

Научная статья

УДК 343.163

DOI 10.17150/1819-0928.2022.23(1).95-102



## О необходимости совершенствования предмета прокурорского надзора за исполнением законов

**Юлия Олеговна Карпышева**

*Иркутский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, Иркутск, Россия*

*jillianr@mail.ru, <http://orcid.org/0000-0003-1111-0662>*

### АННОТАЦИЯ

В статье рассматриваются основные взгляды советских и российских ученых на содержание одной из главных категорий в теории прокурорской деятельности – предмету прокурорского надзора за исполнением законов. За период существования прокурорского надзора взгляды на содержание данного понятия неоднократно менялись. Особую актуальность рассмотрение различных подходов к предмету прокурорского надзора приобрело в современный период развития органов прокуратуры, что во многом связано с динамично меняющимся законодательством. Вместе с тем неизменным остается выделение надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на ее территории, поднадзорными прокурору органами, организациями и их должностными лицами, а также соответствие законам правовых актов, издаваемых ими же. Проанализировав имеющиеся научные подходы, правоприменительную практику и правовую регламентацию деятельности органов прокуратуры России, автор приходит к выводу о необходимости дальнейшей трансформации содержания рассматриваемого понятия в связи с активным внедрением в жизнь общества и государства информационных технологий, а также ряда финансовых инструментов, предполагающих постоянное отслеживание их использования, что представляется затруднительным при существующих как законодательных, так и научных подходах к регламентации надзорной деятельности прокурора. В статье предложена одна из возможных моделей предмета надзора за исполнением законов, включающая в себя, помимо традиционных, такие элементы, как надзорное сопровождение исполнения некоторых законов, а также надзорное сопровождение законности нормативных правовых актов. Предложенная модель предмета прокурорского надзора за исполнением законов позволит устранить ряд правоприменительных проблем и повысить эффективность деятельности прокурора в указанной сфере.

### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

предмет прокурорского надзора, надзор за исполнением законов, надзорное сопровождение

### ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ

Карпышева Ю.О. О необходимости совершенствования предмета прокурорского надзора за исполнением законов // Академический юридический журнал. 2022. Т. 23, № 1. С. 95–102. DOI: 10.17150/1819-0928.2022.23(1).95-102.

Original article

## On the need to improve the subject of prosecutorial supervision ensured compliance with laws

**Yulia O. Karpysheva**

*Irkutsk Law Institute Affiliated with the University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation, Irkutsk, Russia*

*jillianr@mail.ru, <http://orcid.org/0000-0003-1111-0662>*

### ABSTRACT

The article is devoted to the consideration of the main views of Soviet and Russian scientists on the content of one of the main categories in the theory of prosecutorial activity – the subject of prosecutorial supervision over the implementation of laws. During the period of existence of prosecutorial supervision, views on the content of this concept have repeatedly changed. Consideration of various approaches to the subject of prosecutorial supervision has acquired particular relevance in the modern period of development of the prosecutor's office, which is largely due to dynamically changing legislation. At the same time, the allocation of supervision over the observance of the Constitution of the Russian Federation and the implementation of laws in force on its territory by bodies, organizations and their officials supervised by the prosecutor, as well as the compliance with

© Карпышева Ю.О., 2022

the laws of legal acts issued by them, remains unchanged. After analyzing the available scientific approaches, law enforcement practice and legal regulation of the activities of the prosecution authorities of Russia, the author comes to the conclusion that it is necessary to further transform the content of the concept under consideration in connection with the active introduction of information technologies into the life of society and the state, as well as a number of financial instruments that involve constant monitoring of their use, which seems difficult given the existing both legislative and scientific approaches to the regulation of the supervisory activities of the prosecutor. This article proposes one of the possible models of the subject of supervision over the implementation of laws, which includes, in addition to the traditional ones, such elements as supervisory support for the implementation of certain laws, as well as supervisory support for the legality of regulatory legal acts. The proposed model of the subject of prosecutorial supervision over the implementation of laws will eliminate a number of law enforcement problems and increase the efficiency of the prosecutor in this area.

**KEYWORDS**

the subject of prosecutorial supervision, supervision the compliance with laws, supervisory support

**FOR CITATION**

Karpyshova Y.O. On the need to improve the subject of prosecutorial supervision ensured compliance with laws. *Akademicheskij yuridicheskij zhurnal = Academic Law Journal*. 2022;23(1):95–102. (In Russian). DOI: 10.17150/1819-0928.2022.23(1).95-102.

**Введение**

Предмет прокурорского надзора — одна из важнейших и основополагающих категорий в теории прокурорской деятельности. От его содержания зависит определение пределов надзора, объема полномочий, которым может оперировать прокурор в той или иной ситуации, порядок его действий при осуществлении надзора, и многое другое. Тесно связано с предметом надзора и такое понятие, как «объект надзора».

Эволюция взглядов на соотношение и содержание понятий «предмет прокурорского надзора» и «объект прокурорского надзора» имеет сравнительно долгую историю. Начиная с 1922 года, когда институт прокуратуры был возрожден принятием Всероссийским Центральным Исполнительным Комитетом Положения о прокурорском надзоре<sup>1</sup>, и заканчивая распадом Советского Союза, формированием Российской Федерации и принятием в 1992 году ныне действующего федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»<sup>2</sup> (далее — Закон о прокуратуре), «содержание» предмета и объектов прокурорского надзора претерпевало постоянные изменения, и порой существенные [1, с. 44].

В 1984 году В.В. Гаврилов в своем научном труде «Сущность прокурорского надзора в СССР» отметил, что «хотя прокурорский надзор в нашей стране вступил в седьмое десятилетие своего существования, его понятийный аппарат, как признают почти все теоретики и практики,

до конца не разработан. Наблюдается разноречивой в истолковании не только названных понятий («предмет прокурорского надзора» и «объект прокурорского надзора». — Ю.К.), но и многих других, что вносит ненужный диссонанс в понятийный аппарат» [2, с. 5]. Профессор А.Д. Берензон отмечал, что впервые понятие «объекта надзора» было использовано С.Г. Березовской и В.Г. Мелкумовым и обозначало учреждения, предприятия и организации, на которые распространяется надзорная функция прокуроров, однако это понятие в дальнейшем большинство авторов стали отождествлять с «предметом надзора» [3, с. 43]. Таким образом, единства в понимании содержания объекта и предмета прокурорского надзора, а также их соотношения, не было. Существовали мнения, что «предмет» и «объект» прокурорского надзора — это равнозначные понятия [4, с. 8], что эти понятия друг с другом никак не связаны [2, с. 9], что их определение не представляется важным [5, с. 74], и многие другие. Сам В.В. Гаврилов, проанализировав имеющиеся подходы к определениям «предмета» и «объекта» прокурорского надзора, предложил в качестве «предмета прокурорского надзора» обозначить исполнение законов поднадзорными прокурору органами и должностными лицами и соответствие издаваемых ими правовых актов действующему законодательству; соблюдение законов гражданами<sup>3</sup>; принятие поднадзорными органами и лицами мер к предупреждению нарушений законов. В качестве объектов прокурорского надзора В.В. Гаврилов приводит перечень поднадзорных прокурору органов, организаций и лиц [2, с. 58].

<sup>1</sup> Положение о прокурорском надзоре : Постановление ВЦИК от 28 мая 1922 г. // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> О прокуратуре Российской Федерации : Федер. закон от 17 янв. 1992 г. № 2202-1 // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 8. Ст. 366.

<sup>3</sup> Напомним, что в СССР деятельность граждан также охватывалась прокурорским надзором.

В настоящее время в научных кругах продолжается дискуссия относительно того, что же будет являться предметом прокурорского надзора, а также предметом проведения проверки при осуществлении данного вида надзора. Этому вопросу посвящено немало работ ведущих российских ученых [6–8].

Вместе с тем стоит отметить, что большинство современных авторов придерживается мнения, схожего с предложенным В.В. Гавриловым, с той лишь разницей, что «содержание» рассматриваемых понятий претерпело ряд изменений в связи с трансформацией законодательства, общества и государства [1, с. 45].

#### *Современная модель предмета прокурорского надзора за исполнением законов*

В соответствии с пунктом 1 статьи 21 Закона о прокуратуре предметом надзора являются:

1) соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, поднадзорными прокуратуре органами, организациями и должностными лицами;

2) соответствие законам правовых актов, издаваемых этими органами, организациями и должностными лицами<sup>4</sup>.

С учетом положений действующего законодательства и существующей правоприменительной практики полагаем, что содержание предмета надзора за исполнением законов нуждается в совершенствовании. Так, согласно пункту 2 статьи 21 Закона о прокуратуре проверка исполнения законов проводится на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором, в случае если эти сведения нельзя подтвердить или опровергнуть без проведения указанной проверки.

Таким образом, проводить проверку, а значит взаимодействовать с проверяемым лицом [9], прокурор может только тогда, когда получает информацию о каких-либо нарушениях. Без такой информации проверка будет неправомочной.

Полагаем, что осуществление надзора как такового тесно связано именно с проведением соответствующих проверок, поскольку проверка является, пожалуй, основным проверочным полномочием прокурора. Кроме того, исходя из теоретических выводов и анализа судебной практики

<sup>4</sup> Перечень лиц, надзор за деятельностью которых прокурор осуществляет или должен осуществлять, также является в научной среде дискуссионным, однако в рамках данной работы считаем возможным его не рассматривать.

[1, с. 117], только по ее результатам принятие мер прокурорского реагирования является законным.

Вместе с тем направления надзора за исполнением законов многочисленны, многие из них требуют регулярного, а порой и непрерывного отслеживания прокурором ситуации с надлежащим исполнением законов поднадзорными ему лицами. Без систематического получения информации о ходе реализации того или иного закона, статистических и иных сведений, прокурор не сможет своевременно выявить нарушение и оперативно на него среагировать. Иными словами, в ряде случаев прокурор должен проводить проверку не в связи с поступлением информации о нарушениях закона, а фактически непрерывно проверять исполнение законов поднадзорными ему лицами.

В обоснование изложенного можно привести ряд приказов Генерального прокурора России последних лет, которые прямо предписывают нижестоящим прокурорам осуществлять «системный надзор»<sup>5</sup>, «постоянный надзор»<sup>6</sup>, «надзорное сопровождение» (формулировка, используемая в приказе Генерального прокурора России от 14 марта 2019 года № 192 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства при реализации национальных проектов»<sup>7</sup> (далее – приказ ГП РФ № 192).

При этом в свете изменений, внесенных в Закон о прокуратуре в 2017 году<sup>8</sup>, касающихся регламентации проведения прокурорских прове-

<sup>5</sup> Например, такая формулировка используется в приказах Генерального прокурора России: «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в экологической сфере» от 15 апр. 2021 г. № 198; «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности» от 21 марта 2018 г. № 156; «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о налогах и сборах» от 09 июня 2009 г. № 193 // Генеральная прокуратура РФ. URL: [epp.genproc.gov.ru](http://epp.genproc.gov.ru) (дата обращения: 15.01.2022); и др.

<sup>6</sup> Такая формулировка используется в приказах Генерального прокурора России: «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних, соблюдением их прав и законных интересов» от 13 дек. 2021 г. № 744; «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» от 07 дек. 2007 г. № 195; «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии терроризму» от 17 мая 2018 г. № 295; «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства о социальной защите и социальном обслуживании инвалидов» от 23 янв. 2018 г. № 24 // Генеральная прокуратура РФ. URL: [epp.genproc.gov.ru](http://epp.genproc.gov.ru) (дата обращения: 15.01.2022); и др.

<sup>7</sup> Генеральная прокуратура РФ. URL: [epp.genproc.gov.ru](http://epp.genproc.gov.ru) (дата обращения: 15.01.2022)

<sup>8</sup> О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»: Федер. закон от 07 марта 2017 г. № 27-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2017. № 11. Ст. 1536.

рок и обязанности прокуроров ознаменовать начало проверки вынесением письменного решения, на практике возникает немало вопросов о порядке осуществления такого постоянного надзора при отсутствии сведений о нарушениях [10; 11]. Безусловно, можно организовать непрерывное поступление интересующей информации о ходе реализации тех или иных законов, однако при выявлении в поступивших данных признаков каких-либо нарушений прокурор так или иначе должен вынести решение о проведении проверки, уведомить об этом проверяемое лицо, такую проверку провести, и только потом уже принимать меры прокурорского реагирования. Оперативность надзорной деятельности прокурора в этом случае заметно снижается.

В настоящее время в связи с активной цифровизацией деятельности всех государственных и муниципальных органов прокурор может получать информацию о ходе реализации законов из всевозможных информационных систем, многие из которых размещены в свободном доступе в сети Интернет. Например, при надзоре за исполнением законов о государственном контроле (надзоре)/муниципальном контроле прокуроры должны «регулярно анализировать внесенные в «Единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий» (ЕРКНМ) сведения о проведенных контрольных (надзорных) и профилактических мероприятиях с целью выявления и пресечения фактов проведения контрольных (надзорных) и профилактических мероприятий, противоречащих законодательству»<sup>9</sup>. При осуществлении надзора за исполнением законов о контрактной системе<sup>10</sup> прокурорами всех уровней активно используется единая информационная система (ЕИС) «Закупки», где можно проследить весь закупочный процесс, в котором участвуют в качестве заказчиков соответствующие поднадзорные органы. Это крайне важная составляющая деятельности прокурора, так как сегодня посредством проведения закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд происходит реализация национальных проектов,

государственных и муниципальных программ, государственного оборонного заказа.

На реализации национальных проектов хотелось бы остановиться чуть подробнее. Согласно приказу ГП РФ № 192 «органам прокуратуры требуется обеспечить *системное и эффективное надзорное сопровождение* (выделено мной. — Ю.К.) реализации 12 национальных проектов»<sup>11</sup>.

В качестве иллюстрации вышеизложенного требования приведем опыт прокуратуры одного из районов Красноярского края, в котором сбор информации о ходе реализации национальных проектов осуществляется постоянно и систематизируется в форме таблицы<sup>12</sup> (табл. 1).

Думается, что работа по ведению такой таблицы является одним из возможных вариантов осуществления *надзорного сопровождения* реализации национальных проектов.

Однако для такой работы не всегда бывает достаточно сведений из информационных систем. В этом случае прокуроры пытаются организовать поступление информации о ходе реализации интересующих их законов непосредственно от поднадзорных органов и/или организаций. И этот процесс не всегда проходит гладко. Показательным может быть постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 11 декабря 2020 года № Ф03-5244/2020 по делу № А73-6464/2020<sup>13</sup>. Согласно материалам дела региональное Учреждение обжаловало требование прокурора района о *еженедельном предоставлении* (выделено мной. — Ю.К.) информации о закупочной деятельности в рамках реализации одного из национальных проектов, полагая, что это нарушает его права и законные интересы. Суд с заявителем не согласился и указал, что в данном случае прокурор действовал в рамках полномочий, предоставленных ему статьями 6 и 22 Закона о прокуратуре. Необходимость же постоянного получения соответствующей информации от Учреждения обусловлена исполнением Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» и Приказа ГП РФ № 192, которым на органы прокуратуры возложена обязанность обеспечить системное

<sup>9</sup> О реализации Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (пункт 5, подпункт 1) : Приказ Генпрокуратуры России от 02 июня 2021 г. № 294 // Генеральная прокуратура РФ. URL: [erp.genproc.gov.ru](http://erp.genproc.gov.ru) (дата обращения: 15.01.2022).

<sup>10</sup> О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : Федер. закон от 05 апр. 2013 г. № 44-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

<sup>11</sup> Из преамбулы приказа ГП РФ № 192.

<sup>12</sup> Архив Иркутского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации.

<sup>13</sup> Решение суда было обжаловано Учреждением в Верховный Суд Российской Федерации, который в Определении от 23 марта 2021 г. № 303-ЭС21-1938 по делу № А73-6464/2020 указал на отсутствие оснований для пересмотра принятого решения.

Таблица 1

## Реализация национальных и региональных проектов

Наименование национального (регионального) проекта	Заказчик	Дата доведения заказчику лимитов на мероприятия нацпроекта	Дата утверждения плана-графика внесения изменений по соответствующим закупкам в рамках проекта	Фактическая реализация планов-графиков и осуществление закупок	Принятые меры прокурорского реагирования
«Здравоохранение» <i>«Создание единого цифрового контура в здравоохранении на основе ЕГИСЗ»</i>	КГБУЗ «ГКБ № 3»	15.01.2021	22.01.2021	Не соблюдается, закупка не осуществлена	Предостережение
«Образование» <i>«Современная школа»</i>	Отдел образования администрации района	10.03.2021	16.03.2021	Соблюдается, закупка осуществлена	
«Культура» <i>«Культурная среда»</i>	Отдел культуры, молодежи и спорта администрации района	29.03.2021	26.04.2021 Уважительных причин нарушения 10-дневного срока внесения изменения в план-график не имеется	Соблюдается, закупка осуществлена	Внесено представление, направлено уведомление о возбуждении дела по ч. 4 ст. 7.29.3 КоАП РФ

и эффективное надзорное сопровождение реализации национальных проектов. С этой целью, как отмечено в постановлении суда, прокуратуре района необходимо было организовать поступление сведений о параметрах реализации национальных проектов, объемах финансирования и расходования бюджетных средств<sup>14</sup>.

В приведенном примере судебное обжалование требований прокурора длилось восемь месяцев<sup>15</sup>. Все это время прокурор был лишен возможности должным образом осуществлять надзорное сопровождение реализации одного из национальных проектов поднадзорным Учреждением, что не лучшим образом сказалось на состоянии законности в этой сфере.

Думается, одной из причин сложившейся ситуации послужила законодательная регламентация порядка проведения прокурорской проверки, что определенным образом «обособило» это проверочное полномочие прокурора от всей иной деятельности по надзору за исполнением законов, превратив его исключительно в «инцидентное». Несмотря на то, что Конституционный Суд России высказался о возможности проведения прокурорских проверок в инициативном порядке, но при этом указал, что «основания и по-

воды для них тем не менее не могут определяться произвольно, — они должны быть связаны с конкретными сведениями, указывающими на наличие в деятельности .... организации и ее должностных лиц признаков нарушений законов»<sup>16</sup>. Что, по сути, также означает необходимость наличия информации о возможных нарушениях.

Такая позиция законодателя и Конституционного Суда России видится верной для тех случаев, когда прокурор проводит проверку при получении информации о конкретном факте возможных нарушений закона, содержащейся в обращении какого-либо лица, сообщении СМИ, публикации в сети Интернет и т. д. Но как быть прокурору в случае необходимости осуществления постоянного надзора за исполнением законов? Думается, что такая проверка законности деятельности проверяемого лица не вполне вписывается в существующую модель предмета надзора за исполнением законов. В этой связи целесообразно внести в приказ ГП РФ № 192 в качестве отдельного элемента «надзорное сопровождение исполнения законов», установив

<sup>16</sup> По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 6, пункта 2 статьи 21 и пункта 1 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с жалобами межрегиональной ассоциации правозащитных общественных объединений «Агора», ... и гражданки С.А. Ганнушкиной : Постановление Конституционного Суда России от 17 февр. 2015 г. № 2-П // . Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201502200032> (дата обращения: 15.01.2022).

<sup>14</sup> Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 11 дек. 2020 г. № Ф03-5244/2020 по делу № А73-6464/2020 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>15</sup> Первое решение было вынесено Арбитражным судом Хабаровского края 22 июля 2020 г.

конкретные случаи, когда такое сопровождение необходимо<sup>17</sup>. Это позволит прокурорам постоянно отслеживать реализацию тех или иных законов при осуществлении определенных видов деятельности, в том числе взаимодействуя с лицами, эту деятельность осуществляющими, не встречая серьезных препятствий с их стороны (в виде отказа в предоставлении информации, обжалования действий прокурора и т. д.).

Кроме того, во избежание возможных фактов нарушения прав поднадзорных прокурору органов/организаций, порядок надзорного сопровождения исполнения законов также должен быть регламентирован, что, разумеется, требует отдельного осмысления. Однако уже сейчас можно с уверенностью утверждать, что указание в Законе о прокуратуре на конкретные сферы, подлежащие надзорному сопровождению, будет нецелесообразным, так как законодательство постоянно меняется, совершенствуется, появляются новые цели, задачи и пути их решения. Видится верным либо вносить соответствующие нормы в те федеральные законы, надзорное сопровождение исполнения которых необходимо, либо определить лиц, уполномоченных такие сферы устанавливать своими правовыми актами. В качестве таковых, полагаем, должен быть обозначен Президент Российской Федерации, от имени которого довольно часто органам прокуратуры даются соответствующие поручения [12; 13], а также Генеральный прокурор Российской Федерации, в организационно-распорядительных документах которого содержится значительное количество подобных указаний. Уже сейчас можно говорить о фактическом надзорном сопровождении не только реализации национальных проектов, но и исполнения законов о контрактной системе, государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле, противодействии коррупции, о несовершеннолетних и молодежи, и некоторых других. Не лишним было бы отдельно оговорить в Законе о прокуратуре возможность принятия прокурором мер реагирования в случае выявления нарушений в ходе осуществления надзорного сопровождения исполнения законов.

Кроме того, всем привычный надзор за соответствием законам правовых актов, издаваемых

ных поднадзорными прокурору лицами, можно условно представить в виде двух направлений – надзорного сопровождения законности нормативных правовых актов, а также соответствие законам иных правовых актов, издаваемых поднадзорными прокурору лицами. Первое направление будет нацелено на постоянное изучение издаваемых либо изменяемых нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации или органов местного самоуправления, как это предписано приказом Генерального прокурора России от 2 октября 2007 года № 155<sup>18</sup>, второе же обеспечит право прокурора проверять законность иных правовых актов при возникновении такой необходимости (при проведении проверки деятельности поднадзорного органа/организации, поступлении обращения о вынесении неправомерного правового акта и т. д.).

Необходимость выделения таких направлений обуславливается тем, что исходя из имеющейся формулировки закона – «соответствие законам правовых актов, издаваемых поднадзорными прокурору лицами» – следует обязанность проверять законность всех правовых актов, что в силу их количества не представляется невозможным [14, с. 311].

С учетом изложенного предмет надзора за исполнением законов можно представить в виде следующей модели (рис. 1).

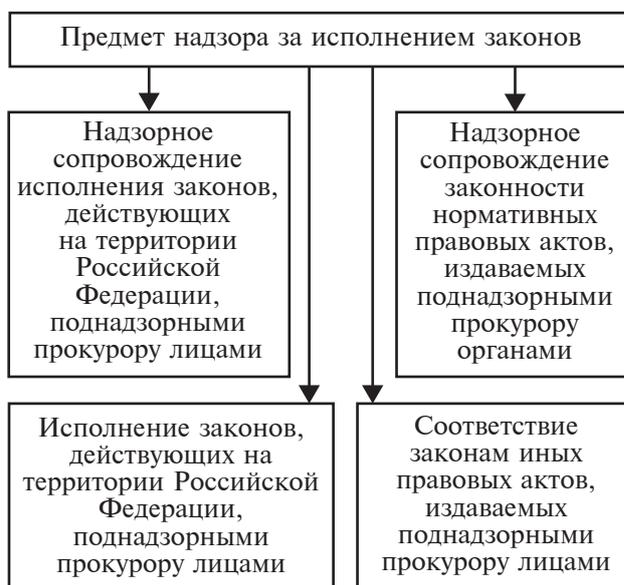


Рис. 1. Модель предмета надзора за исполнением законов

<sup>17</sup> Полагаем, это возможно сделать путем внесения соответствующих норм в те федеральные законы, надзорное сопровождение исполнения которых необходимо. Тем самым будет соблюдаться положение части 1 статьи 129 Конституции России об определении полномочий, функций, организации и порядка деятельности прокуратуры Российской Федерации федеральным законом.

<sup>18</sup> Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления : Приказ Генерального прокурора России от 02 окт. 2007 г. № 155 // СПС «КонсультантПлюс».

Безусловно, представленная модель предмета надзора за исполнением законов является довольно обобщенной и предполагает дальнейшее детальное исследование, в том числе с определением места надзорной деятельности по соблюдению Конституции Российской Федерации и выполнению ряда иных обязанностей.

### *Заключение*

В современной теории прокурорской деятельности существуют и иные взгляды, согласно которым предмет надзора за исполнением законов нуждается в совершенствовании [15, с. 59]. Такая необходимость обусловлена меняющимися целями и приоритетами государства, его политики, законодательства, направлений деятельности, подлежащих правовому регулированию. И деятельность органов прокуратуры должна

соответствовать современным реалиям, идти в ногу со временем. Но самое главное, по мнению автора, законодательство, регламентирующее деятельность прокурора, не должно расходиться с правоприменительной практикой и усложнять выполнение поставленных перед прокурором задач. Думается, что решение имеющихся проблем возможно путем разработки и апробации концептуальных подходов к пониманию содержания основных категорий, которыми оперирует в своей деятельности прокурор, порядка, границ и условий применения имеющихся полномочий. В данной статье представлен один из возможных вариантов трансформаций предмета надзора за исполнением законов, дальнейшая проработка которого может способствовать повышению эффективности работы органов прокуратуры в соответствующей отрасли прокурорского надзора.

### СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Карпышева Ю.О. Актуальные проблемы прокурорского надзора за исполнением законов / Ю.О. Карпышева. – Иркутск : Изд-во Иркут. юрид. ин-та, 2020. – 147 с.
2. Гаврилов В.В. Сущность прокурорского надзора в СССР / В.В. Гаврилов. – Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1984. – 152 с.
3. Берензон А.Д. Основные направления совершенствования общего надзора Советской прокуратуры : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / А.Д. Берензон. – Москва, 1977. – 393 с.
4. Бровин Г.И. Прокурорский надзор за соблюдением законности в исправительно-трудовых колониях и его роль в повышении эффективности деятельности колоний : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Г.И. Бровин. – Свердловск, 1967. – 26 с.
5. Звирбуль В.К. Роль юридической науки в развитии и совершенствовании прокурорского надзора / В.К. Звирбуль // Вопросы прокурорского надзора : сб. науч. тр. – Москва, 1972. – С. 70–83.
6. Казарина А.Х. Эволюция взглядов на предмет прокурорского надзора / А.Х. Казарина // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2013. – № 2. – С. 36–42.
7. Ключков В.В. Функция надзора за исполнением законов. Предмет и пределы «общего надзора» / В.В. Ключков // Актуальные проблемы теории законности и прокурорского надзора / сост. А.В. Ключкова, О.В. Пристанская. – Москва, 2012. – С. 105–114.
8. Рябцев В.П. Предмет надзора нуждается в дополнительной регламентации / В.П. Рябцев // Законность. – 2011. – № 3. – С. 3–5.
9. Карпышева Ю.О. Проверка информации о нарушениях закона / Ю.О. Карпышева // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. – 2020. – № 1. – С. 25–30.
10. Борисенко Е.А. Основания проведения проверок исполнения законов и соблюдения прав и свобод человека и гражданина: научный подход и предложения / Е.А. Борисенко // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. – 2019. – № 6. – С. 45–50.
11. Карпышева Ю.О. Роль органов прокуратуры в системе стратегического планирования Российской Федерации / Ю.О. Карпышева // Обеспечение национальной безопасности в свете глобальных вызовов современности : материалы междунар. науч.-практ. конф., Иркутск, 23 апр. 2021 г. / отв. ред. Е.М. Якимова. – Иркутск, 2021. – С. 73–78.
12. Винокуров А.Ю. К вопросу о необходимости легализации поручения Президента Российской Федерации как основания для проведения прокурорами «общенадзорной» проверки / А.Ю. Винокуров // Актуальные проблемы прокурорской деятельности : сб. материалов науч.-практ. конф., Москва, 15 нояб. 2019 г. / под общ. ред. Н.В. Коваль. – Москва, 2020. – С. 5–10.
13. Карпышева Ю.О. Актуальные проблемы принятия прокурором решения о проведении проверки исполнения законов в порядке ст. 21 федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» : учеб. пособие / Ю.О. Карпышева. – Иркутск : Изд-во Иркут. юрид. ин-та, 2019. – 47 с.
14. Винокуров А.Ю. Проверки исполнения законов на основании плана работы прокуратуры / А.Ю. Винокуров // Избранные статьи. В 3 т. – Москва, 2017. – Т. 1. – 503 с.
15. Винокуров А.Ю. Эволюция предмета надзора за исполнением законов / А.Ю. Винокуров, Ю.Е. Винокуров // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2017. – № 5. – С. 49–59.

## REFERENCES

1. Karpysheva Yu.O. *Current problems of prosecutorial supervision of compliance with the laws*. Irkutsk Law Institute Publ., 2020. 147 p.
2. Gavrilov V.V. *Nature of Prosecutorial Supervision in the USSR*. Saratov State University Publ., 1984. 152 p.
3. Berenzon A.D. *Main directions of improvement of general supervision of the Soviet Prosecutor's Office*. *Doct. Diss.* Moscow, 1977. 393 p.
4. Brovin G.I. *Prosecutorial supervision of compliance with the law in correctional labour colonies and its role in enhancing the effectiveness of colonies*. *Cand. Diss. Thesis*. Sverdlovsk, 1967. 26 p.
5. Zvirbul V.K. The role of legal science in the development and improvement of prosecutorial supervision. *Issues of prosecutorial supervision*. Moscow, 1972, pp. 70–83. (In Russian).
6. Kazarina A.Kh. Evolution of Views on the Subject of Supervision of the Prosecutor's Office. *Akademii General'noi prokuratury Rossiiskoi Federatsii = Bulletin of the Academy of the RF Prosecutor General's Office*, 2013, no. 2, pp. 36–42. (In Russian).
7. Klochkov V.V. The function of supervision of compliance with the law. Subject and limits of “general supervision”. In Klochkova A.V., Pristanskaya O.V. (eds). *Current issues of the theory of legality and prosecutorial supervision*. Moscow, 2012, pp. 105–114. (In Russian).
8. Ryabtsev V.P. The Object of the Supervision is Requiring in Additional Regulation. *Zakonnost' = Legality*, 2011, no. 3, pp. 3–5. (In Russian).
9. Karpysheva J.O. Verify the Information of Violations of the Law. *Vestnik Universiteta prokuratury Rossiiskoi Federatsii = Bulletin of the University of the Prosecutors Office of the Russian Federation*, 2020, no. 1, pp. 25–30. (In Russian).
10. Borisenko E.A. Grounds for Conducting Inspections of Law Enforcement and Observance of Human and Civil Rights and Freedoms: Scientific View and Proposition. *Vestnik Universiteta prokuratury Rossiiskoi Federatsii = Bulletin of the University of the Prosecutors Office of the Russian Federation*, 2019, no. 6, pp. 45–50. (In Russian).
11. Karpysheva Yu.O. The Role of the Prosecutor's Office in the Strategic Planning System of the Russian Federation. In Yakimova E.M. *Ensuring national security in view of today's global challenges. Materials of International Scientific and Practical Conference, Irkutsk, April 23, 2021*. Irkutsk, 2021, pp. 73–78. (In Russian).
12. Vinokurov A.Yu. To the need to legalize the order of the President of the Russian Federation as grounds for prosecutors to conduct “general supervision inspection”. In Koval N.V. (ed.). *Actual Problems of Prosecutor's Activity. Materials of International Scientific and Practical Conference, Moscow, November 15, 2019*. Moscow, 2020, pp. 5–10. (In Russian).
13. Karpysheva Yu.O. *Actual problems of prosecutor's decision to check compliance with laws in the order of art. 21 of the federal law “On the Prosecutor's Office of the Russian Federation”*. Irkutsk Law Institute Publ., 2019. 47 p.
14. Vinokurov A.Yu. Checks of compliance with laws following the work plan of the Prosecutor's Office. *Selected Articles*. Moscow, 2017. Vol. 1. 503 p. (In Russian).
15. Vinokurov A.Y., Vinokurov Y.E. Evolution of the Scope of Supervision of the Execution of Laws. *Vestnik Akademii General'noi prokuratury Rossiiskoi Federatsii = Bulletin of the Academy of the RF Prosecutor General's Office*, 2017, no. 5, pp. 49–59. (In Russian).

## ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Юлия Олеговна Карпышева** – кандидат юридических наук, доцент кафедры прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении гражданских и арбитражных дел. Иркутский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации. 664035, Россия, Иркутск, ул. Шевцова, 1; Researcher ID: Q-5319-2016.

## INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**Yulia O. Karpysheva** – PhD in Law, Ass. Professor, the Department of Prosecutor's Supervision Chair. Irkutsk Law Institute (Branch) of the Academy of Prosecutor General's Office of the Russian Federation. 1, Shevtsova st., Irkutsk, Russia, 664035; Researcher ID: Q-5319-2016.

Поступила в редакцию / Received 14.12.2021

Доработана после рецензирования / Revised 27.01.2022

Принята к публикации / Accepted 24.03.2022