## Министерство образования Украины

## Одесский Государственный университет им. И. И. Мечникова

## Контрольная работа

## по курсу: ”Прокурорский надзор в Украине ”

## студента 5 курса юридического института

## одесского государственного университета

## отделения последипломного обучения

## академгруппа № 1

## Слезко Романа Михайловича



## Одесса 1997 г.

**Тема: ”Акты прокурорского реагирования в порядке общего надзора”**

**План**

1. Протест.
2. Предписание.
3. Представление.
4. Постановление.
5. Требования, предъявляемые к документам прокурорского реагирования.

К актам прокурорского реагирования в порядке общего надзора относятся: протест, представление, предписание и постановление прокурора.

«*Протест — это документ прокурора (его заместителя), содержащий обращенное к компетентному органу либо* *должностному лицу обязательное для рассмотрения требование об* *отмене противоречащего закону акта, решения или о пр**иведении их в соответствие с законом, либо о прекращении незаконно действия должностного лица, восстановлении наруш**енного* *права.»[[1]](#footnote-1)*

Прокурор приносит протест органу или должностному лицу, издавшему незаконный акт либо совершившему незаконное действие, или в вышестоящий орган либо вышестоящему должностному лицу. Необходимость принесения протеста в вышестоящий орган либо вышестоящему должностному лицу возникает в случаях, когда у прокурора есть основания полагать, что орган или должностное лицо отклонит протест или задержит его рассмотрение, либо издание акта было согласовано с вышестоящим органом или должностным лицом или утверждено им. При необходимости протест приносится двум или более органам либо должностным лицам на совместно изданный ими акт (например, на решение администрации и профсоюзного комитета предприятия).

При выявлении нескольких незаконных актов, изданных одним и тем же органом или должностным лицом с одинаковы ми нарушениями закона, может быть принесен один протест.

Принесение протеста в вышестоящий орган либо вышестоящему должностному лицу прокурором, которому они не поднадзорны, производится через вышестоящего прокурора. В таком же порядке направляются представления, предписании и постановления. Самостоятельное обращение прокурора в не поднадзорный ему орган или к не поднадзорному должностному лицу является превышением компетенции.

«*В протесте прокурор ставит вопрос об отмене акта или введении его в соответствие с законом, а также прекращении незаконного действия должностного лица, восстановлении нарушенного права*»[[2]](#footnote-2).

В протесте прокурор требует отмены акта, когда он полностью не соответствует закону, или внесения в него изменений, дополнений, устраняющих противоправность. Удовлетворение протеста влечет за собой издание другого акта отменяющего, изменяющего или дополняющего опротестованный, либо прекращение незаконного действия, носящего про­должаемый характер.

Отмена, изменение или дополнение актов, не исполненных до рассмотрения протеста, автоматически устраняет правонарушение. Если же издание акта или совершение действия повлекло последствия, то в протест включается требование об их устранении, о восстановлении нарушенного права. Например, в протесте на приказ руководителя государственного предприятия о списании в убыток недостачи или порчи ценностей вопреки закону прокурор требует восстановить их сто­имость на балансе и отнести ее за счет виновных; в протесте на приказ о приеме на материально ответственную должность лица, имеющего судимость за корыстное преступление,— прекратить трудовой договор.

Если опротестованный акт направлен издавшим его органом или должностным лицом другим органам, предприятиям, учреждениям, организациям или должностным лицам либо опубликован в печати, то в протесте предлагается оповестить получателей либо поместить в печати сообщение о его отмене или изменении.

Протест прокурора приостанавливает действие опротестованного акта и подлежит обязательному рассмотрению соответствующим органом или должностным лицом в десятидневный срок после его поступления. О результатах рассмотрения протеста в этот же срок сообщается прокурору.

Приостановление опротестованного акта означает прекращение его действия на время до рассмотрения. Действие опротестованных нормативных актов приостанавливается во всех случаях. Индивидуальные акты приостанавливаются, если они не исполнены или исполнены частично. Рассмотрение протеста включает в себя ознакомление с ним или его обсуждение коллегиальным органом и принятие по нему решения (о полном или частичном удовлетворении требований прокурора либо их отклонении, о мерах по устранению нарушений закона). В десятидневный срок со дня поступления протеста соответствующий орган или должностное лицо принимает решение по требованию прокурора и сообщает ему о результатах рассмотрения, а при отклонении указывает мотивы. Соблюдение этого срока не зависит от периодичности заседаний коллегиального органа. Для получения более подробной информации об удовлетворении протеста или мотивах его отклонения прокурор может истребовать копию акта, изданного по результатам рассмотрения.

При уклонении от рассмотрения протеста в течении десяти дней либо полном или частичном его отклонении прокурор или его заместитель, несогласный с этим, может обратиться в течение пятнадцати дней с момента получения сообщения об отклонении протеста или истечении предусмотренного законом срока для его рассмотрения в суд с заявлением признании акта незаконным. Подача такого заявления приостанавливает действие правового акта. Пропуск без уважительных причин срока для обращения в суд влечет за собой отказ в удовлетворении заявления. При наличии уважительной причины суд может этот срок восстановить.

В заявлении указываются:

1. суд, в который направляются материалы;
2. прокурор, обратившийся с заявлением;
3. орган или должностное лицо, которым был принят незаконный акт, и его местонахождение: название и номер акта, время и место его издания;
4. положения опротестованного акта, противоречащие соответствующему закону, и в чем это выражается;
5. требование о признании незаконным всего акта или его части.

К заявлению прилагаются:

1. копия оспариваемого акта или заверенная выписка из него;
2. сообщение об отклонении протеста или подтверждение уклонения от его рассмотрения (выписка из журнала исходящей корреспонденции прокуратуры, копии напоминаний органу или должностному лицу о рассмотрении протеста, справка секретаря прокуратуры о неполучении ответа);
3. другие необходимые документы.

Заявление рассматривается судом в десятидневный срок с участием прокурора и представителя органа или должностного лица, принявшего акт. Их неявка в судебное заседание не препятствует рассмотрению заявления, если суд не признает явку обязательной.

Одним из актов прокурорского реагирования в порядке общего надзора является предписание прокурора.

«*Предписание — это документ прокурора (его заместителя), содержащий обращенное к органу или должностному лицу и подлежащее немедленному исполнению требование об устранении очевидного нарушения закона во избежание возможного причинения существенного ущерба интересам государства, предприятия, учреждения, организации или гражданам*»[[3]](#footnote-3).

Письменное предписание об устранении нарушений закона вносится прокурором, его заместителем органу либо должностному лицу, допустившим нарушения, или вышестоящему в порядке подчиненности органу либо должностному лицу, которые правомочны устранить нарушения. Оно заверяется гербовой печатью прокуратуры и вручается под расписку, а при невозможности это сделать — направляется по почте. При отказе получить предписание об этом делается отметка на втором его экземпляре и предписание направляется в вышестоящие орган. В этом случае прокурор может принять меры по привлечению руководителя органа или должностного лица к ответственности за невыполнение законодательства о прокуратуре.

Требования предписания носят императивный характер:

1. отменить правовой акт;
2. привести акт в соответствие с законом;
3. восстановить нарушенное право;
4. совершить действия, необходимые для предотвращения существенного ущерба;
5. воздержаться от совершения действий и т. п.

Письменное предписание вносится в случаях, когда нарушение закона носит очевидный характер и может причинить существенный ущерб интересам государства, предприятия, учреждения, организации, а также гражданам, если не будет немедленно устранено. Причинение ущерба может выражаться в: повреждении или утрате имущества; прекращении производственно-хозяйственной деятельности или создании серьезных препятствий для ее продолжения; загрязнении среды обитания и уничтожении природных объектов; крушении, аварии и других чрезвычайных последствиях; существенном ущемлении гарантированных Конституцией трудовых, жилищных и иных прав и свобод граждан. Характер существенного ущерба и наличие причинной связи между ним и нарушением закона устанавливаются прокурором в каждом случае с учетом конкретных обстоятельств.

Предписание подлежит незамедлительному исполнению, о чем сообщается прокурору. Требование немедленного исполнения предписания означает, что нарушение закона должно быть устранено безотлагательно или в срок, установленный прокурором. Письменное сообщение об этом должно направляться прокурору сразу после принятия надлежащих мер.

В отличие от протеста или представления предписание нельзя отклонить, а можно лишь обжаловать. Поэтому орган либо должностное лицо могут обжаловать: предписание заместителя прокурора — прокурору, предписание прокурора — вышестоящему прокурору. Обжаловать его могут орган или должностное лицо, которому оно внесено, а также граждане, интересы которых затрагиваются исполнением предписания. Исходя из незамедлительности исполнения, обжаловатьпредписание надлежит сразу после его вынесения, Жалоба рассматривается в десятидневный срок. Результатом ее рассмотрения может быть подтверждение законности и обоснованности предписания либо его отзыв, о чем сообщается заявителю. Решение вышестоящего прокурора по жалобе на предписание является окончательным.

«*Представление — это обращенный к полномочно государственному органу, общественной организации или должностному лицу документ прокурора (его заместителя), содержащий анализ нарушений закона, причин этих нарушений и способствующих им условий, а также требование об**их**устранении*»[[4]](#footnote-4).В представлении приводятся данные о распространенности нарушений закона и наиболее характерные факты. В нем не должно быть декларативных утверждений, общих призывов, предположений и оговорок.

Представление с требованиями устранения нарушений закона, причин этих нарушений и способствующих им условий вносится прокурором, его заместителем в государственный орган, общественную организацию или должностному лицу, которые наделены полномочием устранить нарушение закона, и подлежит безотлагательному рассмотрению.

При внесении представления на основе обобщенной практики прокурорского надзора (например, в местный орган самоуправления) в нем указываются те меры, которые уже были приняты прокуратурой для устранения нарушений закона, причин этих нарушений и способствующих им условий. Устранение нарушений закона по изложенному в представлении требованию может заключаться как в совершении действий, предписываемых законодательством (например, обеспечение очистными устройствами источников выброса вредных веществ в атмосферу), так и в прекращении незаконной деятельности — совокупности взаимосвязанных действий, свидетельствующих о неблагополучном состоянии законности в целом либо применительно к отдельным отраслям законодательства (систематические нарушения предприятием законов после вынесенного предупреждения). Устранение нарушений закона предполагает также ликвидацию последствий (приведение в прежнее состояние земель, выведенных из сельскохозяйственного оборота в результате нарушений земельного законодательства). Требования об устранении причин нарушений закона и способствующих им условий (разъяснение действующего законодательства, упорядочение учета ценностей и т. п.) направлены на их предупреждение. Если в представлении названы лица, виновные в нарушении закона, то прокурор вправе поставить вопрос об их дисциплинарной ответственности, а также о возмещении ими материального ущерба.

Безотлагательность предполагает рассмотрение представления сразу же по его поступлении. «*Не позднее чем в месячный срок должны быть приняты соответствующие меры к устранению нарушений закона, причин и способствующих им условий и о результатах сообщено прокурору*»[[5]](#footnote-5).

Коллегиальный орган, которому внесено представление, должен рассмотреть его на своем заседании, дата проведения которого устанавливается с учетом необходимости выполнения требования безотлагательности. Представление может быть обсуждено на собрании трудового коллектива, жителей населенного пункта, микрорайона и т. п. Прокурор вправе требовать рассмотрения представления с его участием. О дне рассмотрения представления коллегиальным органом (сессией Совета народных депутатов, руководящим органом общественной организации и т. д.) прокурор должен быть заблаговременно поставлен в известность. Его неявка не препятствует рассмотрению представления в назначенный срок.

Результаты рассмотрения могут быть отражены в приказе, решении, плане мероприятий и т. п. Сообщение прокурору должно содержать ответы на все его требования, а отклонение представления полностью или в определенной части должно быть мотивировано.

При необоснованном отклонении представления оно может быть внесено в вышестоящий орган (общественную организацию, должностному лицу), а при неполноте сообщения прокурор вправе истребовать дополнительные сведения. При наличии сомнений в достоверности сообщения о принятых мерах прокурор может провести контрольную проверку либо потребовать ее проведения от органа управления или контроля.

«*Представления по малозначительным фактам, когда устранения правонарушения можно добиться путем устного требования и разъяснения закона, не вносятся*»[[6]](#footnote-6). Устное требование можно также использовать вместо протеста для отмены или приведения в соответствие с законом правового акта или прекращения незаконного действия должностного лица.

В случае нарушения закона должностным лицом или гражданином прокурор, его заместитель, в зависимости от характера нарушения закона, выносит мотивированное постановление о дисциплинарном производстве, производстве обадминистративномправонарушенииили о возбужденииуголовного дела в отношении этих лиц.

Таким образом можно сказать, что постановление прокурора (его заместителя), выносимое при осуществлении общего надзора,— это документ, которым в отношении должностного лица или гражданина возбуждается дисциплинарное производство, производство об административном правонарушении или уголовное дело.

Постановление о возбуждении дисциплинарного производства илипроизводства об административном правонарушении, если оно направлено одному органу или должностному лицу, может быть вынесено одновременно в отношении нескольких лиц, допустивших данное нарушение. В нем обосновывается наличие состава дисциплинарного или административного проступка и делается ссылка на нарушенную норму и норму, по которой нарушитель подлежит привлечению к ответственности. До вынесения постановления от привлекаемых к ответственности лиц истребуются письменные объяснения; протокол об административном правонарушении в дополнение к постановлению не составляется.

Постановление о возбуждении уголовного дела направляется органам дознания или предварительного бедствия (ч. 3 ст. 98 УПК).

Постановление о возбуждении дисциплинарного производства должно быть рассмотрено органом или должностным лицом в десятидневный срок после его поступления, постановление о возбуждении производства об административном правонарушении рассматривается в течение десяти дней, если законом не предусмотрен более короткий срок.

Если орган или должностное лицо приходит к выводу о необоснованности постановления прокурора, то принимается решение об отказе в привлечении к дисциплинарной ответственности (ст.147 КЗоТ) или о прекращении дела об административном правонарушении (ч.1 ст.284 КоАП). При рассмотрении постановления орган или должностное лицо вправе вместо наложения дисциплинарного взыскания передать материалы трудовому коллективу или его органу для применения мер общественного воздействия (ст.152 КЗоТ), а вместо наложения административного взыскания — передать материалы по месту работы на рассмотрение товарищеского суда, комиссии по борьбе с пьянством, общественной организации или трудовому коллективу (ч.1 ст.187 КоАП).

При несогласии с результатами рассмотрения постановления прокурор в пределах срока давности привлечения к ответственности (ст.148 КЗоТ, ст.38 КоАП) направляет постановление о возбуждении дисциплинарного производства вышестоящему органу или должностному лицу (ч.2 ст.147 КЗоТ) либо опротестовывает постановление о прекращении дела об административном правонарушении (ст.290 КоАП).

Закон не обязывает орган или должностное лицо сообщать прокурору о результатах рассмотрения постановления о возбуждении дисциплинарного производства или производства об административном правонарушении. Однако прокурор может на основании закона о прокуратуре истребовать копию акта изданного по результатам рассмотрения постановления, или получить информацию в иной форме.

Все вышеперечисленные документы прокурорского реагирования составляются в соответствии с определенными требованиями. «*В протесте, представлении, предписании или постановлении прокурора обязательно указывается, кем и какое положение закона нарушено, в чем состоит нарушение и что и в какой срок должностное лицо или орган должны предпринять к его устранению*.»[[7]](#footnote-7)

В документах прокурорского реагирования надлежит указывать:

а) кем допущено нарушение закона;

б) какое его положение нарушено;

в) в чем состоит нарушение;

г) что следует предпринять для его устранения;

д) в какой срок нарушение должно быть устранено.

Требование об указании лица, совершившего правонарушение не относится к постановлению о возбуждении уголовного дела - в нем могут быть названы только признаки преступления (ч.2 ст.94 УПК). Ссылаясь на положение закона, которое нарушено, прокурор называет его статью (часть, пункт). Изложение нарушения закона означает описание его фактической стороны. Указание о том, что необходимо предпринять должностному лицу или органу для устранения нарушения, дается в виде требований. Срок устранения нарушения определяется законом Украины «О прокуратуре», применительно к предписанию он может быть конкретизирован прокурором.

Документ прокурорского реагирования включает в себя:

1) *вводную часть* — фамилию, инициалы и должность лица или наименование органа, которому адресуется документ, название документа, дату и место его вынесения, а применительно к постановлению — должность, классный чин, фамилию, инициалы прокурора или его заместителя;

2*) описательно-мотивировочную часть* — источник информации о нарушении закона, кем и какое его положение нарушено, в чем состоит нарушение, ссылка на норму, которой руководствуется прокурор;

3) *заключительную (резолютивную) часть*—указание на то, что необходимо предпринять для устранения нарушения законы, причин нарушения и способствующих ему условий ( в протесте, предписании, представлении), в отношении кого возбуждается дисциплинарное производство или производство об административном правонарушении, какому должностному лицу или органу документ направляется для рассмотрения или кому поручается расследование уголовного дела. В документе указывается также, что он подлежит обязательному рассмотрению в установленный законом срок и о результатах должно быть сообщено прокурору, разъясняется право на обжалование (в предписании).

Документ должен быть подписан прокурором (его заместителем ) с указанием должности, классного чина, фамилии и инициалов.

К документу могут быть приложены материалы, подтверждающие изложенные в нем выводы и требования. Кроме общих, к документам прокурорского реагирования предъявляются и специальные требования .

«*Управление общего надзора Генеральной прокуратуры и другие ее подразделения, занимающиеся общим надзором, соответствующие отделы прокуратуры Республики Крым, прокуратур областей и приравненных к ним, прокуратуры города Киева должны изучать и анализировать документы прокурорского реагирования, отзывая те из них, которые не соответствуют требованиям закона*»[[8]](#footnote-8). Анализ их качества следует проводить также в городских, районных межрайонных и приравненных к ним прокураторам.

Копии документов прокурорского реагирования безотлагательно высылаются вышестоящим прокурорам. Это позволяет своевременно направлять подчиненным прокурорам замечания по документам или отказывать их. Поводом к отзыву могут быть, во-первых, необоснованные принесение протестов, внесение предписаний и представлений, вынесение постановлений и, во-вторых, несоблюдение требований изложенных выше. В первом случае отзываются как рассмотренные, так и нерассмотренные документы, во втором \_ только нерассмотренные. Предписание можно также отозвать в связи с рассмотрением поданной на него жалобы. При отзыве рассмотренного документа устраняются последствия нарушения закона, допущенного в связи *с* выполнением необоснованных требований прокурора (признается утратившим силу приказ об отмене опротестованного прокурором акта, отменяется наложенное дисциплинарное взыскание и т.д.).

Указание вышестоящего прокурора об отзыве документа реагирования исполняется безотлагательно. Документ, внесенный заместителем прокурора, может быть отозван прокурором. Убедившись в необоснованности внесения документа реагирования или несоблюдении предъявляемых к нему требований, прокурор должен отозвать его по собственной инициативе.

**Литература**

1. Уголовно-процессуальный кодекс Украины, официальный текст с изменениями и дополнениями по состоянию на 1.02.1994 г., Киев, издательство «Украина», 1994.
2. Арбитражно-процессуальный кодекс Украины, научно-практический комментарий, под редакцией В.В.Джунь, В.В.Гулия, Харьков, 1995.
3. Кодекс законов о труде Украины и другое законодательство о труде (по состоянию на 4.04.1995 г.), Киев, «Трудовые отношения», издание второе , доработанное, 1995.
4. Закон Украины «О прокуратуре» принятый Верховным советом Украины 5 ноября 1991 г. с изменениями и дополнениями по состоянию на 21.03.95 г., ст.25, ИПС «Юрист Плюс».,30.06.96 г.
5. Закон Украины «О прокуратуре»: Научно-практический комментарий // Д.М.Бакаев, Ю.М.Грошевой, В.В.Долежан,. Харьков, ЧФ «Рита», 1993.
6. Наказ Генерального прокурора Україны №2 від 25.03.1996 р. «Про організацію роботы органів прокуратури по здійсненню загальног нагляду», ИПС «Законодательство Украины и России», «Инфодиск», 20.11.96.

1. Закон Украины «О прокуратуре»: Научно-практический комментарий // Д.М.Бакаев, Ю.М.Грошевой, В.В.Долежан,. Харьков, ЧФ «Рита», 1993 г., стр.84 [↑](#footnote-ref-1)
2. Закон Украины «О прокуратуре» принятый Верховным советом Украины 5 ноября 1991 г. с изменениями и дополнениями по состоянию на 21.03.95 г.,ст.21, ИПС «Юрист Плюс».,30.06.96 г. [↑](#footnote-ref-2)
3. Закон Украины «О прокуратуре»: Научно-практический комментарий // Д.М.Бакаев, Ю.М.Грошевой, В.В.Долежан,. Харьков, ЧФ «Рита», 1993 г., стр.87 [↑](#footnote-ref-3)
4. Закон Украины «О прокуратуре»: Научно-практический комментарий // Д.М.Бакаев, Ю.М.Грошевой, В.В.Долежан,. Харьков, ЧФ «Рита», 1993 г., стр.88 [↑](#footnote-ref-4)
5. Закон Украины «О прокуратуре» принятый Верховным советом Украины 5 ноября 1991 г. с изменениями и дополнениями по состоянию на 21.03.95 г.,ст.25, ИПС «Юрист Плюс».,30.06.96 г. [↑](#footnote-ref-5)
6. Наказ Генерального прокурора Україны №2 від 25.03.1996 р.«Про організацію роботы органів прокуратури по здійсненню загального нагляду» п.6, ч.2., ИПС «Законодательство Украины и России», «Инфодиск», 20.11.96. [↑](#footnote-ref-6)
7. Закон Украины «О прокуратуре» принятый Верховным советом Украины 5 ноября 1991 г. с изменениями и дополнениями по состоянию на 21.03.95 г.,ст.25, ИПС «Юрист Плюс».,30.06.96 г. [↑](#footnote-ref-7)
8. Наказ Генерального прокурора Україны № 2 від 25.03.1996 р. «Про організацію роботы органів прокуратури по здійсненню загальног нагляду» п.6, ч.2., ИПС «Законодательство Украины и России», «Инфодиск», 20.11.96. [↑](#footnote-ref-8)