

НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ И ЗАКОННОСТЬЮ ПРАВОВЫХ АКТОВ

С.П.Кушниренко

План лекции

- Понятие и предмет общего надзора
- Пределы общего надзора
- Полномочия прокурора, осуществляющего общий надзор
- Акты прокурорского реагирования
- Тактика и методика прокурорской деятельности

Законы и ведомственные акты

- ФЗ «О прокуратуре в РФ»
- Приказ ГП РФ от 2.10.2007 г. № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления»
- Приказ ГП РФ от 7.12.2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина»
- Приказ ГП РФ от 31.03.2008 г. № 53 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности»
- Приказ ГП РФ от 27.03.2009 г. № 93 «О реализации ФЗ от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»
- Приказ ГП РФ от 19.01.2007 г. № 11 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства при реализации приоритетных национальных проектов»

Понятие «общего» надзора

- ▣ Надзор за соблюдением Конституции РФ и точным и единообразным исполнением законов на территории РФ всеми органами, организациями и лицами
- ▣ А также за соответствием законам издаваемых органами и должностными лицами правовых актов

Соблюдение Конституции РФ и исполнение законов

- ▣ Включает в себя собственно исполнение законов, представляющее собой активную деятельность по осуществлению содержащихся в них предписаний
- ▣ + соблюдение законов как следование установленным законом запретам, воздержание от действий, которые законом признаются недопустимыми

Предмет надзора:

- соблюдение Конституции РФ, точное и единообразное исполнение законов, действующих на территории РФ:
- федеральными министерствами,
- Федеральными службами и федеральными агентствами
- иными федеральными органами исполнительной власти,
- представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов РФ,
- органами местного самоуправления,
- органами военного управления,
- органами контроля,
- их должностными лицами,
- органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

- соответствие законам правовых актов, издаваемых указанными органами и должностными лицами

Подзаконные акты



- Непременный элемент механизма исполнения законов
- Акты законоисполнительного характера
- В связи с государственно-правовым статусом прокуратура осуществляет надзор за законностью подзаконных актов, НО НЕ за их исполнением (компетенция органов исполнительной власти и контролирующих органов)

Надзор в зависимости от органа прокуратуры

- Генеральная прокуратура РФ – надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов федеральными министерствами, службами, иными федеральными органами исполнительной власти, органами контроля, их должностными лицами
- Прокуратуры субъектов РФ – надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов представительными и исполнительными органами субъектов РФ, территориальными федеральными органами исполнительной власти, органами контроля, их должностными лицами
- Прокуратуры городов (районов) – надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов органами местного самоуправления, городскими территориальными органами исполнительной власти, органами контроля, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций
- Специализированные прокуратуры – надзор в определенных сферах правовых отношений в пределах своей компетенции
- Вышестоящие прокуратуры вправе принимать на себя исполнение надзорных полномочий нижестоящих прокуратур

Несоответствие правовых актов действующему законодательству может выражаться в следующих формах:

- отсутствие фактических обстоятельств, являющихся основанием для издания правового акта,
- издание правового акта во исполнение отмененного или утратившего силу закона,
- произвольное толкование положений закона, обусловившее принятие противоречащего ему правового акта,
- умышленное искажение смысла закона в изданном правовом акте,
- неправильный выбор закона, положенный в основу решения представленных в правовом акте вопросов,
- несоблюдение правил, сроков, формы и процедуры издания правовых актов.

Пределы прокурорского надзора

Определяются критериями:

- А) характером нормативных правовых актов, надзор за исполнением которых возложен на прокуроров;
- Б) кругом объектов надзора;
- В) объемом полномочий, используемых для выявления, устранения и предупреждения нарушений.

Пределы прокурорского надзора

- Проверки исполнения законов проводятся на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором.
- Органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы
- Отсутствие административных полномочий
- не допускается вмешательство в оперативно-хозяйственную деятельность поднадзорного объекта
- Поднадзорными объектами не являются Президент РФ, Правительство РФ, Федеральное Собрание РФ.
- Прокуратура не оценивает законность Указов Президента РФ. В случае несоответствия действующему законодательству Постановлений Правительства РФ, Генеральный прокурор РФ информирует об этом Президента РФ (п.3 ст. 24 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации»).

Задачи общего надзора

- ▣ установление фактов нарушений законов,
- ▣ их правовая оценка,
- ▣ выявление лиц, ответственных за нарушение закона,
- ▣ определение характера и размера причиненного вреда,
- ▣ установление причин и условий возникновения нарушения закона
- ▣ Издание актов прокурорского реагирования на выявленные нарушения.

Полномочия прокурора

- 1) по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территории и в помещения поднадзорного объекта, иметь доступ к их документам и материалам, проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона;
- 2) требовать от руководителей и других должностных лиц указанных органов представления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений;
- 3) требовать от руководителей и иных должностных лиц поднадзорного объекта выделения специалистов для выяснения возникших вопросов;
- 4) требовать от руководителей поднадзорных объектов проведения проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, а также ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций;
- 5) вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений законов.

Полномочия прокурора

- 1) полномочия по выявлению нарушений закона, их причин и условий
- 2) полномочия по устранению нарушений
- 3) полномочия по предупреждению нарушений закона

1) полномочия по выявлению нарушений закона, их причин и условий

- Непосредственное обнаружение фактов нарушений и незаконных правовых актов
- Получение документальных данных (ознакомление с документами и истребование документов)
- Использование помощи специалистов (консультации, поручение руководителям проведения проверок и ревизий, участие при получении объяснений)

2) полномочия по устранению нарушений

- Опротестование противоречащих закону правовых актов
- Возбуждение производства об административном правонарушении

3) полномочия по предупреждению нарушений закона

- ▣ Внесение представлений
- ▣ Объявление предостережений

Полномочия военных прокуроров

- участвовать в заседаниях коллегий, военных советов, в служебных совещаниях органов военного управления;
- назначать вневедомственные ревизии и проверки, затраты на проведение которых возмещаются по постановлению прокурора органами военного управления, где состоят на довольствии проверяемые воинские части и учреждения;
- по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территории и в помещения воинских частей, предприятий, учреждений, организаций и штабов независимо от установленного в них режима, иметь доступ к их документам и материалам;
- проверять законность содержания осужденных, арестованных и задержанных военнослужащих на гауптвахтах, в дисциплинарных частях и других местах их содержания, немедленно освобождать незаконно содержащихся там лиц;
- требовать обеспечения охраны, содержания и конвоирования лиц, находящихся на войсковых и гарнизонных гауптвахтах, в иных местах содержания задержанных и заключенных под стражу, соответственно воинскими частями, военными комендантами, караулами по конвоированию внутренних войск МВД РФ, органами и учреждениями ВД РФ.

Акты прокурорского реагирования на выявленные нарушения

- ▣ протест,
- ▣ представление,
- ▣ предостережение о недопустимости нарушения закона,
- ▣ постановление,
- ▣ обращение в суд.

Протест на противоречащий закону акт или незаконное действие

Форма реализации полномочий прокурора в деле отмены или приведения в соответствие с законом неправомερных актов органов государственных и общественных организаций , а также должностных лиц

Сущность: фиксируя в незаконном правовом акте нарушения закона, прокурор в письменной форме мотивированно излагает, в чем именно допущено нарушение законности, какой законодательный акт нарушен, и от имени государства требует от соответствующих органов, руководителей и должностных лиц отмены незаконного акта,

- ▣ восстановления нарушенной законности, наказания виновных издания незаконного акта
- ▣ взыскания с них в надлежащих случаях причиненного по их вине ущерба государству или гражданам

Протест прокурора

ст. 23

- Прокурор или его заместитель ПРИНОСИТ протест на противоречащий закону правовой акт в орган или должностному лицу, которые издали этот акт, либо в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу, либо обращается в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации.
- подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в 10-дневный срок с момента его поступления, а в случае принесения протеста на решение представительного (законодательного) органа субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления - на ближайшем заседании. При исключительных обстоятельствах, требующих немедленного устранения нарушения закона, прокурор вправе установить сокращенный срок рассмотрения протеста.
- О результатах рассмотрения протеста незамедлительно сообщается прокурору в письменной форме.
- При рассмотрении протеста коллегиальным органом о дне заседания сообщается прокурору, принесшему протест.
- Протест до его рассмотрения может быть отозван принесшим его лицом.

Структура протеста

- Наименование органа, которому адресуется и дата протеста
- Протест в порядке надзора
- Наименование опротестованного акта, №, дата
- Краткое изложение содержания опротестованного акта или той его части, которая противоречит закону
- Юридическое обоснование протеста (мотивированное изложение соображений, в силу которых опротестованный акт признается противоречащим закону, с обязательным точным указанием закона, который нарушен)
- Предложения прокурора (что следует сделать для устранения допущенного нарушения закона)
- Требование рассмотреть протест в установленный законом срок и сообщить о принятом решении
- Наименование должности, классный чин, подпись

Представление прокурора ст. 24

- Представление об устранении нарушений закона ВНОСИТСЯ прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения, и подлежит безотлагательному рассмотрению.
- В течение месяца со дня внесения представления должны быть приняты конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона, их причин и условий, им способствующих; о результатах принятых мер должно быть сообщено прокурору в письменной форме.
- При рассмотрении представления коллегиальным органом прокурору сообщается о дне заседания.

Структура представления

Вступительная часть

- Наименование органа-адресата и дата внесения
- Заголовок - представление и наименование вопроса

ПРЕДСТАВЛЕНИЕ

об устранении нарушений требований
налогового законодательства в деятельности
Управления Федеральной налоговой
службы

по Московскому району Санкт-Петербурга

Описательная часть

- Указание источников, из которых добыты факты, послужившие основанием внесения представления (материалы проверок соблюдения законности; обобщения прокурорской практики; обращения граждан, сообщения о нарушениях из др. источников)
- Изложение существа выявленных нарушений законов
- Указание причин, способствующих нарушениям
- Указание конкретных лиц, виновных в допущении нарушений законов, и оснований, в силу которых они признаются виновными

Заключительная часть

- ▣ Предложения прокурора по устранению нарушений и условий, им способствующих
- ▣ Просьба рассмотреть представление в установленный законом срок, и сообщить о результатах рассмотрения
- ▣ Наименование должности, классного чина, подпись

Постановление прокурора ст. 25

- Постановление о возбуждении производства об административном правонарушении **ВЫНОСИТСЯ** прокурором, исходя из характера нарушения закона должностным лицом
- Постановление прокурора о возбуждении производства об административном правонарушении подлежит рассмотрению уполномоченным на то органом или должностным лицом в срок, установленный законом.
- О результатах рассмотрения сообщается прокурору в письменной форме.

Предостережение о недопустимости нарушения закона

- Средство индивидуального профилактического воздействия на должностных лиц, склонных к совершению правонарушений,
- способ разъяснения норм действующего законодательства и требований о недопустимости их нарушения, а также правовой ответственности за их неисполнение.
- при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях
- Цель – не допустить совершения должностным лицом правонарушений,

Предостережение о недопустимости нарушения закона ст. 25.1.

- ▣ Предостережение **ОБЪЯВЛЯЕТСЯ** прокурором или его заместителем в целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях
- ▣ направляется в письменной форме должностным лицам, а при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях, содержащих признаки экстремистской деятельности, руководителям общественных (религиозных) объединений и иным лицам предостережение о недопустимости нарушения закона
- ▣ В случае неисполнения требований, изложенных в предостережении, должностное лицо может быть привлечено к ответственности в установленном законом порядке.
- ▣

Структура предостережения

Вступительная часть:

- Наименование акта – предостережение о недопустимости нарушения закона
- Место, дата
- Должность (прокурор, зам), классный чин, ФИО
- ФИО, адрес жительства, место работы и занимаемая должность предостерегаемого лица
-

Описательная часть

- Источники, из которых получены сведения о готовящемся правонарушении (жалоба, заявление, материал проверки, др.)
- Содержание (сущность) противоправного деяния (действия, бездействие) и его правовая оценка
- Ссылка на ст. 2, 25-1 Закона о прокуратуре

Заключительная часть:

- Изложение конкретного содержания объявляемого предостережения
- Указание на правовые последствия и ответственность за неисполнение требований, изложенных в предостережении
- Разъяснение порядка обжалования предостережения (вышестоящему прокурору)
- Подпись прокурора и лица, которому оно объявлено

Организация работы

- Информационное обеспечение
- Аналитическая работа
- Планирование деятельности

Методика ПН

- Совокупность методов и приемов, применяемых прокурорами в целях выявления, устранения и предупреждения нарушений законов и способствующих им обстоятельствах

Тактика прокурорского надзора

- Определение и реализация прокурором путей (методов и приемов) наилучшей организации и осуществления ПН и иной деятельности с учетом сложившейся ситуации (обстановки) в целях достижения наилучших конечных результатов

Прокурорские проверки

- Подготовительный этап
- Непосредственная проверка
- Реализация материалов проверки

Тактика проверки

- Определение прокурором наиболее рациональных приемов (способов) ее проведения с учетом конкретной ситуации (обстановки) в целях достижения наилучшего результата – полного выявления нарушений законов, установление обстоятельств, им способствующих, а также лиц, нарушивших закон