурорский надзор за исполнением законов и законностью правовых актов именовался общим надзором (ст. 22 Закона СССР от 30.11.1979 «О прокуратуре СССР»). В Федеральном законе от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Фе-

дерации» названный термин был исключен, однако привычное словоупотребление сохранилось как в работах по прокурорскому надзору, так и в прокурорской лексике.

Общий надзор – это такая отрасль прокурорского надзора, первое отличие которой от иных направлений деятельности органов прокуратуры заключается в наиболее тесной