ВОРОНЕЖСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

### ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ

## **КАФЕДРА ОРГАНИЗАЦИИ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

## **ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР В СФЕРЕ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ**

#### **Курсовая работа**

**Студента 3 курса**

**4 группы**

**дневного отделения**

**Федорина В.Е.**

**Научный руководитель**

**Доц. Ефанова В.А.**

##### Воронеж

**2001**

# ОГЛАВЛЕНИЕ

###### Введение………………………………………………………….…………………3

І.Сущность прокурорского надзора в сфере исполнительной власти….……5

1.Понятие,особенности и задачи прокурорского надзора за исполнением законов…………………………………………………………………………….….5

2.Предмет прокурорского надзора в сфере исполнительной власти……………………………………………………………………………....…7

3.Пределы надзорной деятельности прокуратуры в сфере исполнительной власти…………………………………………………………………………….…..9

ІІ.Формы и методы прокурорского надзора за исполнением законов……..11

1.Надзор за законностью правовых актов органов исполнительной власти…...11

2.Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина……………...17

Заключение…………………………………………………………………………24

###### Список используемой литературы………………………………………………25

## **ВВЕДЕНИЕ**

Государство, особенно в условиях осуществления правовой и экономической реформы, нуждается в создании эффективно действующей системы законности и правопорядка. Государственная и общественная жизнь должна быть организована так, чтобы соблюдение закона было обязательным и необходимым требованием для гражданина, должностного лица, государственного органа или общественного объединения. Важно, чтобы существовал механизм, обеспечивающий строгое и точное соблюдение законов.

В последние годы в сфере применения и исполнения законов отмечаются серьезные недостатки. При этом трудности в реализации законов порождены не только дефектами юридического свойства, но и негативными явлениями в социально-экономических, политических и национальных отношениях. Нормальной реализации законов препятствуют как объективные, так и субъективные факторы: правовая нестабильность в сочетании с правовым нигилизмом. Для ликвидации этих факторов необходимо усилить работу правоохранительных органов, которые входят в механизм гарантий законности.

Особое место в этом механизме занимают органы прокуратуры, важнейшей функцией которых является надзор за исполнением законов и соблюдением прав и свобод человека и гражданина - общий надзор.

Прокуратура в России была задумана и утверждена Петром 1 прежде всего как надзорный орган. Не случайно, прообразом российской прокуратуры для него послужила французская прокуратура, выполнявшая наряду с государственным преследованием преступлений обязанности наблюдения за законностью действий органов власти. Функция надзора сохранила свою жизнеспособность вплоть до наших дней, а ее возможности и сейчас далеко не исчерпаны.

Прокуратура является единственным государственным органом, для которого надзор за исполнением законов составляет смысл, сущность и основу деятельности. Другого такого органа нет, а следовательно, нет такой структуры, которая могла бы взять на себя бремя надзорных забот прокуратуры. Отсюда следует вывод о необходимости не просто сохранения, но и усиления надзорной функции прокуратуры. Функция надзора наиболее полно выражает специфику деятельности органов прокуратуры. Будучи ведущей и определяющей, данная функция оказывает значительное влияние на реализацию всех других функций прокуратуры.

Надзор за исполнением законов является наиболее эффективной формой контроля со стороны государства в очень важной для него сфере - обеспечения законности. Основывающаяся на верховенстве закона, его точном и неукоснительном соблюдении защита интересов личности, общества, государства составляет главную и основную цель органов прокуратуры.

Но, несмотря на то, что надзорная функция является определяющей для характеристики сущности деятельности органов прокуратуры, в последние годы культивировалась мысль о том, что по мере развития рыночных отношений будут сужаться пределы надзорной деятельности прокуратуры. С таким подходом нельзя согласиться, потому что подобные рассуждения могут свидетельствовать лишь о непонимании сложных процессов становления и формирования рыночных отношений. В условиях правового нигилизма, неисполнения законов органами исполнительной власти и хозяйствующими структурами только прокуратура как орган, осуществляющий от имени Российской Федерации надзор за исполнением действующих на ее территории законов, в состоянии обеспечить согласованность законодательства и многочисленных право исполнителей в сфере хозяйственной деятельности государства. Прокуратурой отработаны правовые средства надзора за исполнением законов, отказ от которых в условиях пока еще несовершенной судебной системы, неэффективности государственного контроля, продолжающегося процесса совершенствования правового механизма обеспечения законности ослабит деятельность государства по укреплению законности, защите прав и свобод граждан и даже может принести к разрушению единства государственной и общественной жизни.

**І. СУЩНОСТЬ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА В СФЕРЕ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ**

**1.Понятие, особенности и задачи прокурорского надзора за исполнением законов**

В соответствии со ст.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» прокуратура РФ осуществляет надзор за соблюдением Конституции РФ, исполнением законов и соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля и их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов[[1]](#footnote-1). Этот вид надзора является одним из основных направлений в деятельности органов прокуратуры и именуется общим надзором.

Наименование этой отрасли - « надзор в сфере исполнительной власти» - является традиционным, оно присвоено ему еще в период образования органов советской прокуратуры (1922 г.). Оно как бы отграничивает эту отрасль от иных отраслей прокурорского надзора - за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия, в уголовном и гражданском судопроизводстве, в стадии исполнения приговоров, определений и постановлений судов.

Надзорная деятельность прокуратуры, имеет решающее значение при определении ее взаимоотношений с другими органами власти. В российских условиях прокуратура с позиций закона и только закона влияет на все ветви власти, выполняет функции одного из элементов системы «сдержек и противовесов». Одновременно она способствует взаимодействию ветвей власти, их согласованному функционированию. Все они заинтересованы в соблюдении и укреплении законности, обеспечивать которую призвана прокуратура. Без законности в государстве не может быть сильной, успешно выполняющей свои функции власти[[2]](#footnote-2).

В настоящее время существует мнение, что прокуратуру нужно лишить надзорной функции, оставив прокуратуре только функцию уголовного преследования. Но профессор О.П. Темушкин считает, что «функция уголовного преследования будет в полную меру работать лишь тогда, когда она проистекает из более глобальной функции: надзора за законностью. В противном случае она повисает в воздухе и превращается в фикцию»[[3]](#footnote-3).

По-моему, необходимо сохранить все существующие отрасли надзора, и при этом нельзя ссылаться на те страны, где он отсутствует. По мнению А.Л. Протопопова, в западных странах его нет не потому, что он был отменен, а потому, что там существует административная юстиция[[4]](#footnote-4).

Сущность и назначение надзора за исполнением законов главным образом составляет надзор органов прокуратуры за точным и единообразным исполнением законов в сфере исполнительной власти. В этой сфере чаще всего допускается местничество, противодействие органам прокуратуры в устранении нарушений законов, вмешательство в их деятельность по установлению и устранению этих нарушений. Именно в этой области государственного управления должно быть обеспечено действительно точное и действительно единообразное как понимание, так и применение законов. Предписания законодателя должны твердо проводиться в жизнь, несмотря ни на какие местные различия и вопреки каким бы то ни было местным и ведомственным влияниям.

Осуществляя надзор за исполнением законов в сфере исполнительной власти, органы прокуратуры тем самым способствуют выполнению задач, стоящих перед обществом и государством, по всемерному удовлетворению потребностей граждан, повышению их материального благосостояния, обеспечению их прав и законных интересов. Иначе говоря, «прокуроры, осуществляя свои полномочия в сфере общего надзора, решают вместе с другими органами и организациями вопросы политического, государственного, экономического, социального, национального и культурного строительства»[[5]](#footnote-5).

**2.Предмет прокурорского надзора в сфере исполнительной власти.**

В общей форме предмет деятельности прокуратуры определяется как надзор за соблюдением Конституции РФ и за точным и единообразным исполнением законов, действующих на территории России. Более конкретно и полно предмет и пределы прокурорского надзора в сфере исполнительной власти определены в ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», а также в приказах Генерального прокурора РФ № 20 от 28 мая 1992 г., 30 от 22.05.96 г.

В число объектов прокурорского надзора в сфере исполнительной власти входит федеральные министерства, государственные комитеты, службы и иные федеральные органы исполнительной власти, исполнительные органы исполнительной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления. Законодательством в перечень объектов общего надзора не включены акты Правительства РФ и правительств республик в составе Российской Федерации, а также Указы Президента РФ.

В предмет прокурорского надзора в сфере исполнительной власти следует включать:

1)Законность и обоснованность правовых актов, издаваемых указанными выше органами государственного управления, а также должностными лицами этих органов. К числу правовых актов, которые могут быть опротестованы прокурором относятся: приказы, инструкции, решения, распоряжения и иные акты. Они могут носить общий и индивидуальный характер. Как было сказано выше, прокурору не предоставлено право опротестовывать постановления, распоряжения Правительства РФ и правительств республик в составе РФ. Однако, исходя из предписаний закона об устранении любых нарушений законодательства, от кого бы они ни исходили, прокурор не может оставить без реагирования принятые этими органами правовые акты, если они являются незаконными и необоснованными. В этих случаях он вносит представление или направляет информацию с изложением своего мнения в орган, который полномочен отменить его или приостановить его действие. Если речь идет о правовом акте, принятом Правительством РФ, прокурор направляет свою информацию в Федеральное Собрание или Президенту РФ, которые полномочны отменить или изменить этот незаконный акт.

2)В предмет надзора в сфере исполнительной власти также включены соблюдение Конституции РФ и точное и единообразное исполнение законов должностными лицами. По мнению профессора В.И.Баскова «здесь речь идет прежде всего об охране трудовых, имущественных и иных прав и законных интересов граждан, соблюдении должностными лицами требований закона о порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан»[[6]](#footnote-6).

При осуществлении надзора за исполнением федеральных законов «Об основах государственной службы РФ»[[7]](#footnote-7), «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках»[[8]](#footnote-8), «Об общих принципах организации местного самоуправления»[[9]](#footnote-9), иного законодательства, направленного на борьбу с коррупцией, по мнению А.Мельникова, надо непременно обращать внимание на соблюдение порядка представления государственными служащими при назначении их на должность сведений о доходах, движимом и недвижимом имуществе, вкладах в банках и ценных бумагах, а также наличии у них обязательств финансового характера[[10]](#footnote-10).

3)Прокуроры осуществляют также надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина перечисленными выше органами и их должностными лицами.

Федеральный Закон «О прокуратуре РФ» с достаточной полнотой определил компетенцию органов прокуратуры при осуществлении надзора в сфере исполнительной власти. В своей деятельности они должны строго руководствоваться положениями Закона и не подменять другие государственные органы. Такая подмена опасна тем, что, во-первых, снижает эффективность усилий прокуратуры по решению своих прямых задач и, во-вторых, влечет вмешательство в деятельность этих органов, затрудняя выполнение ими своих непосредственных функций. В конечном счете оказываются необеспеченными в должном объеме и та работа, которая возложена на прокуратуру и те участки работы, которые поручены другим государственным органам, поскольку происходит их фактическое устранение от выполнения возложенных на них обязанностей[[11]](#footnote-11).

Федеральный закон «О прокуратуре РФ» (ст.21) специально подчеркивает, что проверки исполнения законов проводятся прокурорами лишь на основании поступивших к ним сообщений о нарушениях законов. Прокуроры используют свои полномочия, когда они располагают

сведениями о нарушениях законности, требующих их реагирования

**3. Пределы надзорной деятельности прокуратуры в сфере исполнительной власти**

Чтобы прокуроры могли успешно выполнять возложенные на них функции, им предоставлены необходимые полномочия. В то же время, следует отметить, что прокурору не предоставлено право отменять или изменять решения, которые он признает незаконными или необоснованными. Предоставленные прокурору полномочия позволяют ему своевременно установить нарушение или отступление от закона, привлечь нарушителей к установленной законом ответственности и принять меры к устранению причин и условий, способствовавших этим нарушениям.

Полномочия прокурора по надзору в сфере исполнительной власти, сформулированы в ст.22 ФЗ «О прокуратуре РФ». Следует отметить, однако, что в законе о прокуратуре перечень полномочий прокурора сформулирован применительно лишь к его деятельности по проведению проверок в общенадзорном порядке на основании поступивших сообщений о допущенном нарушении закона и имеющихся у прокурора сведений о нарушениях законности. Между тем, прокурор обладает целым рядом и иных полномочий, используемых им как до, так и после проведенной проверки. Эти полномочия основаны на иных источниках права, в частности - уголовно-процессуальном, гражданско-процессуальном, трудовом, уголовно-исполнительном, административно-правовом, а также на приказах и указаниях Генерального прокурора РФ [[12]](#footnote-12).

Осуществляя надзорную деятельность в сфере исполнительной власти, прокурор в пределах своей компетенции полномочен:

1)по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территорию и в помещения предприятий, учреждений и организаций, отнесенных Конституцией РФ и Законом о прокуратуре к числу объектов, поднадзорных органам прокуратуры;

2)иметь свободный допуск к интересующим его документам и материалам, в том числе и к тем, которые содержат сведения, связанными со служебной или государственной тайной;

3)истребовать для проверки приказы, инструкции, распоряжения и иные акты, издаваемые министерствами, государственными комитетами и ведомствами, исполнительными и распорядительными органами; получать в установленном порядке от этих органов информацию о состоянии законности и принимаемых мерах по е. обеспечению;

4)требовать от руководителей министерств, государственных комитетов и ведомств, исполнительных и распорядительных органов, а также от должностных лиц необходимые документы, материалы, статистические и иные сведения;

5)проверять выполнение законов органами государственного управления, должностными лицами в связи с заявлениями, жалобами и иными сведениями о правонарушениях;

6)проверять законность и обоснованность административного задержания граждан и применения соответствующими государственными органами и должностными лицами мер воздействия за административные правонарушения; в случае признания задержания незаконным или необоснованным прокурор своим постановлением освобождает задержанного (это правило применимо в отношении лиц, задержанных в административном порядке несудебными органами; если прокурор признает незаконным административное задержание, произведенное судом, он вправе опротестовать это решение суда, но не вправе освободить лицо своим постановлением);

7)в случае необходимости вызывать должностных лиц и требовать от них устных или письменных объяснений по поводу допущенных ими нарушений закона;

8)при выявлении несоответствующих закону актов, издаваемых исполнительными органами власти и исполнительными органами местного самоуправления приносить протесты на предмет отмены или изменения этих актов; приносить протесты на незаконные акты и распоряжения должностных лиц;

9)обращаться в суд за защитой прав и охраняемых законом интересов граждан, общества и государства;

10)привлекать лиц, допустивших нарушение закона, в зависимости от степени опасности допущенного нарушения, к уголовной, административной или дисциплинарной ответственности; в предусмотренных законом случаях передавать материал о лицах допустивших нарушение закона, в общественные организации для решения вопроса о применении мер общественного воздействия;

11)вносить представления в государственные органы и должностным лицам об устранении нарушений закона, причин нарушений и способствовавших им условий;

12)в целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях объявлять в письменной форме должностным лицам предостережение о недопустимости нарушений закона.

Прокурор вправе привлекать к проведению проверок специалистов различных отраслей хозяйственной деятельности. Требования прокурора о представлении правовых актов и других необходимых документов, материалов проверок, ревизий, о выделении специалистов, о явке в прокуратуру и даче объяснений по поводу нарушения закона обязательны для исполнения всеми органами и должностными лицами, которым они адресованы. Проверка, ревизия, ведомственная или вневедомственная экспертиза должны быть проведены в установленный прокурором срок с обязательным извещением его о результатах. Должностные лица за неисполнение требований прокурора несут ответственность в установленном законом порядке.

**ІІ. Формы и методы прокурорского надзора за исполнением законов**

**1. Надзор за законностью правовых актов органов**

**исполнительной власти.**

Важнейшим направлением прокурорского надзора в сфере исполнительной власти является надзор за законностью правовых актов. В предмет надзора входит законность и обоснованность правовых актов федеральных министерств, государственных комитетов, служб, иных федеральных органов исполнительной власти, исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, исполнительных органов местного самоуправления и их должностных лиц.

В основе установленного требования о необходимости соответствия законам издаваемых названными органами правовых актов лежит закрепленный в Конституции РФ принцип верховенства закона. Правовые акты указанных органов и их должностных лиц носят подзаконных характер. Они издаются в целях реализации законов и в своей основе имеют закрепленные в законе положения. Любое отклонение от текста закона может привести к искажению его смысла, наступлению отрицательных, во многом непредсказуемых последствий. Поэтому государство всецело заинтересовано в том, чтобы подзаконные акты издавались в точном соответствии с требованиями, заложенными в законе. Надзор за соответствием закону правовых актов является одной из основных задач прокуратуры, к решению которой прокуроры должны подходить предельно ответственно и профессионально. Принцип верховенства федеральных законов обусловливает необходимость соответствия им также законов субъектов РФ.

Несоответствие закону правовых актов, о которых идет речь, может выражаться по разному. Это, в частности:

-отсутствие предусмотренных в законе фактических обстоятельств, являющихся основанием для издания соответствующих правовых актов;

-издание правового акта во исполнение отмененного либо утратившего силу закона;

-произвольное толкование положений закона, обусловившее принятие противоречащего ему правового акта;

-умышленное искажение смысла закона в изданном правовом акте;

-неправильный выбор закона, положенного в основу решения представленных в правовом акте вопросов;

-несоблюдение правил, сроков, формы и процедуры издания актов.

Причины несоответствия правовых актов закону могут заключаться: в незнании закона, игнорировании требований закона; отсутствии должной юридической подготовки и культуры у разработчиков правовых актов и должностных лиц, от которых зависит издание правового акта, их стремление к получению незаконных льгот, к достижению иных корыстных целей [[13]](#footnote-13).

Прокурорам следует использовать имеющиеся в их распоряжении возможности для предупреждения издания правовых актов, несоответствующих федеральным законам. В этом плане особое значение имеет участие прокуроров в подготовке проектов правовых актов представительными и исполнительными органами субъектов РФ. Этим актам принадлежит большая роль в реализации федеральных законов. Акты органов субъектов федерации в значительной мере определяют состояние законности и правопорядка в регионах. В связи с этим прокурорам желательно проводить необходимую работу по оказанию правовой помощи представительным и исполнительным органам субъектам РФ при подготовке проектов правовых актов с тем, чтобы в последствии не прибегать к их опротестованию. По мнению Ю.И. Скуратова, «следует также искать формы влияния прокуроров на принятие правовых актов федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, а также органами местного самоуправления..[[14]](#footnote-14).

Важную роль в области надзора за законностью правовых актов играют прокурорские проверки. Обычно органы прокуратуры приступают к проверке только при наличии двух обязательных условий: поступления информации о нарушении законов и убежденность в том, что соответствующие вопросы не относятся к компетенции других органов власти и для устранения правонарушений требуется принятие мер непосредственно прокурором. Однако, на сегодняшний день есть, пожалуй, всего один случай, когда прокурор в целях защиты общественных и государственных интересов вправе начать проверку, не дожидаясь поступления к нему информации.

Речь идет о проверке в сплошном порядке законности правовых актов, которые издаются федеральными министерствами и ведомствами, представительными и исполнительными органами субъектов РФ, органами военного управления, органами контроля и их должностными лицами и преимущественно касаются либо неопределенного круга лиц, либо больших групп населения или по своему характеру могут причинить существенный вред отдельным гражданам. Например, при применении к этим лицам правоохранительными и контролирующими органами административного задержания, различных санкций, налагаемых в административном порядке [[15]](#footnote-15).

Таким образом, при отборе правовых актов, подлежащих сплошной проверке, следует исходить из направленности правовых актов и круга лиц, которым они адресованы.

Установив незаконность правовых актов, изданных органами власти и их должностными лицами, прокурор определяет порядок реагирования на эти нарушения.

Для корректирования результатов нормотворческой деятельности органов власти и их должностных лиц прокуроры широко используют опротестование незаконных правовых актов либо обращение по аналогичному поводу с заявлениями в суды.

Протест прокурора представляет собой одно из основных правовых средств реагирования на выявленные нарушения закона. За 1997-1998 г.г. по протестам прокуроров отменены более 120 тысяч противоречащих законодательству актов представительной и исполнительной власти, должностных лиц [[16]](#footnote-16). Протест приносится на правовой акт в случае его противоречия его закону. В протесте заключается требование об устранении имеющихся противоречий, приведения акта в соответствие с действующим законодательством, либо о его отмене. Сфера применения протеста, как следует из Закона, ограничена только правовыми актами. Однако, В.И. Басков считает, что предметом опротестования могут быть не только правовые акты, но и любое незаконное действие должностного лица [[17]](#footnote-17). Но большинство ученых-юристов считают эту теорию несостоятельной, и я с ними согласен, так как незаконные действия органов власти и должностных лиц устраняются с помощью иных средств правового воздействия (например, административная юстиция).

Правом принесения протеста наделены только прокурор и его заместитель, Опротестование актов осуществляется в пределах компетенции прокуроров соответствующих уровней. Прокуроры районов, городов вправе приносить протесты на правовые акты органов местного самоуправления, органов контроля районного звена, их должностных лиц. Прокуроры субъектов РФ обладают правом опротестования правовых актов представительных и исполнительных органов власти субъектов РФ, органов контроля соответствующего звена. Правовые акты федеральных министерств и ведомств могут быть опротестованы только Генеральным прокурором РФ и его заместителями. Вышестоящий прокурор имеет право действовать в пределах компетенции нижестоящих прокуроров и приносить протесты на правовые акты органов не только своего уровня, но и стоящих уровнем ниже.

В тех случаях, когда прокурор выявляет незаконные акты органов, должностных лиц, надзор за законностью деятельности которых осуществляет вышестоящий прокурор, он должен подготовить проект протеста и представить его в вышестоящее звено прокурорской системы.

Протест приносится в органы или должностному лицу, издавшим незаконный или необоснованный правовой акт. Прокурор вправе принести протест в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу. Это определяет прокурор приносящий протест в зависимости от конкретных обстоятельств. Если, по мнению прокурора, не требуется вмешательство вышестоящего органа или должностного лица, протест приносится в орган или должностному лицу, издавшему незаконный правовой акт. В вышестоящий орган представляется целесообразным приносить протест в тех случаях, когда есть основания рассчитывать на его более объективное, по сравнению с органом, издавшим правовой акт, отношение к протесту, а также при наличии сведений о том, что аналогичные нарушения могут иметь место в практике других органов данной системы. В вышестоящий орган приносится протест и в тех случаях, когда нижестоящим органом отклонен первоначальный протест прокурора.

Необходимость обращения прокурора в суд с заявлением о признании акта противоречащим закону возникает в условиях свидетельствующих о заведомой предумышленности нарушения закона, о неспособности принятия правильного решения органом, издавшим правовой акт, в ситуациях повышенной общественной значимости отмены незаконного акта, либо требующих профессионального юридического анализа обстоятельств, обусловивших противоречие акта закону.

Заявление в суд направляется в соответствии с действующими положениями процессуального законодательства о подведомственности и подсудности дел. При этом необходимо иметь в виду, что в арбитражные суды прокуроры обращаются с заявлениями о признании недействительными актов, в которых представлены вопросы, касающиеся сферы предпринимательской и иной экономической деятельности.

Форма протеста не определяется, но в практике прокурорского надзора по существу единственной признается письменная форма. Бесспорное значение для серьезного восприятия протеста имеет его оформление и стилистическое исполнение. Его обязательными реквизитами являются: точное название органа, в который приносится протест; акта, являющегося, по мнению прокурора, противоречащим закону; конкретное название закона и его положений, в противоречии с которыми вступил опротестованный акт; обстоятельства, дающие основания для вывода о его незаконности; четкое изложение требований прокурора со ссылкой на правовые нормы, регламентирующие процедуру принесения и рассмотрения протеста; подпись лица, принесшего протест, с указанием должности и классного чина.

Законом установлен предельный 10-дневный с момента поступления срок рассмотрения протеста для органов, имеющих общий повседневный режим работы, т.е. прежде всего для исполнительно-распорядительных органов.

По мнению В.И. Баскова, принесение протеста на противоречащий закону правовой акта приостанавливает его действие на период рассмотрения протеста. Речь идет главным образом о таких нарушениях закона как лишение или ограничение права граждан на труд, социальное обеспечение, образование и т.д. Когда прокурор направляет протест он указывает на необходимость приостановления действия опротестованного акта[[18]](#footnote-18).

По действующему законодательству, как считает В.Б. Ястребов, принесение протеста не приостанавливает действия опротестованного акта[[19]](#footnote-19). Тем не менее имеются реальные возможности снижения либо полной нейтрализации отрицательного эффекта противоречащего закону акта. Именно из этих соображений, прокурору предоставлено право устанавливать сокращенный срок рассмотрения протеста, когда этого требуют исключительные обстоятельства. Данное правило применяется в тех случаях, когда исполнение опротестованного акта сопряжено с наступлением или угрозой наступлений опасных последствий: причинения материального ущерба в значительных размерах, нанесения вреда здоровью населения, дезорганизации производства и др. Срок, в течение которого должен быть рассмотрен протест, указывается в его тексте [[20]](#footnote-20).

О результатах рассмотрения протеста прокурору в тот же день должно быть направлено письменное сообщение. Если невозможно техническое исполнение данного требования в тот же день, тогда оно исполняется на следующий день. Более позднее направление сообщения, равно как несоблюдение сроков рассмотрения протеста, является нарушением закона и может служить основанием для привлечения виновных лиц к ответственности.

Прокурор жестко не связан с позицией, изложенной в протесте. Мнение прокурора может измениться в результате установления новых ранее неизвестных обстоятельств, принятия новых законов, иных факторов. При наличии оснований, исключающих необходимость рассмотрения протеста, он может быть отозван. Права отзыва протеста принадлежит лицу, которым он был принесен, - прокурору или его заместителю. Возможность отзыва протеста допускается только до его рассмотрения.

Опротестование прокурором незаконных правовых актов стало играть важную роль в сфере надзора за законностью правовых актов субъектов РФ. За 1997 - 98 г.г. в России было опротестовано около 1400 несоответствующих Конституции РФ, федеральному законодательству правовых актов законодательных собраний, государственных советов, дум, президентов, правительств, глав администраций субъектов РФ [[21]](#footnote-21). В 1998 году по инициативе прокуроров изменены почти 900 региональных законов, указов и постановлений, противоречащих федеральному законодательству. Многие из этих актов искусственно сужали объем правомочий граждан, установленных второй главой Конституции РФ (прав работников, несовершеннолетних, предпринимателей) [[22]](#footnote-22).

Прокурорская деятельность все чаще обнажает серьезные государственные проблемы. В ряде регионов четко обозначилось стремление к присвоению полномочий, отнесенных к исключительной компетенции Российской Федерации.

Однако, к сожалению, далеко не все прокуроры эффективно используют предоставленные им возможности для противодействия антиконституционному правотворчеству субъектов РФ, порой ссылаются на Конституционный Суд страны, полагая, что только этот орган вправе решать сложные правовые вопросы.

О совершенствовании деятельности прокуроров по надзору за законностью правовых актов свидетельствует приказ Генерального прокурора РФ № 42 от 18 июля 1997 г. «Об усилении прокурорского надзора за законностью правовых актов субъектов РФ». Главная цель этого приказа, по мнению А. Мельникова, во-первых, в том, чтобы напомнить прокурорам, что опротестовываться должны все без исключения незаконные акты субъектов РФ, несмотря на наличие процедур Конституционного Суда. Во-вторых, нужно отказаться от практики принесения протестов на такие акты, если очевидно, что соответствующий представительный или исполнительный орган добровольно не удовлетворит требование прокурора. В этом случае единственно правильный способ устранения нарушений - обращение прокурора в суд. Причем не только в суд общей юрисдикции, но и в конституционные (уставные) суды субъектов РФ [[23]](#footnote-23).

Не менее важную роль опротестования незаконных правовых актов играет в работе районных и городских прокуроров, осуществляющих надзор за законностью правовых актов органов местного самоуправления. За 1997-98 годы по протестам прокуроров в системе местного самоуправления отменены более 27 тысяч незаконных правовых актов, абсолютное большинство которых носило нормативный характер[[24]](#footnote-24).

Анализ практики прокурорского реагирования указывает на то, что большинство незаконных решений органов местного самоуправления, как правило, связано с грубыми нарушениями прав и свобод граждан. Причем наиболее характерным для органов местного самоуправления является игнорирование требований налогового, земельного, жилищного, трудового, административного законодательства, а также законов, предусматривающих предоставление определенных льгот ветеранам и инвалидам. Многочисленны факты подмены главами местных администраций в своей деятельности представительных, судебных, контролирующих органов.

Повсеместно распространены нарушения, связанные с установлением непредусмотренных законом налогов и сборов. Так, в нарушение требований Закона РФ «О государственной пошлине», Закона РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», постановлением главы Грязновской сельской администрации Липецкого района Липецкой области на территории населенного пункта было предусмотрено взимание госпошлины за выдачу справок с места жительства. В соответствии с п.4 ст. 15 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установление местных налогов и платежей является исключительной компетенцией представительных органов местного самоуправления. Как показывает прокурорская практика, зачастую налоги и сборы устанавливаются местными администрациями. Например, сбор за право торговли на территории Косыревского сельского совета Липецкого района был установлен постановлением главы администрации № 25 от10.04.98.

В то же время имели место факты, когда главы администраций необоснованно освобождали налогоплательщиков от уплаты налогов. Глава администрации Хлевенского района Липецкой области, в нарушение принятого на сессии районного совета депутатов Положения о порядке предоставления налоговых льгот, своим постановлением № 882 от 30.12.97 освободил СХПК «Ново-Дубовской» от уплаты в районный бюджет транспортного налога и сбора за уборку территории. Все названные акты отменены по протестам прокуроров.

Органами местного самоуправления вводились непредусмотренные меры административной ответственности. Главой администрации рабочего поселка Добринка административная ответственность была установлена за нарушение порядка использования воды из коммунального водопровода, главой администрации Елецкого района Липецкой области - за нарушение правил пребывания детей и подростков в общественных местах[[25]](#footnote-25).

Массовый характер приобрели случаи неправомерного вмешательства органов местного самоуправления в хозяйственную деятельность предприятий, не находящихся в муниципальной собственности. Перечисленные нарушения после вмешательства прокуратуры были устранены.

Заместитель Генерального прокурора РФ В.И. Давыдов, учитывая исключительную остроту рассматриваемого вопроса, а также отмеченные недостатки, предлагает осуществить меры по повышению эффективности прокурорского надзора за исполнением законодательства о местном самоуправлении, опротестованию незаконных нормативных актов субъектов РФ, ограничивающих права граждан на местное самоуправление, а также усилить профилактическую направленность надзорной деятельности, максимально использовать прокурорские полномочия для пресечения нарушений законности на стадии подготовки в представительных органах нормативных актов, касающихся больших групп населения[[26]](#footnote-26).

**2.Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина**

Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина является важнейшим направлением прокурорского надзора в сфере исполнительной власти. Предметом надзора является соблюдение прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления и их должностными лицами.

Согласно действующему законодательству, надзор за соблюдением прав и свобод граждан - одно из шести основных направлений деятельности прокуратуры ( ст.1 и гл.2 ФЗ «О прокуратуре РФ»). Это наглядно подтверждает существенное усиление в современных условиях ее правозащитной роли. То обстоятельство, что предметом надзора является соблюдение прав и свобод человека, основано на признании их верховенства в правовой системе Российской Федерации.

Соблюдение прав и свобод человека играет основополагающую роль в обеспечении правовой защищенности личности, защите ее от произвола и беззакония. Оно проявляется в точном выполнении предписываемых законом правил, определяющих правовой статус личности в государстве.

Правовое поле для применения прокурорских полномочий по сравнению с советским периодом сужено рамками Конституции РФ. Прокуроры теперь не обязаны осуществлять надзор за исполнением актов органов исполнительной власти, что делало в прошлом их работу крайне неэффективной. Более того, подобная практика привела в конечном итоге прокуратуру на позиции органов исполнительной власти. Именно эти перегибы дали в свое время повод некоторым правоведам упрекать прокуратуру в безграничном вмешательстве в различные сферы государственной и общественной жизни[[27]](#footnote-27).

Однако обстоятельства изменились. Основное внимание прокуроров сосредоточено сейчас на точном выполнении предписываемых Конституцией и законами правил, определяющих правовой статус личности в государстве.

Основные права и свободы человека и гражданина закреплены в Конституции, которая имеет прямое действие. Иные права и свободы могут устанавливаться федеральными законами и законами субъектов РФ. Обязательно соблюдение прав и свобод, предписываемое общепризнанными принципами и международного права, и международными договорами, которые рассматриваются в качестве составной части правовой системы Российской Федерации.

Различаются три группы прав и свобод человека и гражданина: личные права; политические права и свободы; социально-экономические и культурные права и свободы.

В соответствии с приведенной классификацией в Конституции РФ на переднем плане - личные права и свободы. К их числу отнесены право на жизнь, свободу и неприкосновенность; право на охрану достоинства личности, неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени; право на неприкосновенность жилища и т.д.

Многие исследователи не без оснований относят личные права к естественным правам человека, имея ввиду, что они внутренне присущи каждому человеку, принадлежат ему от рождения, а не даруются властью. Задача цивилизованного государства - признать в официальном порядке эти права и организовать их надежную защиту.

В целях защиты личных прав граждан наиболее широко используются уголовно-правовые меры и средства гражданско-правовой защиты в суде. Важное значение для пресечения фактов произвола при применении к гражданам мер административного принуждения имеет также использование средств прокурорского надзора, предусмотренных гл.2 раздела 3 ФЗ «О прокуратуре РФ».

Совершенно иную природу имеют гражданские права политического и социально-экономического характера. У них нет естественного происхождения. Государство наделяет человека гражданскими правами по мере наступления определенных условий, в соответствии с интересами и возможностями общества и государства[[28]](#footnote-28).

Исходя из опыта цивилизованных государств, можно констатировать, что конечная цель установления политических прав и свобод - включение граждан в процесс формирования органов государственной власти и непосредственное управление его делами. Наделение граждан политическими правами включает установление: права на объединение; права собираться мирно без оружия, проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование; права участвовать в избрании органов власти; права на равный доступ к государственной службе и других.

Нынешнее состояние политических прав и свобод в России характеризует достаточно высокую степень компромисса между личностью и государством, достигнутого за время демократических преобразований. Вместе с тем, прокурорская практика продолжает выявлять немало нарушений избирательных прав граждан как со стороны государственных органов, так и со стороны политических партий.

Так, прокурор Ставропольского края в связи с поступившими жалобами о массовом досрочном голосовании при выборе губернатора края поднял этот вопрос перед председателем крайизбиркома. Действия прокурора способствовали прекращению фактов принуждения участковыми избирательными комиссиями граждан к досрочному голосованию.

В марте 1997 года органами прокуратуры были выявлены факты игнорирования структурами КПРФ территориального принципа функционирования общественных объединений. В нескольких субъектах РФ были созданы первичные организации КПРФ на предприятиях и в учебных заведениях. По всем этим фактам нарушений законодательства об общественных объединениях органами прокуратуры приняты меры реагирования - принесены протесты и внесены представления с требованием упразднить первичные партийные организации КПРФ на предприятиях и в учебных заведениях[[29]](#footnote-29).

Намного шире предусмотренные Конституцией РФ социально-экономические права граждан. Среди них - право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессии; право на жилище; право частной собственности; право на социальное обеспечение; право на охрану здоровья и медицинскую помощь и т.д.

В настоящее время особенно часто нарушаются социально-экономические права граждан. Заместитель начальника управления по надзору за исполнением законов и законностью правовых актов Генеральной прокуратуры РФ А.В. Чурилов отмечает, что за 1996 год прокурорами было пресечено более 5,5 тысяч нарушений прав инвалидов и престарелых и около 10 тысяч нарушений жилищных прав граждан, каждое четвертое из которых было связано с изданием незаконных правовых актов, ущемлявших права граждан на справедливое распределение муниципальных жилых помещений, приватизацию жилья, охрану жилищных интересов несовершеннолетних, инвалидов, престарелых[[30]](#footnote-30).

Подводя итог сказанному, можно сделать вывод, что защита политических, социально-экономических прав и свобод граждан - область наибольшего применения прокурорских полномочий, закрепленных в статьях 26-28 ФЗ «О прокуратуре РФ», в процессе осуществления общенадзорной деятельности.

Здесь правомерно, на мой взгляд, поставить вопрос о мотивации прокурорского вмешательства в вопросы защиты прав и свобод граждан.

С учетом ведущего положения судов в сфере защиты прав и свобод граждан тотальный прокурорский надзор по аналогичным вопросам невозможен. «Предпринимаемые прокурорами меры в защиту граждан должны носить компенсационный характер и дополнять существующие средства правовой защиты», - таково мнение А.В. Чурилова. Не подменяя суды в разбирательстве конкретных гражданских споров, требующем опроса свидетелей, исследования других доказательств в судебном заседании, прокуроры должны реагировать на видимые формальные нарушения законов[[31]](#footnote-31).

А.В. Чурилов выделяет 4 случая, когда прокуроры подключаются к правозащитной деятельности.

В первом случае необходимо без всяких отлагательств применить в целях устранения очевидных нарушений прав граждан, а также наказание виновных специальные полномочия, предоставленные прокурором ст.ст. 27 и 28 ФЗ «О прокуратуре РФ» и некоторыми другими федеральными законами.

Второй случай объясняет прокурорское вмешательство как вынужденную меру, поскольку полномочия других органов государства и местного самоуправления по устранению выявленных нарушений прав граждан, привлечение виновных к ответственности исчерпаны. Речь идет в данном случае о фактах злостного невыполнения предписаний закона, когда требуется применить более строгий вид правовой ответственности.

Третий случай может быть продиктован обнаруживающейся еще, зачастую, бездеятельностью органов исполнительной власти в пресечении нарушений прав граждан, когда такое отношение ведет к серьезным деформациям в правоприменительной практике и наносит существенный вред интересам личности и общества, что, например, выражается в росте числа обоснованных жалоб граждан.

Четвертый вид обязательных работ прокуроров (в рамках реализации полномочий, определенных ст.ст.26-28 Закона) относится к основной их задаче - защите публичных интересов, т.е. интересов общества и государства.

Основной интерес общества связан с сохранением установленного в Российской Федерации правового статуса личности. Поэтому следует рассматривать в первую очередь как посягающее на общественные интересы те правонарушения, которые проявляются в ограничении под тем или иным предлогом прав и свобод человека и гражданина, закрепленных во второй главе Конституции[[32]](#footnote-32).

Если внимательно вдуматься в перечисленные выше четыре случая прокурорского вмешательства, то все они взаимосвязаны и позволяют реально ощутить место прокуратуры в правозащитной деятельности.

Круг полномочий, закрепленных ст. 27 ФЗ «О прокуратуре РФ», а также некоторыми другими федеральными законами, предоставляет прокурорам возможность выполнять следующие виды правозащитных работ:

1)рассматривать и разрешать непосредственно адресованные им заявления, жалобы, иные сообщения о нарушениях прав и свобод человека и гражданина;

2)осуществлять наблюдение за реализацией прав и свобод, а также выявление фактов правонарушений;

3)предупреждать и пресекать с помощью специальных мер воздействия нарушения прав и свобод ; рассматривать вопрос о применении к виновным различных мер правовой ответственности.

Важнейшим направлением правозащитной деятельности прокурора является работа с обращениями граждан. Особенность данного вида деятельности заключается в том, что она инициируется гражданами, выражающими несогласие с теми или иными действиями должностных лиц и органов власти. Эта работа имеет несколько стадий. На первой из них определяется отношение поднятых заявителем вопросов к компетенции органов прокуратуры и отсев тех обращений, рассмотрение которых отнесено к ведению других органов.

Вторая стадия - разрешение прокурором заявлений и жалоб по существу с принятием необходимых организационных решений. Органы прокуратуры при разрешении поступающих к ним писем и заявлений руководствуются ст.10 ФЗ «О прокуратуре РФ» и приказом Генерального прокурора РФ от 15.12.98 № 90 «О порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации».

Прокурор может принимать к рассмотрению любые жалобы, содержащие сведения о нарушении закона, в том числе и обращения по вопросам, подведомственным суду, при необходимости защиты общественного интереса, либо прав наименее социально-защищенных лиц. При этом прокурор обязан принять по обращению одно из следующих решений:

-разрешить жалобу по существу в установленные законом сроки; при наличии оснований, используя в полном объеме полномочия, предусмотренные ст.27 Закона, поставить в установленном порядке вопрос о восстановлении нарушенных прав заявителя; при отказе гражданину в удовлетворении его требований дать аргументированный ответ со ссылкой на нормы закона и конкретные доказательства;

-направить обращение для проверки, разрешения по существу в один из органов, перечисленных в ст.26 Закона;

-разъяснить пострадавшему (при неподведомственности прокуратуре поднятых им вопросов) существующий порядок защиты его прав и свобод (например, путем обращения в комиссию по трудовым спорам, в вышестоящий орган или к вышестоящему должностному лицу), когда требуется непосредственное его обращение и ничто не мешает заявителю сделать это самостоятельно.

В настоящее время ведомственная регламентация Генеральной прокуратуры предусматривает следующие основания оставления обращений граждан без рассмотрения:

1)когда в повторных жалобах уже не содержится новых доводов, а по всем предыдущим проводились объективные и полные проверки и были даны ответы полномочными лицами;

2)если в обращениях отсутствуют сведения о фамилии и месте жительства заявителя;

3)если содержание обращения лишено логики и смысла;

4)если обращение содержит выражения, оскорбляющие честь и достоинство других лиц, а также нецензурные выражения.

Инициативная проверка прокурора и основания

ее проведения

Осуществляя наблюдение за практикой реализации прав и свобод человека и гражданина, прокурор использует не только поступающие к нему непосредственно письменные обращения. Он обязан также анализировать и систематизировать информацию из других, в основном, открытых источников.

Вся проверочная деятельность прокурора направлена на пресечение правонарушений, допущенных в отношении граждан. В тех случаях, когда нарушения прав граждан уже устранены, однако такие правонарушения в силу однотипности получили распространенный характер, задачей прокурора является предупреждение с помощью инициативной проверки повторения неправомерных действий со стороны конкретных должностных лиц, органов исполнительной власти.

Неоценимую роль в организации целенаправленной работы по предупреждению правонарушений играет судебная статистика, которая имеет дело с очевидными, подтвержденными судебными решениями, нарушениями прав и свобод граждан.

Большое значение для аппаратов Генеральной прокуратуры, прокуратур субъектов РФ имеет составление прокурорами - предметниками полугодовых (годовых) обобщений по конкретных вопросам правозащитной деятельности.

По существу этот основной аналитический материал позволяет выделить неблагополучные в смысле обеспечения прав и свобод граждан сферы и планировать целенаправленные прокурорские проверки в масштабах всей страны и отдельных регионов. В руководящих аппаратах органов прокуратуры, как правило, накапливается и анализируется информация о фактах несоблюдения прав и свобод граждан, установленных законодательством.

Представляемые прокурорами-предметниками полугодовые записки, формируемые на основе всеобъемлющей информации, включая результаты надзорной деятельности нижестоящих органов прокуратуры, должны содержать следующие данные:

1)о характерных нарушениях законов, касающихся прав граждан и территориях их наибольшего распространения;

2)об очевидных недостатках в работе контролирующих органов по борьбе с правонарушениями отдельных видов;

3)о состоянии прокурорского надзора на конкретных направлениях;

4)о целесообразности организации прокурорских проверок в органах управления, контроля, на предприятиях с привлечением территориальных прокуроров.

В отличие от контролирующих органов системы исполнительной власти, использующих в практической деятельности метод сплошных проверок, органы прокуратуры приступают к проверке только при наличии двух обязательных условий: поступления информации о нарушении законов и убежденности в том, что соответствующие вопросы не относятся к компетенции других органов власти и для устранения правонарушений требуется принятие мер непосредственно прокурором.

Независимо от цели проверки прокурор обязан ответить на следующие вопросы:

-имели ли место в действительности нарушения прав и свобод граждан и в чем конкретно они выражались;

-какими доказательствами подтверждаются нарушения прав и свобод граждан;

-содержат ли выявленные нарушения признаки дисциплинарного или административного проступка, уголовно-наказуемого деяния, кем из должностных лиц они совершены;

-какой ущерб причинен правонарушением;

-каковы причины, приведшие к нарушению прав и свобод человека и гражданина.

Меры прокурорского реагирования на нарушения

прав и свобод граждан

В отличие от правовых средств, используемых прокурором в целях выявления и фиксации нарушений прав и свобод граждан, рассматриваемые полномочия связаны исключительно с его реагированием на факты установленных в ходе проверки правонарушений.

Реализация этой группы полномочий проявляется в составлении актов прокурорского надзора, с помощью которых прокурор добивается пресечения и предупреждения нарушений законов, восстановления нарушенных прав граждан и наказания виновных должностных лиц.

В сфере корректирования результатов нормотворческой деятельности органов власти, касающейся прав и свобод граждан, прокуроры широко используют опротестование незаконных правовых актов либо обращение по аналогичному поводу с заявлениями в суд.

На сегодняшний день прокуратура - один из немногих государственных органов, активно противодействующих распространению антиконституционного нормотворчества субъектов РФ, сужающего объем правомочий граждан, установленный главой 2 Конституции. Предметом опротестования могут быть только оформленные надлежащим образом правовые акты, затрагивающие права и обязанности человека и гражданина.

Следующая группа прокурорских полномочий используется в целях пресечения неправомерных действий, учиняемых в отношении граждан. С их помощью также прекращается бездействие органов власти, должностных лиц, обязанных по закону совершать определенные действия в пользу граждан.

Наиболее распространенной мерой прокурорского реагирования является внесение представления об устранении нарушений закона. Как правило, представление вносится на основании обобщенных материалов о нарушениях законности, выявленных на отдельных объектах надзора или в группе объектов. В юридической литературе существует мнение о том, что в задачу прокурора, подготовившего представление, входит устранение не только вскрытых нарушений прав и свобод граждан, но и причин таких нарушений, а также способствовавших им условий[[33]](#footnote-33). Однако столь широкие задачи не вытекают из нынешнего содержания ст. 28 ФЗ «О прокуратуре РФ», в которой говорится лишь об обязанности прокурора добиваться устранения допущенных в отношении конкретных граждан нарушений закона.

К числу правовых средств, используемых прокурором для прекращения неправомерных действий должностных лиц, относится также вынесение постановления об освобождении лиц, незаконно подвергнутых к административному задержанию на основании решений несудебных органов. Это властно - распорядительное полномочие прокурора используется для оперативного реагирования на ограничение одного из естественных прав человека - права на неприкосновенность личности.

Постановление о возбуждении производства об административном правонарушении выносится прокурором в случае обнаружения в ходе надзорной проверки в действиях должностного лица, нарушившего права граждан, административного проступка. Как свидетельствует надзорная практика, область наибольшего применения рассматриваемого полномочия прокурора - это несоблюдение трудовых прав граждан и нарушение прав потребителей.

Вынося постановление в порядке ст.25 ФЗ «О прокуратуре РФ» прокурор обязан составить его по правилам, установленным ст.235 КоАП для оформления протокола об административном правонарушении, ознакомить с текстом постановления правонарушителя, приложив письменные возражения последнего; направить его уполномоченному органу, который, не составляя протокола, должен вести производство по делу, завершив его вынесением постановления о наложении взыскания либо о прекращении производства по делу[[34]](#footnote-34).

По фактам наиболее злостных нарушений прав и свобод граждан, когда правонарушение в силу своей интенсивности наносит пострадавшим существенный моральный или материальный вред, прокурором выносится постановление о возбуждении уголовного дела.

Суммируя вышеизложенное, можно сделать вывод о том, что прокуратура, действуя в пределах своей компетенции только ей присущими методами и средствами, занимает важное место в государственном механизме защиты прав и свобод граждан.

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Цель моей работы - доказать, что прокуратура является единственным государственным органом, для которого надзор за исполнением законов, прежде всего в сфере исполнительной власти, составляет основу деятельности.

Деятельность прокуратуры связана со всей системой государственного механизма России. Государственно-правовая природа института прокурорского надзора заключается в том, что он способствует укреплению режима законности в такой сложной сфере государственной деятельности как государственное и хозяйственное управление.

В надзоре за исполнением законов заключена большая часть профилактического потенциала прокуратуры. По мнению профессора В.Б. Ястребова, «предупредительное воздействие на возможных правонарушителей оказывает уже сам факт существования прокурорского надзора. Эффективной системой предупреждений правонарушений в экономической и социальной сферах, в области деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, средством раннего предупреждения преступлений выступает надзор за исполнением законов и соблюдением прав и свобод человека»[[35]](#footnote-35).

Важнейшим направлением прокурорского надзора в сфере исполнительной власти является надзор за законностью правовых актов. Он является стержнем проверочной деятельности прокуроров на всех направлениях. Через эту работу в первую очередь реально достигается защита публичного интереса. И прежде всего - через инициативные действия в защиту правового статуса личности. Другая сторона публичного интереса заключается в охране конституционного строя России, ее федеративного устройства, единства правового и экономического пространства, стратегических интересов государства [[36]](#footnote-36).

Другим важным направлением надзора прокуратуры в сфере исполнительной власти является надзор за исполнением законов несудебными органами административной юрисдикции. Прокуроры, используя различные акты прокурорского реагирования (протесты, представления, предостережения), осуществляют надзор за соблюдением закона при производстве по делам об административных правонарушениях.

Надзор за соблюдением прав и свобод граждан является одним из шести направлений деятельности прокуратуры. Это наглядно подтверждает существенное усиление в современных условиях ее правозащитной функции. Прокуратура, действуя в пределах своей компетенции только ей присущими методами и средствами, занимает важное место в государственном механизме защиты прав и свобод граждан на всех уровнях и в масштабе всей Российской Федерации.

Безусловно, как важнейший институт правоохранительной системы государства, прокуратура не может сохранять без изменений данные ей функции, формы, методы, направления своей деятельности. По мере изменения условий социальной действительности, формирования установок правового поля, упрочнения законности, повышения правовой культуры будут вноситься необходимые коррективы в деятельность прокуратуры. Не исключается даже возможность создания нового самостоятельного органа, который возьмет на себя выполнение обязанностей, реализуемых ныне в рамках надзорной функции прокуратуры. Для этого, естественно, нужны соответствующие условия. Пока они не наступили, функция надзора за исполнением законов должна принадлежать прокуратуре. Замены ей по части выполнения надзорных полномочий в настоящее время нет.

# СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации - М; ИНФРА-М-НОРМА, 1997-80с

2. О прокуратуре Российской Федерации:Федерал.закон.17 ноября 1995г.// СЗ РФ.-1995.-№ 47.-ст.4472.

3. О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О прокуратуре РФ»: Федерал.закон.10 февраля 1999 г. № 31-ФЗ// Рос.газ.-1999- 17 февр.

4. Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина: Приказ Ген.прокурора РФ.22 мая 1996 г. №30// Сб.осн.приказов и указаний Ген.прокурора РФ.-М.,1999.

5. Докладная записка заместителя прокурора Липецкой области о результатах проверки исполнения законодательства административными комиссиями// Архив прокуратуры Липецкой области за 1998 год.

6. Обзор нарушений законодательства о местном самоуправлении и практики мер прокурорского реагирования.// Архив прокуратуры Липецкой обл. за 1998 год.

7. Справка о результатах проверки исполнения законодательства о местном самоуправлении в Липецкой области// Архив прокуратуры Липецкой обл.1998 год.

8.Басков В.И. Курс прокурорского надзора: Учебник.-М.,1998.-480с.

9. Винокуров А. Проверка законности административного задержания в органах внутренних дел.// Законность.-1997.- №3.-С.33-37.

10.Комментарий к Федеральному Закону “О прокуратуре Российской Федерации”/Ю.И. Скуратов, А.Я. Сухарев, А.Г. Звягинцев и др. - М.:изд-во НОРМА,1996-736с

11. Мельников А. Надзор за исполнением законов// Законность.-1998.-№3.-С.7-16.

12. Протопопов А. Место и роль прокуратуры в системе государственных органов.// Проблемы совершенствования прокурорского надзора. Материалы научно-практ.конф.-М., 1997.-С.73-77.

13. Скуратов Ю.И. Концептуальные вопросы развития прокуратуры в период правовой реформы в Российской Федерации// Прокуратура в правовом государстве. Материалы многостор.встречи.-М.,1997.-С.12-15.

14. Темушкин О.П. Проблемы прокурорского надзора на современном этапе// Проблемы совершенствования прок.надзора. Материалы научно-практ.конф.-М.1997.-С.41-74.

15. Чурилов А.В. Защита прав и свобод человека и гражданина средствами прокурорского надзора.-М.,1999-360 с.

16. Чурилов А.В. Прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод граждан// Законность.-1997.-№8-С.5-12

17. Ястребов В.Б. Надзор за исполнением законов как основная функция прокуратуры// Проблемы совершенствования прокурорского надзора. Материалы научно-практ.конф.-М.,1997.-С.15-20.

1. О прокуратуре Российской Федерации: Фед.закон.17 ноября 1995г.//СЗ РФ.1995.№47.Ст.44-72(в ред.ФЗ «О внесении изменений и дополнений в ФЗ «О прокуратуре РФ»//СЗ РФ.1999№7 Ст.878» [↑](#footnote-ref-1)
2. См.:Скуратов Ю.И..Концептуальные вопросы развития прокуратуры в период правовой реформы в РФ// Прокуратура в правовом гос-ве.Материалы многосторонней встречи, организованной Советом Европы совместно с Ген.прокуратурой РФ.М.,1997.С.12-65. [↑](#footnote-ref-2)
3. См.Темушкин О.П. Проблемы прокурорского надзора на современном этапе//Проблемы совершенствования прокурорского надзора.Материалы научно-практ.конф.М.,1997.44 с. [↑](#footnote-ref-3)
4. См.:Протопопов А.Л. Место и роль прокуратуры в системе гос.органов.М.,1998.158с. [↑](#footnote-ref-4)
5. Басков В.И. Курс прокурорского надзора: Учебник.М.:Зерцало, 1998.С.114-115. [↑](#footnote-ref-5)
6. Басков В.И. Указ.соч.С.118 [↑](#footnote-ref-6)
7. Фед.закон.31июля 1995г.№119.ФЗ// СЗ РФ.1995.№31.Ст.2990 [↑](#footnote-ref-7)
8. Фед.закон 22 марта 1991 г.№948-1// ВВС РСФСР.1991.№16.Ст.499 [↑](#footnote-ref-8)
9. Фед.закон 28 августа 1995 г. № 154.ФЗ(в ред.от 17.03.97)// СЗ РФ.1995.№35.Ст.3506 [↑](#footnote-ref-9)
10. Мельников А. Надзор за исполнением законов// Законность.1998.№3.С.13. [↑](#footnote-ref-10)
11. См.:Комментарий к ФЗ «О прокуратуре РФ»/ Журавлев М.Н.,Кехлеров С.Г.,Рябцев В.Н. и др.М.:Норма,1996.С.104 [↑](#footnote-ref-11)
12. См.: Басков В.И. Курс прокурорского надзора:М.:Зерцало,1998.С.119 [↑](#footnote-ref-12)
13. См.: Комментарий к ФЗ «О прокуратуре РФ». С.108 [↑](#footnote-ref-13)
14. См.: Комментарий к ФЗ «О прокуратуре РФ». С.108 [↑](#footnote-ref-14)
15. См.: Чурилов А.В. Защита прав и свобод человека и гражданина средствами прокурорского надзора.М.,1999.С.49 [↑](#footnote-ref-15)
16. См.:Мельников А. Надзор за исполнением законов// Законность, 1998.№3.С.7. [↑](#footnote-ref-16)
17. См.: Басков В.И. Курс прокурорского надзора:М.:Зерцало,1998. С.123 [↑](#footnote-ref-17)
18. См.:Басков В.И. Курс прокурорского надзора:М.:Зерцало,1998.С.125. [↑](#footnote-ref-18)
19. Ястребов В.Б. Надзор за исполнением законов как основная функция прокуратуры// Проблемы совершенствования прокурорского надзора. Материалы научно-практ.конф.-М.1997.С.15 [↑](#footnote-ref-19)
20. См.:Комментарий ФЗ «О прокуратуре РФ».С.121. [↑](#footnote-ref-20)
21. См.:МельниковА. Надзор за исполнением законов// Законность, 1998.№3.С.7. [↑](#footnote-ref-21)
22. См.: Чурилов А.В. Защита прав и свобод человека и гражданина средствами прокурорского надзора.М.,1999.С.49 [↑](#footnote-ref-22)
23. См.:Мельников А. Надзор за исполнением законов// Законность, 1998.№3.С.7. [↑](#footnote-ref-23)
24. Там же [↑](#footnote-ref-24)
25. См.:Справка о результатах проверки исполнения законодательства о местном самоуправлении в Липецкой области // Архив прокуратуры Липецкой области за 1998 год. [↑](#footnote-ref-25)
26. См.:Обзор нарушений законодательства о местном самоуправлении и практики мер прокурорского реагирования// Архив прокуратуры Липецкой области за 1998 год. [↑](#footnote-ref-26)
27. Чурилов А.В. Защита прав и свобод человека и гражданина средствами прокурорского надзора.М.,1999.С.23. [↑](#footnote-ref-27)
28. Чурилов А.В. Указ раб.С.28. [↑](#footnote-ref-28)
29. См.:Чурилов А.В. Прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод граждан// Законность.1997. № 8 С.9. [↑](#footnote-ref-29)
30. Там же.С.12. [↑](#footnote-ref-30)
31. См.: Чурилов А.В. Защита прав и свобод человека и гражданина средствами прокурорского надзора.М., 1999.С.35. [↑](#footnote-ref-31)
32. Там же [↑](#footnote-ref-32)
33. См.Басков В.И. Курс прокурорского надзора:М.:Зерцало,1998.С.127. [↑](#footnote-ref-33)
34. См.:Денисов Ю.. Производство об адм.правонарушении// Законность.1998.№8.С.18. [↑](#footnote-ref-34)
35. Ястребов В.Б. Надзор за исполнением законов как основная функция прокуратуры// Проблемы совершенствования прок.надзора. Материалы научно-практ.конф.М.,1997.С.20. [↑](#footnote-ref-35)
36. См.:Мельников А. Надзор за исполнением законов// Законность, 1998.№3. С.10. [↑](#footnote-ref-36)