

**МИНИСТЕРСТВО ЮСТИЦИИ РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН  
ТАШКЕНТСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ**

*На правах рукописи*

**ХОЛИКОВ СИРАДЖИДДИН МОРДОНОВИЧ  
ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ  
ЗАКОНОВ**

Специальность: 5А38011- судоустройство; прокурорский надзор;  
адвокатура.

**ДИ С С Е Р Т А Ц И Я**

на соискание степени магистра права

**Научный руководитель:  
к.ю.н. А.Т.Алламуратов**

**ТАШКЕНТ-2007**

## ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>ВВЕДЕНИЕ.....</b>	<b>3-8</b>
<b>Глава I. Сущность, предмет и задачи прокурорского надзора за исполнением законов</b>	
1.1 Понятие прокурорского надзора за исполнением законов, его задачи и основные направления осуществления.....	9-16
1.2 Предмет и пределы надзора за исполнением законов.....	16-23
<b>Глава II. Полномочия прокурора по надзору за исполнением законов и средства их реализации</b>	
2.1 Полномочия прокурора при осуществлении надзора за исполнением законов.....	24-39.
2.2 Акты прокурорского реагирования, принимаемые при надзоре за исполнением законов .....	40-52
<b>Глава III. Особенности прокурорского надзора за исполнением законов в отдельных сферах деятельности</b>	
3.1 Надзор за исполнением экологического законодательства.....	53-60
3.2 Надзор за исполнением законов в сфере экономики.....	60-68
<b>Заключение.....</b>	<b>69-72</b>
<b>Список литературы.....</b>	<b>73-78</b>

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность темы исследования.** Происходящие в стране преобразования в общественно-политической и экономической сфере, делают актуальным пересмотра позиций о роли и месте органов прокуратуры в государстве как органа надзирающего за точным и единообразным исполнением законов на всей территории Республики Узбекистан.

В условиях правового общества, высокой гражданской ответственности, развития социально – ориентированной рыночной экономики необходимость в усилении государства посредством чрезмерной концентрации властных функций и полномочий, усиления функций государственного аппарата как органа подавления и осуждения отпадает. В такой ситуации сила государства заключается в «его способности обеспечить условия для свободного функционирования демократических институтов, реализации всего политического, социального потенциала граждан и общества, формирования необходимых условий для свободного предпринимательства и экономической инициативы»<sup>1</sup>.

В решении этой и многих других проблем на правовом поле реформируемого Узбекистана если не всегда решающую роль и последнее слово, то основное бремя выявления острых правовых коллизий, а главное – инициирование процедур их разрешения юридически безупречными средствами и методами, принадлежит прокуратуре. Дальнейшее углубление реформ, направленных на укрепление самостоятельности и независимости деятельности органов по исполнению законов в Республике Узбекистан невозможно без переосмысления и оценки концептуальных основ прокурорского надзора в данной сфере.

Сегодня интересы упорядочивания и стабилизации правовых отношений в социально – экономической сфере, в области государственного управления и контроля за деятельностью органов по исполнению законов требуют совершенствования прокурорского надзора, ликвидации одних его аспектов, сохранения других, а в отдельных случаях – также наращивания полномочий. Проводимая политика по переходу к рыночной экономике диктует свои условия, в частности, необходимость обеспечения свободы предпринимательства, экономической деятельности, недопустимости вмешательства государства в хозяйственную деятельность при одновременном сохранении государственного регулирования, обеспечения соответствия частных интересов интересам общественным. Принимая также во внимание, что основная нагрузка по целенаправленному осуществлению проводимых реформ ложится на плечи государственного аппарата, отдельные сотрудники которого зачастую злоупотребляют своим положением нередко в

---

<sup>1</sup> См.: Каримов И.А. Наивысшая цель – независимость и процветание Родины, свобода и благополучие народа. Доклад на первой сессии Олий Мажлиса второго созыва. – Т., 2000. С. 51 – 52.

корыстных интересах, исходя из того, что контроль за их деятельностью должен осуществляться извне, независимым органом, каковым является прокуратура – все это вместе взятое свидетельствует о повышении роли и значения прокуратуры «как обруча, консолидирующего управление и народ»<sup>1</sup>.

В то же время, прокуратура, как орган надзора за исполнением законов, еще недостаточно адаптирована, как мы считаем, к современным условиям. Зачастую в работе органов прокуратуры используются прежние методы, что, в первую очередь, обусловлено неопределенностью в ее социальном назначении, отсутствием обоснованной концепции ее места в государственном механизме. В результате, повсеместно наблюдается «сползание» прокурорского надзора на позиции вневедомственного контроля, а в более широком плане можно говорить о непонимании предмета и пределов надзора за исполнением законов значительной частью прокуроров.

В последнее время было принято значительное количество актов законодательства, направленных на сокращение контроля деятельности хозяйствующих субъектов<sup>2</sup>, однако контроль в последнее время не только не сокращается, но, наоборот, возрастают его масштабы, нарушения прав хозяйствующих субъектов приобретают более изощренный и завуалированный характер, создаются предпосылки для неравноправия субъектов хозяйствования за счет включения, по сути, в коммерческую деятельность органов государственного управления<sup>3</sup>. Все это предполагает активизацию деятельности прокуратуры по надзору за исполнением законов более точному и четкому определению его предмета и пределов, полномочий.

Об актуальности данной проблемы говорил и Президент И.А.Каримов в своей речи «Справедливость - в приоритете закона», что «...Прокуратура — орган, призванный стоять на страже закона, буквы закона. Она играет решающую роль в деле проведения правовых реформ, строительства демократического общества, правового государства. Прокуратура должна служить народу, а не надзирать за ним. Именно с этих позиций необходимо определять объем полномочий прокуратуры, основные направления совершенствования ее деятельности»<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Бойко А. Прокурорский надзор и социально – психологическая атмосфера // Уголовное право, 2002, № 4. С. 79.

<sup>2</sup> Например, Законы «О гарантиях свободы предпринимательской деятельности», «О государственном контроле деятельности хозяйствующих субъектов», в Указы Президента «Об упорядочении организации проверок хозяйствующих субъектов», «Об упорядочении проверок и совершенствовании координации деятельности контролирующих органов», в Постановлении Кабинета Министров «О мерах по упорядочению организации проверок хозяйствующих субъектов» и др.

<sup>3</sup> Например, согласно Постановлению Кабинета Министров от 2 мая 2003 года № 205 «О дополнительных мерах по усилению правовой защиты прямых иностранных инвестиций» на Министерство юстиции возложена обязанность правовой защиты иностранных инвесторов и предприятия с иностранными инвестициями.

<sup>4</sup> Каримов И.А. За безопасность и мир надо бороться. Т., Узбекистон. Т 10. 2002 г. - С. 368.

Поэтому проведение научных исследований и комплексного анализа системы прокурорского надзора за исполнением законов как фундаментальной, стратегической основы развития общества в условиях перехода к рыночным отношениям является важной, чрезвычайно актуальной научной и практической проблемой современного развития судебно – правовой реформы в Узбекистане.

О значении закона, законности для социального благополучия, нормального функционирования общества, полнокровной жизни всех и каждого сказано немало. Еще мыслитель древности Гераклит заметил, что «народ должен защищать закон как свой оплот, как охранительную свою стену». Много лет прошло с тех пор, а роль закона в регулировании общественных отношений, которые в ходе социального прогресса естественно усложняются, обогащаются, наполняются новым содержанием, неизменно возрастает.

Наличие пробелов в законодательстве пагубно сказывается на регулировании процессов в экономике, социальной и других сферах.

Нормализовать сложившуюся ситуацию в сфере законности, призваны органы прокуратуры, основная цель деятельности которых - обеспечение законности и правопорядка. Именно им принадлежит функция надзора за исполнением законов и законностью правовых актов, именно они наделены государством необходимыми полномочиями, именно от правильной и грамотной организации их работы в данном направлении, во многом зависит состояние законности в Республике Узбекистан в целом.

Все сказанное позволяет определить избранную для исследования тему «Прокурорский надзор за исполнением законов» как весьма актуальную и значимую для современного периода развития нашего государства.

**Степень разработанности темы диссертации** представляется явно недостаточной, поскольку отсутствуют комплексные теоретические исследования в этой области, нет единого понимания в объекте и предмет исследования. В то же время отдельные вопросы совершенствования прокурорского надзора в условиях рыночной экономики освещаются в рамках исследования смежных тем.

Исследование проблем, касающихся прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении хозяйственной деятельности находит свое отражение в трудах следующих отечественных и зарубежных ученых: Абдумажидов Г., Адилходжаева С., Алексеев А., Амирбеков К., Артамонова Е., Бойко А., Басков В.И., Винокуров С.И., Винокуров Ю.Н., Давлетов А.Дж., Казарина А., Кадыров Р.К., Коробейников Б.В., Ломовский В.Д., Мельников А., Мартыненко И.Э., Никифорова Е.Н., Осин В.В., Отческа Т.И., Пулатов Б.Х., Приходько И.А., Рахимов Ф.Х., Рустамбаев М.Х., Тихомиров Ю.И., Тарасов А., Хван Л.Б., Химичева Б.П., Хаманева Н. Ю., Чувилев А.А., Шалумов М., и др.

**Цель и задачи исследования.** Целью диссертационного исследования является изучение действующего законодательства в области прокурорского надзора за исполнением законов; проведение сравнительного анализа и исследование проблем, возникающих в ходе осуществления прокурорского надзора за исполнением законов; практическая применимость полученных выводов в работе органов прокуратуры с учетом проводимых процессов реформирования и либерализации всех сфер общественной жизни.

Достижение цели диссертационного исследования реализуется через решение комплекса взаимосвязанных задач, в ряду которых наиболее значимые:

- исследовать тенденцию развития прокурорского надзора за исполнением законов государственными органами и общественными организациями;
- проанализировать правовые нормы и теоретические воззрения в исследуемой области странах ближнего и дальнего зарубежья;
- определить предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов;
- изучить различные точки зрения в области прокурорского надзора за исполнением законов, его сущности и предназначения в условиях рыночной экономики;
- исследовать проблемы координации прокуратурой деятельности контролирующих органов в сфере предпринимательства;
- сформировать на основе научного анализа предложения и рекомендации, направленные на совершенствование действующего законодательства Республики Узбекистан в области прокурорского надзора за исполнением законов.

**Научно-теоретическая и методологическая основы исследования.** Теоретической основой диссертационного исследования являются труды Президента Республики Узбекистан И.А. Каримова, в которых изложены основные направления судебно-правовой реформы, роли и значения прокуратуры в условиях правового демократического государства.

При изучении исследуемой темы диссертации применялись методы конкретно-исторического, сравнительного, формально-юридического, логического, функционального, институционального, структурного и системного анализа, методы синергетики, правового моделирования.

**Объектом диссертационного исследования** выступает: комплекс теоретических взглядов, о прокурорском надзоре за исполнением законов в условиях рыночной экономики; нормы национального права Узбекистана и некоторых стран СНГ в области прокурорского надзора за исполнением законов; практическая реализация полномочий прокурора в процессе надзора за исполнением законов.

**Предмет исследования:** роль и место государственного регулирования в условиях рыночной экономики; сущность и назначение прокурорского надзора за исполнением законов в условиях рынка; особенности осуществления прокурорского надзора в отдельных сферах; практическая значимость их изучения на современном этапе; руководящая роль прокуратуры в координации деятельности контролирующих органов; эффективность актов прокурорского реагирования при осуществлении надзора за исполнением законов.

**Научная новизна исследования:**

- предпринята попытка комплексного исследования прокурорского надзора за исполнением законов государственными органами и общественными объединениями;
- предложены новые, отвечающие требованиям времени подходы к определению предмета и пределов прокурорского надзора за исполнением законов;
- выявлены и рассмотрены характерные особенности прокурорского надзора за законностью нормативно – правовых актов, роль прокурора при реагировании незаконных и необоснованных актов должностных лиц государственных органов;
- исследованы законодательные основы прокурорского надзора за исполнением законов и гарантий свободы предпринимательской деятельности;
- показаны некоторые проблемы соотношения прокурорского надзора за исполнением законов и деятельности контролирующих органов;
- раскрыты и обоснована необходимость механизмов координации прокуратурой деятельности контролирующих органов при осуществлении надзора за исполнением законов;
- даны предложения по разрешению существующих проблем.

**На защиту вынесены следующие положения:**

- с развитием в Узбекистане новых экономических отношений, созданием гражданского общества, формированием правового государства функции прокуратуры, возможно, будут трансформированы, пока же в переходный период прокурорский надзор должен быть сохранен;
- определены предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов государственными органами и общественными объединениями;
- раскрыты пути и методы формирования системы правового регулирования прокурорско-надзорных отношений по обеспечению законности правовых актов, издаваемых представительными и исполнительными органами власти;
- раскрывается сущность и назначение прокуратуры в условиях рыночной экономики с учетом опыта зарубежных стран;
- определены способы, используемые прокуратурой при выявлении незаконных правовых актов, изданных представительными и исполнительными органами власти;

- охарактеризованы полномочия прокурорского надзора за исполнением законов с учетом действующего законодательства, а также директивных указаний Генеральной прокуратуры Республики Узбекистан;

- обосновывается необходимость совершенствования действующего законодательства в области прокурорского надзора за исполнением законов органами и должностными лицами исполнительной власти;

- аргументируется вывод о необходимости усиления координирующей роли прокуратуры в деятельности контролирующих органов.

**Практическая значимость** исследования обусловлена государственной и научно-теоретической значимостью проблем реализации прокуратурой функции надзора за исполнением законов в условиях рынка. Положения диссертационного исследования могут быть использованы: в процессе практического осуществления надзорных полномочий прокуратуры; учтены при дальнейшем совершенствовании законодательства о прокурорском надзоре; изучены в рамках курсов «Судебные и правоохранительные органы», «Прокурорский надзор», «Хозяйственное право», «Корпоративное право» и др.

**Апробация результатов исследования.** Отдельные положения и выводы исследования изложены диссертантом на научно-практических семинарах и конференциях. Некоторые результаты проведенного исследования нашли свое отражение в опубликованных научных статьях магистранта. По теме диссертации опубликованы четыре научные статьи.

**Структура диссертации.** Диссертационная работа состоит из введения, трех глав, заключения и списка использованной литературы. Первая глава включает два параграфа и посвящена общим положениям, вторая содержит тоже два параграфа, исследующих полномочия прокурора, а также правовые акты прокурора, третья глава состоит из двух параграфов, касающихся отдельных вопросов реализации полномочий прокурора за исполнением законов при осуществлении хозяйственной деятельности.

## **ГЛАВА I. СУЩНОСТЬ, ПРЕДМЕТ И ЗАДАЧИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ**

### **§1.1 Понятие прокурорского надзора за исполнением законов, его задачи и основные направления осуществления**

Надзор за исполнением законов и законностью издаваемых правовых актов является одним из основных направлений прокурорской надзорной деятельности. Сфера этой деятельности прокурора чрезвычайно широка. Прокурор осуществляет надзор за исполнением большого количества чрезвычайно разнообразных по содержанию законов, еще большим числом различного вида субъектов, исполняющих эти законы и издающих правовые акты, соответствие законам которых также проверяется прокурором. Вследствие чрезвычайной широты и многообразия общественных отношений, входящих в сферу этой деятельности прокурора данное направление в ранее действовавшем законодательстве о прокуратуре называлось общим надзором это определение сохранилось и широко применяется до настоящего времени<sup>1</sup>.

Избранный народом и государством путь построения социально – ориентированной рыночной экономики не может быть успешно пройден без прокуратуры. Нами полностью отвергается точка зрения отдельных авторов, требующих упразднения данного государственного органа либо, в крайнем случае, ликвидации его функций по общему надзору. Ссылки на некие «мировые» и «общепринятые» стандарты, которые делаются при этом, несостоятельны по той простой причине, что таковых «в природе не существует»<sup>2</sup>. Легковесным, нередко преднамеренно разрушительным суждениям об отечественной прокуратуре ее внутренних и внешних оппонентов должен быть противопоставлен научный подход к оценке ее роли и функций, перспектив развития и совершенствования. Только сильная многофункциональная прокуратура способна сегодня содействовать утверждению господства права в стране, тем самым, создавая атмосферу для развития предпринимательства с учетом интересов общества.

О необходимости сохранения прокурорского надзора за исполнением законов, регламентирующих осуществление предпринимательской деятельности свидетельствуют также следующие статистические данные. Почти 90 % экспертов считают, что в связи с социально – экономическими преобразованиями в стране роль прокуратуры в деле

---

<sup>1</sup>Басков В.И., Коробейников Б.В. Курс прокурорского надзора. Учебник для студентов юридических вузов и факультетов, с приложением нормативных актов. - М.: Издательство «Зерцало», 2000. С. 172.

<sup>2</sup> См.: Алексеев А. Общий надзор: проблемы и перспективы // Законность, 1998, № 2. С. 8.

обеспечения законности и правопорядка повысилась, а фактически объем работы увеличился (и это несмотря на то, что круг поднадзорных объектов формально уменьшился).

В то же время диалектика вопроса такова, что объективно обусловленная тенденция к расширению работы по надзору за исполнением законов при осуществлении хозяйственной деятельности делает актуальной задачу разумного ограничения ее рамок, изыскания новых методов и форм в деятельности прокурорского надзора<sup>1</sup>.

В соответствии со ст. 4 Закона "О прокуратуре"<sup>2</sup> Республики Узбекистан (далее Закон о прокуратуре) деятельность прокурора в данном направлении состоит в надзоре за соблюдением законов министерствами, государственными комитетами, ведомствам, органами самоуправления граждан, общественными объединениями, предприятиями, учреждениями, организациями, хокимами и другими должностными лицами.

Уже из определенного законом перечня видов объектов надзора видно, насколько обширна надзорная деятельность прокурора в данном направлении. Только министерств, государственных комитетов и ведомств насчитывается несколько десятков, причем число и состав их постоянно изменяются. В сферу данного направления прокурорского надзора входит исполнение законов представительными и исполнительными органами, десятки контрольных органов и органов военного управления, не поддающееся точному определению число их должностных лиц, коммерческих и некоммерческих организаций и тем более их органов управления и руководителей.

Помимо прокуратуры проверочную деятельность по исполнению законов могут осуществлять и другие государственные органы. Эта деятельность в теории часто называется контролем. В этой связи возникает вопрос, каким образом соотносятся термины «надзор» и «контроль» в качестве формы проверочной деятельности по исполнению законов. По мнению М.С. Шалумова, решение данного вопроса имеет «принципиальное значение не только и не столько для теории, сколько для практической реализации прокурорских функций»<sup>3</sup>. Обобщив различные позиции в решении этого вопроса, Н.В. Мельников, предлагает разграничивать понятия «прокурорский надзор» и «контрольная деятельность» путем выделения «ряда основных отличий». К числу таковых им отнесены следующие: контролирующие органы, как правило, входят в систему органов исполнительной ветви власти, а прокуратура - самостоятельный орган власти; внешний характер осуществления надзора

---

<sup>1</sup> См.: Приказ Генерального прокурора Республики Узбекистан от 22 июня 2004 г. № 25 "О повышении эффективности прокурорской деятельности по защите прав и свобод граждан, интересов общества и государства". Т, 2005. - С.265.

<sup>2</sup> Закон «О прокуратуре» Республики Узбекистан. Ташкент. 2006. - С.3.

<sup>3</sup> Шалумов М.С. Прокурорский надзор и государственный контроль за исполнением законов, разграничение компетенции и ответственности // Государство и право. - 1999. - № 1. - С. 79-80.

(контроль же может быть и внутренним); надзор, в отличие от контроля, осуществляется без вмешательства в оперативно-хозяйственную деятельность; правом привлечения к административной ответственности наделены только контролирующие органы и т.д.<sup>1</sup>

Не поддается точному определению и численность законодательных актов, исполнение которых объектами надзора проверяется прокурорами. В их число, прежде всего, входят почти все статьи Конституции Республики Узбекистан, нормы гражданского, трудового, административного, экологического и других отраслей права.

Число же правовых актов, издаваемых всеми объектами надзора, чье соответствие указанным выше законам должно проверяться прокурором, тем более не поддается точному определению.

Характеризуя содержательную сторону сферы прокурорского надзора за исполнением законов, можно сказать, что в сферу этой деятельности прокурора входят практически все общественные отношения, за исключением тех, которые возникают в деятельности органов правосудия, некоторых других правоохранительных органов, регулируемой уголовно-процессуальным, гражданским процессуальным законодательством и рядом иных, сравнительно немногочисленных законодательных актов<sup>2</sup>.

Сущность и назначение надзора за исполнением законов главным образом определяет надзор за исполнением законов в органах и сфере государственного управления. В этой сфере чаще всего допускаются правонарушения, а также факты противодействия органам прокуратуры в устранении нарушений закона, вмешательство в их деятельность по установлению и устранению нарушений закона. Именно в области государственного управления должно быть обеспечено точное исполнение 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

Являясь родоначальником специальной прокурорской деятельности, надзор за исполнением законов в отличие от других отраслей призван содействовать обеспечению законности в сфере государственного управления. Исходя из этого его свойства, надзор за исполнением законов можно считать звеном, цементирующим государственность<sup>3</sup>.

Надзор за исполнением законов - одно из ведущих направлений в деятельности прокуратуры Республики Узбекистан. Данная отрасль прокурорского надзора непосредственно связана: с реальной защитой и обеспечением прав и свобод человека и

---

<sup>1</sup> Мельников Н.М. Конституционные основы организации и деятельности прокуратуры России. Монография. — М.: ТПО «Книготорг», 2000. — С. 77—79.

<sup>2</sup> Павлов В.Н. Прокурорский надзор за исполнением законов // Журнал Российского права 2001. №7. С.19.

<sup>3</sup> Мельников Н.В. Прокурорский надзор – самостоятельная форма осуществления прокурорской власти в России // Государство и право 2003. № 5. С.37.

гражданина; с укреплением законности в деятельности органов исполнительной власти, органов местного самоуправления; с утверждением действенной вертикали власти.

В надзоре за исполнением законов реализуется значительная часть надзорного и профилактического потенциала прокурорской системы, поскольку именно с его помощью достигается не только надлежащее исполнение законов, но и выявление правонарушений на ранних стадиях их формирования, принятие мер к их устранению.

Прокурорский надзор за исполнением законов при осуществлении хозяйственной деятельности имеет специфический предмет и задачи, сущность которых регламентируется не только и не столько Законом РУз «О прокуратуре», но, прежде всего, иными законодательными актами, такими, как: Законы «О гарантиях свободы предпринимательской деятельности», «О государственном контроле деятельности хозяйствующих субъектов», Указы Президента «Об упорядочении организации проверок хозяйствующих субъектов», «Об упорядочении проверок и совершенствовании координации деятельности контролирующих органов», Постановление Кабинета Министров «О мерах по упорядочению организации проверок хозяйствующих субъектов» и ряде других. Указанные законодательные акты регламентируют как вопросы, относящиеся к предмету и задачам надзора за исполнением законов при осуществлении хозяйственной деятельности, так и предусматривают специфические принципы и методы осуществления надзорной деятельности. Одновременный анализ действующего законодательства, а равно принимаемых программ развития экономики Узбекистана также позволяют выявить акценты (приоритеты), которые должна расставить и которых должна придерживаться прокуратура в процессе надзора.

Дестабилизационные процессы в экономике, социальной сфере, рост напряженности в межнациональных отношениях, неустойчивость морально-психологического климата в обществе, низкое качество нормативных правовых актов, особенно принимаемых в регионах, обостренное состояние криминальной ситуации, проявляющееся блокирование усилий правоохранительных органов криминальными структурами - все это требует сохранять и наращивать правозащитный потенциал средств обеспечения исполнения законов и укрепления законности, в том числе надзорные возможности прокуратуры<sup>1</sup>.

Согласно ст. 53 Конституции, свобода экономической деятельности, предпринимательства не должна нарушать права потребителя, которые по отношению к этой свободе имеют приоритет. Таким образом, надзирая за соблюдением неопременного верховенства закона при осуществлении хозяйственной деятельности, прокуратура должна,

---

<sup>1</sup> Прокурорский надзор: Учебник для вузов / Под ред. проф. Г.П. Химичевой. М.: ЮНИТИДАНА. Закон и право. 2001. С. 89.

прежде всего, обращать внимание на то, каким образом хозяйствующий субъект, предприниматель действует в интересах потребителя, в качестве которого выступают практически все граждане. В равной мере прокуратура должна надзирать за тем, чтобы деятельность хозяйствующих субъектов обеспечивала равноправие и не посягала на собственность иных лиц. Помимо этого, анализ положений ст. 54 и 55 Конституции с необходимостью свидетельствуют, что использование хозяйствующим субъектом принадлежащих ему прав и свобод также не должно наносить ущерба экологической среде, нарушать права и охраняемые законом интересы граждан и юридических лиц, государства, посягать на общенациональное достояние<sup>1</sup>. Иначе говоря, прокурорский надзор должен «срабатывать» там и тогда, где и когда устанавливается нарушение этих интересов. Все иное, не имеющее непосредственное отношение к указанным ограничениям, не может, как мы считаем, быть предметом надзора и должно рассматриваться в качестве вмешательства в хозяйственную деятельность.

Если сопоставить данное направление надзора с другими направлениями прокурорского надзора, то мы увидим, что по своим задачам, по числу и разнообразию поднадзорных объектов (государственные органы власти и управления, общественные объединения должностные лица) данная деятельность прокуроров является наиболее сложной и трудоемкой. К тому же значение данного надзора с каждым годом возрастает в связи со сложностью задач экономического и социального строительства, разветвленностью экономических связей между государственными и негосударственными предприятиями, переходом промышленности и предприятий сельского хозяйства в частную собственность. Все это обязывает прокуроров держать надзор за исполнением законов и законностью правовых актов на постоянном контроле и поднимать его качество на новый уровень.

При всем многообразии поднадзорных объектов и проблем по соблюдению законности прокуроры должны избирать те из них, которые существенным образом отражаются на режиме законности в государстве<sup>2</sup>.

Исходя из задач, стоящих в современный период перед государством, сформировавшейся структуры законодательства и сложившейся практики работы прокуратуры, можно выделить следующее направление (подотрасли) прокурорского надзора за исполнением законов.

---

<sup>1</sup> Как отмечает У. Арипджанов «такие границы устанавливаются Основным Законом в качестве преград «злоупотреблению осуществлению права». См.: Арипджанов У. Конституционные основы права собственности // Хозяйство и право (Узбекистан), 1999, № 9. С. 77.

<sup>2</sup> Прокурорский надзор. Курс лекций и практикум. Изд. 6, перераб. и доп. / Под ред. д.ю.н.; проф. Ю.Е. Винокурова. М.: Издательство «Экзамен». 2004. С. 122.

1. Прокурорский надзор в социальной сфере (надзор за исполнением: законодательства о политических правах и свободах граждан; законодательства о гражданстве; законодательства; трудового законодательства; законодательства об охране труда и соблюдении правил по технике безопасности; законодательства о занятости населения; законодательства о здравоохранении; законодательства об образовании; жилищного законодательства; законодательства о защите прав потребителей; экологического законодательства; пенсионного законодательства; законодательства о льготах; законодательства о борьбе с наркоманией; законодательства о несовершеннолетних; законодательства об обращениях граждан);

2. Прокурорский надзор в экономической сфере (надзор за исполнением законодательства о собственности; законодательства о предпринимательстве; законодательства о приватизации государственных предприятий; законодательства о банках и банковской деятельности; законодательства о налогах; аграрного (земельного) законодательства; инвестиционного законодательства; законодательства об аренде; дорожно-транспортного законодательства);

3. Прокурорский надзор во внешнеэкономической сфере (надзор за исполнением законодательства о внешнеэкономической деятельности; таможенного законодательства);

4. Прокурорский надзор в оборонной сфере (надзор за исполнением законодательства об обороне; законодательства о границе; законодательства о чрезвычайных ситуациях или чрезвычайном положении).

Говоря об указанных выше основных направлениях в рассматриваемой надзорной деятельности прокуроров, следует отметить, что они не носят исчерпывающего характера. В процессе развития и деятельности государства, возникают новые проблемы экономического и социального характера, которые требуют внимания прокуроров, осуществляющих надзор за исполнением законов.

Осуществляя надзор за исполнением законов в области государственного управления, органы прокуратуры тем самым способствуют выполнению задач, стоящих перед обществом и государством, по защите прав граждан, повышению их материального благосостояния. Иначе говоря, прокуроры, осуществляя свои полномочия в сфере данного надзора, решают вместе с другими органами и организациями вопросы политического, государственного, экономического, социального, национального и культурного строительства<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>Бойцова В.Н. Актуальные проблемы надзорной деятельности прокуратуры // Правоведение. 1991. № 1. С.15.

Задачи прокуроров, осуществляющих надзор за исполнением законов, сформулированы в Законе о прокуратуре, а также в приказах Генерального прокурора Республики Узбекистан от 22 июня 2004 г. № 25 "О повышении эффективности прокурорской деятельности по защите прав и свобод граждан, интересов общества и государства", от 10 декабря 2004 г. № 37 "Об обеспечении законности при рассмотрении обращений граждан и юридических лиц " и ряде других указаний и распоряжений<sup>1</sup>.

Исходя из анализа указанных нормативных актов, можно выделить следующие задачи, стоящие перед прокурорами при осуществлении надзора в данной сфере:

1) обязательное вмешательство прокурора в связи с поступившей информацией о нарушении законов путем принятия мер к выявлению и устранению нарушений законов и способствующих этому обстоятельств;

2) наиболее полное использование возможностей прокурорского надзора за исполнением законов в предупреждении правонарушений и в первую очередь, преступлений;

3) активизация и совершенствование деятельности органов государственного контроля и правоохранительных органов, направленной на обеспечение исполнения законов и подзаконных актов, укрепление законности и правопорядка через проведение прокурорских проверок в основном в этих органах и поручения проведения ими проверок в подчиненных, подконтрольных и нижестоящих органах, на предприятиях, в учреждениях и в организациях;

4) более активное проведение в жизнь принципа неотвратимости ответственности за совершение правонарушений, ставя вопрос о привлечении к установленной законом ответственности правонарушителей вне зависимости от их должностного, имущественного положения, памятуя о том, что перед законом все равны;

5) доведение до населения и общественности через радио, телевидение, периодическую печать информации о работе органов прокуратуры, в том числе и в области прокурорского надзора за исполнением законов, в особенности о принимаемых ею мерах к устранению нарушений законов и привлечению к ответственности виновных лиц с указанием их фамилий и должностей, состоянии и динамике правонарушений в регионах;

6) выявление пробелов (дефектов) действующего законодательства, потребностей в нормативном регулировании общественных отношений и принятии мер к их устранению путем внесения соответствующих предложений в представительные (законодательные) органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы. При этом нижестоящие прокуроры могут вносить подобные предложения через вышестоящих прокуроров;

---

<sup>1</sup>См: Приказы Генерального прокурора Республики Узбекистан. Т.; 2005 г. С. 260.

7) повышение правовой культуры должностных лиц, в особенности руководителей государственных органов, издающих правовые акты и совершающих другие юридически значимые действия, руководителей коммерческих организаций, предпринимателей, а также граждан, привитии им потребности точного исполнения законов. В наибольшей мере этому способствует активно осуществляемый прокурорский надзор за исполнением законов в сочетании с проведением специальных предупредительно-профилактических мероприятий. Основное требование, предъявляемое в современный период к прокурорскому надзору за исполнением законов — это повышение его эффективности, что выражается в его влиянии на конечный результат - состояние законности и правопорядка.

От активности, инициативы, профессиональной подготовки прокуроров, осуществляющих надзор, многое зависит в укреплении законности в государстве, в выявлении нарушений закона и установлении их причин и способствующих этим нарушениям условий. Прокуроры первыми сталкиваются с нарушениями законов, они первыми исследуют причины и условия, способствовавшие этим нарушениям. Именно они решают вопрос о возбуждении уголовного преследования против нарушителей закона и привлечения нарушителей к административной, дисциплинарной или материальной ответственности. Результаты их проверок служат исходным материалом для расследования преступлений, связанных с хищениями и взяточничеством, злоупотреблениями полномочиями должностных лиц, незаконным предпринимательством и многими другими.

## **1.2 Предмет и пределы надзора за исполнением законов**

Понятие предмета надзора за исполнением законов дано в ст. 20 Закона "О прокуратуре" Республики Узбекистан. В нем можно выделить два самостоятельных элемента.

1. Исполнение законов министерствами, государственными комитетами, ведомствами, органами самоуправления граждан, общественными объединениями, предприятиями, учреждениями, организациями, воинскими частями, воинскими формированиями министерств, государственных комитетов и ведомств, хокимами и другими должностными лицами.

2. Соответствие законам правовых актов, издаваемых указанными органами и лицами.

Фактически же, как в первом, так и во втором случае речь идет о различных проявлениях единой по своей сути направленной надзорной деятельности на решение

определенного рода задач, стоящих перед прокуратурой, в чем, собственно говоря, наиболее полно и конкретно выражаются особенности предмета каждой отдельно взятой отрасли прокурорского надзора. Соответствие законам правовых актов, издаваемых органами государственной власти, местного самоуправления, должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, является одной из форм исполнения законов. Специальное указание в статье Закона в качестве составной части предмета надзора на соответствие правовых актов закону следует рассматривать, как свидетельство стремления законодателя вычлнить те существенные, находящие отражение в предмете надзора специфические характеристики надзорной деятельности прокуратуры, которые являются наиболее значимыми.

Содержание используемого в ст. 20 Закона "О прокуратуре" Республики Узбекистан понятия "исполнение закона" включает в себя как собственно исполнение законов, представляющее собой активную деятельность по осуществлению содержащихся в них предписаний, так и соблюдение законов, которое обычно понимается как следование установленным законом запретам, воздержание от действий, которые законом признаются недопустимыми.

Исполнение законов выражается в виде действий или правовых актов. В действиях (бездействии) и актах, порождающих юридически значимые последствия (правовых актах), материализуются возведенные в закон воля и интересы народа. Через них реализуется главная функция закона как регулятора общественных отношений. Действия (бездействие) и правовые акты служат формами исполнения законов, охватывающими все области правоприменительной деятельности.

Говоря о предмете надзора, необходимо отметить, что прокуратура осуществляет надзор за исполнением законов строго определенной действующим законодательством совокупностью органов, организаций и должностных лиц. К таким органам, согласно перечню, представленному в ст. 21 Закона "О прокуратуре" Республики Узбекистан, относятся: отраслевые органы исполнительной власти; органы местного самоуправления; органы управления и руководители, государственных и негосударственных структур, осуществляющих деятельность в различных сферах жизни общества. Этот перечень является исчерпывающим. Несмотря на исчерпывающий характер определения, поднадзорных прокуратуре органов и учреждений некоторые авторы считают необходимым дополнить данный перечень. В частности Ю.Е. Винокуров, утверждает, в Законе о прокуратуре названы далеко не все органы, за исполнением законов которыми прокуроры призваны осуществлять надзор, и предлагает дополнить имеющийся перечень общественными организациями,

объединениями, движениями<sup>1</sup>. Но если обратиться к главе 4 Гражданского кодекса Республики Узбекистан, то мы увидим, что все предлагаемые Винокуровым субъекты относятся к некоммерческим организациям<sup>2</sup>, которые уже упомянуты в ст.20 Закона о прокуратуре. Кроме того, Ю.Е. Винокуров считает необходимым включить и граждан в число поднадзорных субъектов, мотивирую это тем, что при нарушении гражданами законов прокурор принимает меры к привлечению их к установленной законом ответственности<sup>3</sup>, с чем вряд ли можно согласиться, ввиду того, что при привлечении граждан, например, к уголовной ответственности, реализуется не надзорная функция прокуратуры, а функция уголовного преследования. В этой связи, следует поддержать позицию Н.В. Мельникова, считающего, что исключение граждан из числа поднадзорных субъектов, совершенно справедливо и является следствием отказа от тотального осуществления прокурорского надзора за всеми<sup>4</sup>.

В практическом плане важным является вопрос о том, какое содержание вкладывается законодателем в понятие законов, надзор за исполнением которых призвана осуществлять прокуратура. От точности ответа на данный вопрос непосредственно зависят целенаправленность и профессиональная, определенность надзорной деятельности прокуратуры.

Конституция Республики Узбекистан (ст.118), Закон "О прокуратуре" Республики Узбекистан (ст. 1 и 20) устанавливают, что прокуратура осуществляет надзор за исполнением законов, действующих на территории Республики Узбекистан.

К совокупности нормативных актов, надзор за исполнением которых осуществляет прокуратура, относятся международные договоры Республики Узбекистан и акты, содержащие общепризнанные принципы и нормы международного права, являющиеся, составной частью правовой системы Узбекистана. Причем они имеют приоритетное значение в случаях расхождения с отечественным законодательством. В числе актов международного правового характера несомненного внимания прокуроров заслуживают: Всеобщая декларация прав человека (1948 г.), Международный пакт о гражданских и политических правах (1966 г.) и факультативный протокол к нему, Конвенция о защите прав и основных свобод, Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам, подписанная в Минске 22 января 1993 г. (Минская

---

<sup>1</sup> Прокурорский надзор. Курс лекций и практикум. Изд. 6, перераб. и доп. / Под ред. д.ю.н.; проф. Ю.Е. Винокурова. М.: Издательство "Экзамен", 2004. С. 128.

<sup>2</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994. № 51-ФЗ С последующими изменениями и дополнениями // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301.

<sup>3</sup> Прокурорский надзор. Курс лекций и практикум. Изд. 6, перераб. и доп. / Под ред. д.ю.н.; проф. Ю.Е. Винокурова. М.: Издательство "Экзамен", 2004. С. 128.

<sup>4</sup> Мельников Н.В. Прокурорский надзор – самостоятельная форма осуществления прокурорской власти в России // Государство и право. 2003. № 5. С. 34-41.

конвенция), Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека (ратифицирована 4 ноября 1995 г.).

Большинство авторов едины во мнении, о необходимости законодательно определить, какие именно нормативные акты подразумеваются под понятием "закон", используемом в Законе "О прокуратуре", и мы с ними в этом солидарны. С учетом всего изложенного предлагается включить в его содержание конституционные законы, международные договоры Республики Узбекистан<sup>1</sup>, что весьма верно и соответствует содержанию Основного закона.

Несмотря на то, что законодательство о прокуратуре вполне определено и однозначно исходит из положений о связи надзорной функции только со сферой исполнения законов, специалистами в области прокурорского надзора время от времени высказываются суждения об относимости к предмету надзора за исполнением не только законов, но и подзаконных актов<sup>2</sup>.

Правда, в последние годы такого рода суждения стали формироваться более взвешенно. Сейчас признание относимости подзаконных актов к предмету прокурорского надзора оговаривается достаточно жесткими условиями, суть которых сводится к тому, чтобы они имели нормативный характер, чтобы ранг подзаконных актов соответствовал уровню высших органов государственной власти и на издание такого рода подзаконных актов, чтобы указанные органы имели бы специальные полномочия. Такая постановка вопроса, бесспорно, не вызывает столь резкой, как ранее, реакции отторжения у сторонников классической системы взглядов на прокуратуру как орган надзора за исполнением законов. Однако нельзя не заметить, что в современных условиях идея распространения прокурорского надзора на исполнение подзаконных актов потеряла актуальность. Сейчас имеются все условия для нормальной, продуманной, эффективной работы законодательных учреждений страны, и потому нет необходимости для замещения законов актами, имеющими меньшую юридическую силу. В этой части с серьезными проблемами практика прокурорского надзора в целом не сталкивается. Гораздо сложнее дело обстоит с решением задачи преодоления утвердившегося среди значительной части прокуроров мнения о не просто допустимости, а необходимости отнесения к предмету прокурорского надзора исполнения нормативных подзаконных актов различных уровней и видов. Это является

---

<sup>1</sup> Настольная книга прокурора / Под ред. д.ю.н. С.И. Герасимова. М.: НИИ проблем укрепления законности и правопорядка, издательство "Экслипт". 2003. С. 208.

Прокурорский надзор: Учебник для вузов / Под ред. заслуж. юриста РФ, д.ю.н., проф. А.Я. Сухарева. М.: Издательство НОРМА. 2003. С. 204.

<sup>2</sup> Прокурорский надзор в Российской Федерации: Учебник / Под ред. А.А. Чувилева. М.: "Юристъ" 2000. С. 118.

серьезной ошибкой. Упрощая и в какой-то мере облегчая нелегкую работу прокуроров, такой подход к пониманию сущности надзорной деятельности не может ее не дискредитировать<sup>1</sup>.

Особое беспокойство вызывает нормотворчество органов местного самоуправления, испытывающих недостаток грамотных специалистов. На наш взгляд, заслуживает поддержки высказанное А. Мыщыковым мнение о сужении круга актов, надзор за законностью которых входит в компетенцию прокуратуры<sup>2</sup>. Действительно, если исходить из реальных возможностей нынешней прокуратуры, особенно после введения в действие нового УПК Республики Узбекистан, то проверки законности правовых актов, носящих индивидуальный характер, следует проводить только по поступившим в прокуратуру жалобам и обращениям, касающимся значительных групп населения (неперсонифицированный интерес) или граждан, которые по объективным причинам не могут полноценно защитить свои права (безгласный интерес).

Особенно много нарушений прав граждан отмечается в настоящее время в вертикально интегрированных хозяйственных объединениях, например, в холдингах, которые переносят старое представление об административном характере взаимодействия участников на принципиально иную правовую и экономическую действительность и издают обязательные приказы в отношении самостоятельных предприятий. При этом с предприятий увольняются работники, переставшие быть акционерами, проводятся реорганизации многотысячных коллективов и т. п. Конечно, прокурор не должен устраняться от этих взрывоопасных ситуаций, особенно в условиях отсутствия развитых традиций судебной защиты нарушенного права вчерашних работников государственных предприятий, которых мы сами же долго приучали обращаться в прокуратуру<sup>3</sup>.

Не следует забывать, что прокуратура является централизованной системой органов, осуществляющих в общегосударственном масштабе надзор только за исполнением действующих на территории Республики Узбекистан законов. Ни о каких иных актах меньшей юридической силы законодательство о прокуратуре упоминаний не содержит. Правда, не упоминаются в Законе "О прокуратуре" Республики Узбекистан и международные нормы и принципы, и международные договоры, но, как видно из рассмотренных выше положений они, по существу, приравнены к законам, а в случае коллизии за ними признается приоритет перед законами Республики Узбекистан.

---

<sup>1</sup> Прокурорский надзор: Учебник для вузов / Под ред. заслуж. юриста РФ, д.ю.н., проф. А.Я. Сухарева. М.: Издательство "Норма", 2003. С. 204.

<sup>2</sup> Мыщыков А.Я. Прокурорский надзор за исполнением законов (возможности и пределы). // Прокурорская и следственная практика. 1998. №3. С. 29.

<sup>3</sup> Трубин Н.А. Прокуратура должна заниматься своим делом // Социальная законность. 1996. № 3. С.17-18.

Бесспорно, подзаконные акты (постановления, приказы, инструкции и др.) играют существенную роль в обеспечении реального исполнения законов. В них нередко получают, конкретизацию отдельные положения законов излагаются правила, определяющие механизм исполнения законов, формулируются требования к субъектам правоприменения по проведению единой политики в деле исполнения законов и др. И в этом заключается их несомненная ценность для прокуроров. Знать подзаконные акты и учитывать их в надзорной практике, безусловно, необходимо. Но делать из этого вывод о том, что прокурорский надзор должен включать в себя надзор за исполнением подзаконных актов, все-таки нет сколь-нибудь достаточных оснований. Исполнение подзаконных актов — это предмет деятельности других органов, в первую очередь органов контроля. Возлагать на прокуратуру надзор за исполнением подзаконных актов на деле означало бы игнорировать специфику прокуратуры как особого надзорного органа, возложить на нее не свойственные ей функции. Нельзя не считаться также с тем, что подзаконные акты — это акты законоисполнительного характера. Не единичны случаи, когда в них допускается искажение смысла закона, вводятся нормы, не предусмотренные законодательными актами. Поэтому прокуратура в силу своего государственно-правового статуса обязана осуществлять надзор за законностью подзаконных актов, но не за их исполнением<sup>1</sup>.

С содержанием предмета надзора за исполнением законов тесно связано решение вопроса о его пределах. В теории прокурорского надзора вопрос о пределах надзора за исполнением законов рассматривается в нескольких плоскостях: относительно круга объектов надзора, актов, надзор за исполнением которых осуществляют прокуроры, характера прокурорского надзора и характера мероприятий, рекомендуемых прокурорами в целях устранения нарушений закона, их причин и способствующих им условий, и др. Собственно говоря, этими параметрами можно и ограничиться. Они в достаточной мере определяют границы прокурорского надзора, и их знание способно обеспечить единство подхода прокурорских работников к надзору за исполнением законов, в чем, в сущности, и заключается смысл обозначения пределов прокурорского надзора.

Характеристика двух первых видов ограничений, которыми должны руководствоваться прокуроры, уже дана в предыдущем изложении. Вопросы о границах прокурорского надзора по другим параметрам также должны решаться исключительно на основе законодательства о прокуратуре. Характер прокурорского надзора, определяется его задачами, назначением прокуратуры как органа, следящего за законностью и стремящегося к утверждению единообразного и точного исполнения законов всеми органами, организациями, должностными лицами на всей территории страны. Главным критерием

---

<sup>1</sup> Божьев В.К. Прокуратура России - какой ей быть? // Российская юстиция. 1995. № 9. С.27.

оценки прокуратурой деятельности объектов надзора служит законность их действий и актов. Прокурор обязан фиксировать их отклонение от требований закона и требовать устранения правонарушений, причин и условий, им способствующих. В поле зрения прокурора находится, поэтому только та часть деятельности объектов надзора, которая урегулирована законом, связана с исполнением законов. Как указано в Законе "О прокуратуре" Республики Узбекистан, прокурор не вправе подменять другие органы. Его действия не должны касаться оперативно-хозяйственной деятельности.

В этой связи необходимо решительно отказаться от подмены контрольных полномочий вышестоящего государственного органа, не ввергая, к примеру, прокурора в пере проверку правильности перечисления регулирующих налогов. Прокурор не может и не должен отслеживать в проблемной ситуации с ростом обязательств по векселям, устанавливая фиктивность сделки с неликвидными векселями, если речь не идет о преступлении<sup>1</sup>. При всей значимости проблемы нельзя перекладывать ее на плечи прокуратуры на том только основании, что государственные органы, обязанные этим заниматься, бездействуют, а ущерб государству растет. Привлекательная на первый взгляд идея на деле приводит к обратным результатам. Не единичны факты, когда прокуроры районного звена, не понимая, что и как они должны делать, прибегают к имитации надзорной деятельности: вместе с санитарными врачами начинают проверять на рынках медицинские книжки у продавцов, договариваются с контролирующими органами о направлении в прокуратуру материалов, по которым вместо соответствующего органа, выявившего правонарушение, принимают собственные меры реагирования.

Характер прокурорского надзора как особого, самостоятельного вида государственной деятельности указывает и на такой ограничитель, как отсутствие у прокурора административных полномочий. Прокурор не вправе и не должен принимать меры по прямому устранению нарушений закона. Его миссия заключается в том, чтобы, выявив нарушения закона, их причины и способствующие им условия, поставить вопрос об их устранении перед тем органом или должностным лицом, в компетенцию которых входит осуществление соответствующих мер. Содержание конкретных мер и порядок их реализации определяются данным органом или лицом. Тем самым достигается цель, с одной стороны, сохранения в подобных ситуациях независимого положения прокурора, а с другой — обеспечения профессионального подхода к решению вопросов восстановления законности.

---

<sup>1</sup> Титова В. Прокурорский надзор за исполнением законодательства при перечислении налоговых платежей кредитными организациями // Законность. 2002. № 1. С. 25-27.

Таким образом, предметом надзора за исполнением законов должно стать беспрекословное, полное и своевременное соблюдение публичных интересов<sup>1</sup>, чем также свидетельствует анализ директивных указаний Генерального прокурора. Все общество, государство, и в частности – прокуратура - заинтересованы в том, чтобы публичные интересы обеспечивались реально, защищались, гарантировано, но в то же время за счет публичных интересов не допускалось ущемление интересов частных. В некоторых странах (Франция, Германия) законодательно закреплено понятие «публичный экономический порядок», что составляет основу общественной дисциплины<sup>2</sup>. Однако отечественное законодательство пока не содержит понятия публичного интереса, его четких контуров и содержания. И, тем не менее, практика прокурорского надзора уже выработала в этом направлении определенные ориентиры.

В общей теории права под публичными интересами понимается «официально признанный государством и обеспеченный правом интерес социальной общности, удовлетворение которого служит приоритетным условием и гарантией ее существования и развития».<sup>3</sup> Публичные интересы всегда выражаются в правовых нормах.

---

<sup>1</sup> В литературе данные отношения именуется также «национальные, государственные интересы», что, по нашему мнению, не отражает их сущности, так как прокуратура, обладая независимостью, не представляя ни государство, ни отдельных субъектов, предназначена, прежде всего, для обеспечения реализации именно публичных интересов, интересов всего общества.

<sup>2</sup> См.: Мельников А. Плюсы и минусы «общего» надзора // Законность, 1999, № 6. С. 6.

<sup>3</sup> См.: Тихомиров Ю.И. Публичное право: падения и взлеты // Государство и право, 1996, № 1. С. 6.

## **Глава 2. ПОЛНОМОЧИЯ ПРОКУРОРА ПО НАДЗОРУ ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ И СРЕДСТВА ИХ РЕАЛИЗАЦИИ**

### **2.1 Полномочия прокурора при осуществлении надзора за исполнением законов**

Для успешного осуществления прокурорского надзора за исполнением, законов прокуроры наделены определенными правами и несут установленные законом обязанности, т.е. обладают соответствующими полномочиями.

Полномочия прокурора по осуществлению надзора за исполнением законов – это совокупность правовых средств, предоставленных прокурору законом, с помощью которых он имеет право и обязан выявлять, устранять и предупреждать нарушения законов<sup>1</sup>.

Характер и диапазон полномочий прокурора определяются спецификой задач надзора за исполнением законов. Традиционно полномочия прокурора по надзору за исполнением закона принято, делить на три группы:

-полномочия по выявлению нарушений закона, их причин и способствующих им условий;

-полномочия по устранению нарушений закона;

-полномочия по предупреждению нарушений закона.

#### **I. Полномочия прокурора, направленные на выявление нарушений закона.**

Полномочия по выявлению нарушений закона, их причин и способствующих им условий обеспечивают установление фактических данных о событии правонарушения, способе его совершения, лицах, ответственных за его совершение, причиненном и вреде, о конкретных обстоятельствах, приведших к совершению правонарушения. В зависимости от источника информации, с помощью которой производится выявление правонарушений, различаются полномочия, ориентированные на получение требуемых сведений путем непосредственного обнаружения прокурором фактов противоправных действий (бездействия), путем истребования и изучения необходимых документов, путем получения информации от физических лиц, а также путем использования помощи специалистов.

Выделяют следующие полномочия прокурора:

1. По предъявлению служебного удостоверения беспрепятственно входить на территорию и в помещения предприятий, учреждений и организаций, указанных в п.2 ст.22 Закона о прокуратуре, то есть на территорию и в помещения министерств, государственных комитетов, служб, иных органов исполнительной власти, представительных и

---

<sup>1</sup> Прокурорский надзор: Учебник для вузов / Под ред. заслуж. юриста РФ, д.ю.н., проф. А.Я. Сухарева. М.: Издательство "Норма", 2003. С. 212.

исполнительных органов, органов местного самоуправления, органов военного управления.

Характеризуя это полномочие, следует отметить, что Закон о прокуратуре дает исчерпывающий перечень территорий и помещений, куда прокурор может беспрепятственно проходить. В этом перечне нет, например, помещений Правительства Республики Узбекистан, Президента Республики Узбекистан, судебных органов и т.д.

Прокурором движет не праздное любопытство, а профессиональный долг, когда он принимает решение посетить конкретную организацию, предприятие, учреждение. Поэтому никаких препятствий для реализации названного права не может и не должно создаваться<sup>1</sup>. Для прохода на нужную территорию прокурору достаточно предъявить служебное удостоверение. Это простая и очевидная истина, однако не всеми лицами (в основном к ним относятся бизнесмены, руководящие работники некоторых органов исполнительной власти, банков, коммерческих структур) она понимается надлежащим образом на прокуроров пытаются распространить правила пропускного режима требующего предварительного согласования визита представителя надзорной власти, заказа пропуска и т. п. Причем в наше время, когда в короткий срок были пересмотрены существовавшие до этого нормы организации политической, экономической, социальной сфер жизни общества, многим чиновникам, "деловым людям" такое положение представляется нормальным. Нетрудно заметить, что в нем изначально заложена идея неуважения государственной власти, пренебрежения нормами права, на соблюдении которых, собственно говоря, и держится порядок в любом государстве мира.

Право беспрепятственного входа включает в себе возможность появления, прокурора в нужное время в нужном месте у нужного лица. Лица, осуществляющие прокурорский надзор по своей должности должны иметь свободный доступ во все помещения поднадзорных им учреждений, право прокурора на беспрепятственный вход на поднадзорные ему объекты не может быть ограничено ведомственными и иными нормативными актами. Такого рода нормативные акты должны незамедлительно опротестовываться соответствующими прокурорами<sup>2</sup>.

Реализация данного полномочия ограничена еще одним условием. Право беспрепятственного входа прокурора на территорию и в помещение указанных объектов реализуется прокурором при наличии у него информации о нарушении законов на данной территории и в помещениях или в связи с деятельностью объектов перечисленных в п.2 ст.22 Закона о прокуратуре.

---

<sup>1</sup> Мельников Н.В. Прокурорский надзор – самостоятельная форма осуществления прокурорской власти в России // Государство и право 2003. № 5 С.37.

<sup>2</sup> Басков В.И., Коробейников Б.В. Курс прокурорского надзора. Учебник для студентов юридических вузов и факультетов, с приложением нормативных актов. М.: Издательство «Зерцало». 2000. С.174.

Право прокурора на беспрепятственный вход на территорию и помещение органов, указанных в ст. 22 Закона, выражается в нераспространении на него правил пропускного режима там, где они установлены. Для прохода прокурора достаточно предъявления им служебного удостоверения. Иные требования к нему неприменимы. Также только по предъявлении служебного удостоверения прокурор имеет право на месте знакомиться с документами и материалами в целях получения информации о фактах нарушения закона, проводить проверки, требовать для проверки решения, распоряжения, приказы и иные документы, сведения о состоянии законности и мерах по ее обеспечению. При этом недопустимо уклонение руководителей органов, к которым обратился прокурор, от выполнения его требований под каким-либо предлогом, в том числе по мотивам содержания в них государственной или коммерческой тайны<sup>1</sup>.

Следует иметь в виду, что право прокурора на беспрепятственное проведение проверок сопряжено с его обязанностью первоначально согласовать проводимую проверку с Республиканским Советом по координации деятельности контролирующих органов или соответствующими территориальными подразделениями Совета. Исключение составляют лишь проверки в порядке контроля, которые проводятся только по фактам и в сроки, установленные в акте (справке) по результатам проведенной ими проверки, без дополнительного решения Совета или его областной комиссии<sup>2</sup>.

Важное значение для результативности прокурорского надзора имеет предоставленное прокурору право требовать от руководителей и других должностных лиц проведения проверок деятельности подведомственных предприятий, учреждений, организаций, выделения специалистов для выяснения вопросов, с которыми корреспондируется обязанность исполнения данного требования руководителями. Необходимость в этом вызвана тем, что деятельность прокурора носит многоплановый характер. Ему приходится иметь дело с нарушениями законов, которые регулируют отношения во всех сферах жизни общества. Для констатации факта нарушения закона не всегда бывает достаточно правовой подготовки прокурора. Часто возникает необходимость исследования вопросов, требующих для своего решения специальных познаний.

Включение в число полномочий прокурора права требования от должностных лиц и граждан устных или письменных объяснений по поводу нарушений закона представляется закономерным. Нарушения совершают именно должностные лица и граждане, и без их объяснений получить достоверные знания о правонарушении невозможно. Даже при

---

<sup>1</sup> См.: Давлетов А.Дж. Прокурорский надзор. Учебник для студентов юридических вузов и факультетов. – Нукус: Билим, 1999. С. 103.

<sup>2</sup> См.: Положение «О порядке координации проверок деятельности хозяйствующих субъектов, проводимых контролирующими органами», утвержденное Постановлением Республиканского совета по координации деятельности контролирующих органов 23 апреля 2001 года № 01.

очевидности факта нарушения закона, полученные без участия виновных лиц данные о нем будут неполными и односторонними<sup>1</sup>.

Следует, однако, отметить, что в Законе о прокуратуре перечень полномочий прокурора сформулирован применительно лишь к его деятельности по проведению проверок при осуществлении надзора за исполнением законов на основании поступивших сообщений о допущенном нарушении закона и имеющихся у прокурора сведений о нарушениях законности. Между тем, специфика анализируемого направления деятельности органов прокуратуры предопределяет и специфику его полномочий в данной области. 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 РУз. Так, например, объяснения по поводу нарушения закона прокурором могут быть затребованы у должностных лиц хозяйствующих субъектов только по существу проверяемого или изучаемого вопроса, проводить проверки под видом получения объяснений недопустимо<sup>2</sup>.

При этом в соответствии с разъяснением, предоставленным Генеральной прокуратурой совместно с иными государственными органами, основанием для затребования объяснений должны являться:

- письменные обращения граждан, содержащие сведения о нарушениях законов, преступлениях либо иных противоправных действиях, ущемляющих права граждан и интересы государства;
- сообщения средств массовой информации;
- данные контролирующих органов о нарушениях законности в деятельности конкретно обозначенного хозяйствующего субъекта.

Информация, которую получает прокурор на объекте на основе своих непосредственных наблюдений, имеет большое значение для обеспечения законности. По состоянию средств техники безопасности на производстве может быть, например, составлена практически исчерпывающая информация о соблюдении законодательства об охране труда. Обстановка на рабочих местах нередко красноречиво свидетельствует об отношении руководителей коммерческих организаций к требованиям законодательства о качестве продукции, складские помещения, площадки хранения комплектующих изделий, готовой продукции могут помочь составить представление о соблюдении законодательства об

---

<sup>1</sup> См.: Давлетов А.Дж. Прокурорский надзор. Учебник для студентов юридических вузов и факультетов. – Нукус: Билим, 1999. С. 103.

<sup>2</sup> См.: Указание по обеспечению законности при проведении проверок деятельности хозяйствующих субъектов, зарегистрированное Министерством юстиции Республики Узбекистан 23 августа 2001 года № 01-01-28.

учетной дисциплине, финансах и др.<sup>1</sup>

2. Иметь доступ к документам и материалам. Личные наблюдения прокурора, как правило, дополняются документальными данными, которые прокурор имеет возможность получить предоставленному ему право доступа к документам и материалам. Не случайно право беспрепятственного входа на территории и в помещения поднадзорных органов и право доступа к материалам и документам предусмотрено в одном и том же абзаце ч.2 ст.22 Закона "О прокуратуре" Республики Узбекистан.

Хотелось бы отметить, что изучение документов и материалов на месте имеет такие преимущества, как возможность получения необходимых пояснений, справок от работников проверяемой организации, возможность сопоставления данных, отраженных в документах, с фактическим положением дел. Наконец, немаловажное значение имеет элемент внезапности, который свойственен обращению прокурора к документам непосредственно на том объекте, где по имеющейся информации совершаются правонарушения. Ознакомления с документами может помочь прокурору установить конкретные факты нарушения законов и получить соответствующую доказательственную информацию, наметить пути, определить формы и способы получения недостающих данных.

3. Проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона. На практике это полномочие называют проверкой исполнения законов на месте. Это полномочие имеет комплексный характер. Проведение проверки означает применение, прокурором целого ряда других полномочий, в частности, уже рассмотренных в виде беспрепятственного входа на территорию или помещения органов, перечисленных в п. 2 ст. 22 Закона о прокуратуре, доступа к документам и материалам, а также требований о предоставлении специалистов, получении объяснений от руководителей и других должностных лиц указанных органов и других полномочий, о которых речь будет идти ниже.

Проверка исполнения законов на вышеуказанных объектах является одним из наиболее важных и эффективных полномочий прокурора. Распространенность его применения и значимость таковы, что практически, да иногда и теоретически это полномочие отождествляют с прокурорским надзором в целом, с чем нельзя согласиться.

Проверка исполнения законов на объектах (на месте) хотя и очень важное, но, тем не менее, лишь одно из полномочий прокурорского надзора, те, кто приравнивают его к осуществлению прокурорского надзора за исполнением законов в целом, существенно снижают возможности, а следовательно, и эффективность этой отрасли прокурорского

---

<sup>1</sup> Викторов И.Е. Экономическая деятельность. Проблемы прокурорского надзора // Законность. 1995. № 11. С. 27.

надзора<sup>1</sup>.

Содержание, тактика и методика проведения проверок исполнения законов, существенно различаются в зависимости от содержания законов, исполнение которых подлежит проверке (законодательство о приватизации; об охране собственности, об охране окружающей среды и т.д.), и от вида объектов, на которых проводится проверка исполнения законов (органы управления, органы контроля, конкретные предприятия или организации). В связи с этим в теории и практике прокурорского надзора разработаны и применяются методики осуществления надзора за исполнением законов об охране собственности, о труде, о соблюдении некоторых конституционных прав граждан, законов о несовершеннолетних и т.д..

4. Требовать от руководителей и других должностных лиц, указанных в п.1 ст.21 Закона о прокуратуре, представления необходимых документов, материалов, статистически и иных сведений. Применяя рассматриваемое полномочие, прокурор обращается к руководителям и иным должностным лицам не того объекта проверки, где он находится, а других органов организаций и учреждений, чьи документы, материалы статистически иные сведения необходимы прокурору для установления и доказывания правонарушений на других объектах. Так, прокурор, получив информацию о факте уклонения от налогов коммерческой организацией, может обратиться в органы налогового контроля (налоговую инспекцию) с требованием о предоставлении сведений об уплате налогов данной организацией. С подобным же требованием прокурор может обратиться в статистические или банковские учреждения.

Изучение и анализ полученных таким образом сведений и иных материалов могут избавить прокурора от необходимости проведения проверки исполнения законов на конкретном объекте.

Закон не определяет перечень документов, материалов и сведений, которые может затребовать прокурор при применении данного полномочия, а тем более их содержание. Пределы прокурорских требований в этом случае также определяются относимостью требуемой информации к правонарушению. Прокурор должен истребовать только те документы и сведения, которые позволяют установить и доказать факт совершенного правонарушения<sup>2</sup>.

Истребование и изучение необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений в известной мере перекликаются с правом доступа прокурора к документам и

<sup>1</sup> Цуканов А.Н. Полномочия прокурора по надзору за исполнением законов // Государство и право. 2001. № 3. С. 23.

<sup>2</sup> Прокурорский надзор: Учебник для вузов /Под ред. проф. Г.П. Химичевой. М.: ЮНИТИДАНА. Закон и право. 2001. С. 94.

материалам. Однако это самостоятельные полномочия прокурора. Общим для них является то, что в обоих случаях имеется в виду работа с документами. По всем другим признакам они несут в себе существенные отличия.

Первое отличие, которое бросается в глаза - подход прокурора к определению совокупности документов, которые ему позволят разобраться существом конкретного дела. В первом случае эта совокупность, как правило, определяется в общем, неконкретизированном виде, поскольку прокурор не имеет данных о том, в каких конкретных документах содержится нужная ему информация. Во втором случае прокурор обращается к руководителям и должностным лицам органов, организаций, учреждений, надзор за исполнением законов которыми он осуществляет, с требованием предоставления ему точного обозначенного перечня документов и материалов с указанием их выходных данных, реквизитов и прочих индивидуализирующих признаков. Второе отличие, тесно связанное с первым, заключается в различии задач, которые решаются путем реализации рассматриваемых полномочий. В первой ситуации задачи носят поисковый характер: прокурору максимально оперативно требуется обнаружить и зафиксировать нужную информацию, а часто при этом также предусмотреть и меры по обеспечению сохранности соответствующей документации. Во втором случае сведения о конкретных документах, материалах в прокуратуре имеются, и путем их истребования решается задача пополнения информационной базы прокурорской проверки недостающим компонентом<sup>1</sup>.

По требованию прокурора ему должны быть представлены все документы, которые, необходимы для выявления нарушений закона, их причины и способствующих им условий. Уклонение от представления прокурору документов, под каким бы то, ни было предлогом недопустимо.

На практике, тем не менее, можно встретиться с фактами отказа от направления прокурору документов по той причине, что в них, скажем, содержатся сведения, составляющие государственную или коммерческую тайну. Это незаконно. Наличие в документах сведений закрытого характера обуславливает только обязанность прокурора соблюдать соответствующие правила работы с такими документами, но отнюдь не может рассматриваться как основание отклонения его требований<sup>2</sup>.

Порядок доступа прокурора и правила работы с документами, содержащими государственную тайну, регламентирует Закон Республики Узбекистан от 07 мая 1993 г. "О защите государственных секретов". Закон устанавливает исчерпывающий перечень

---

<sup>1</sup> Прокурорский надзор: Учебник для вузов / Под ред. проф. Г.П. Химичевой. М.: ЮНИТИДАНА. Закон и право. 2001. С. 96.

<sup>2</sup> Бессарабов В.Г. Прокуратура как важнейшее звено становления в России демократического правового государства // Журнал российского права. 1998 . № 9. С. 58.

сведений, составляющих государственную тайну. К ним относятся сведения в военной области, области экономики, науки и техники, внешней политики, которые не подлежат разглашению. Особый режим этих сведений обусловлен интересами обеспечения обороны и безопасности государства. Доступ к ним лиц, осуществляющих прокурорский надзор, возможен при наличии соответствующего допуска, оформленного надлежащим образом.

5. Требовать выделения специалистов для выяснения возникающих вопросов. В процессе осуществления надзора за исполнением законов в связи с содержанием этих законов и регулируемых ими сфер общественных отношений (собственность, производство, транспорт, образование, медицина, социальное обеспечение и т.д., и т.п.) у прокурора зачастую возникают вопросы, которые он не может решить сам достаточно компетентно. В таких случаях он, используя названное полномочие, может требовать выделения специалистов, то есть лиц, обладающих необходимыми познаниями в экономике, технологии, экологии, финансах, здравоохранении и т.д., для решения возникших вопросов. Их необходимая высокая квалификация подтверждается обычно опытом работы по той или иной специальности, наличием ученых степеней и званий. Требование о выделении таких специалистов направляется прокурором руководителям или иным должностным лицам органов и организаций, имеющим право поручить выполнение требований прокурора подчиненным им работникам.

Срок, на который выделяются такие специалисты, законом не определяется. Его продолжительность каждый раз зависит от продолжительности времени, необходимого для разрешения поставленных прокурором вопросов.

Разрешая поставленные вопросы, специалисты, изучают, анализируют и дают оценку фактической стороне обстоятельств, в связи с которыми возникли вопросы. Правовую оценку этим заключениям специалистов дает сам прокурор.

Использование помощи специалистов играет существенную роль в обеспечении высокого профессионального уровня работы прокурора. Прокуроров, как правило, недобросовестные критики часто стремятся обвинить в дилетантизме, поверхностном отношении к решению, связанных с надзорной практикой вопросов. Аргументация здесь проста и как будто убедительна: имея дело с различными сферами жизни общества, сталкиваясь с необходимостью решения широкого круга задач специального характера, прокуроры объективно поставлены в такие условия, при которых у них нет возможности обеспечить квалифицированный подход к рассмотрению тех, многообразных ситуаций, которые свойственны деятельности органов прокуратуры. Использование помощи специалистов, является эффективным способом преодоления дефицита знаний, находящихся за пределами профессиональной подготовки прокуроров. Специалисты помогают

прокурорам учитывать особенности различных видов социальной, экономической, культурной, технической, управленческой деятельности при решении задач, стоящих перед органами прокуратуры, способствуют достижению профессионально безупречных, результатов работы прокуроров<sup>1</sup>.

6. Требовать от руководителей и других должностных лиц проведения по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, другим данным ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им органов, организаций и учреждений, перечисленных в п. 2 ст. 22 Закона о Прокуратуре. Данное полномочие применяется прокурором в тех случаях когда в прокуратуру поступают материалы в виде заявлений, сообщений, обращений от граждан, работников и должностных лиц отдельных организаций и учреждений, редакций газет, журналов, иных средств массовой информации, ревизионных комиссий коммерческих и некоммерческих организаций и т.п. свидетельствующие о признаках правонарушений в деятельности указанных в п. 2 ст.22 Закона о прокуратуре органов и организаций или их должностных лиц. Из смысла требований Закона о прокуратуре (ст. 22) ясно, что такое требование прокурора может быть предъявлено руководителям, имеющим право назначать проведение ревизий в подведомственных или подконтрольных органах, организациях или учреждениях. В первом случае это означает, что проведение ревизии производится соответствующими специалистами, подчиненными руководителю органа или организации, находящимися в одном с руководителем министерстве, комитете, службе, организации, чьи должностные лица и иные работники находятся в подчиненном по отношению к руководителю положении. К числу же подконтрольных организаций относятся не только организации одного ведомства, но и организации других ведомств, на которых распространяются функции контрольных органов. Так, по поручению прокурора проверка противопожарного состояния может быть проведена не только в органах МВД, в составе которого находятся органы противопожарного надзора, но и в организациях и учреждениях любых других органов, перечисленных в п. 2 ст. 22 Закона о прокуратуре. Требование прокурора о проведении проверок или ревизий обычно выражается в письменной форме. В требовании указываются основание и повод для проведения такой проверки. Ставятся конкретные вопросы, которые должны быть выяснены при проведении проверки или ревизии.

Результаты проверки или ревизии с ответами на поставленные вопросы должны быть переданы прокурору в установленный им срок. Правовую оценку результатов проверки или ревизии делает сам прокурор.

---

<sup>1</sup> Димидов К.А. Использование помощи специалистов в прокурорских проверках // Судостроительство и прокурорский надзор. №1. 2002. С. 34.

7. Вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений законов. Это полномочие прокурора состоит как бы из двух частей: а) требовать объяснений от должностных лиц и граждан по поводу нарушения закона; б) вызывать должностных лиц и граждан для дачи указанных объяснений.

Требование прокурора дачи объяснений состоит в предложении должностному лицу или гражданину сообщить все, что ему известно о факте нарушения закона. Объяснение может быть дано в устной и письменной форме. Получение таких объяснений имеет определенное сходство с допросом свидетеля или обвиняемого, но принципиально отличается по процессуальной форме и юридическому значению. Объяснение может быть дано в произвольной форме. Лицо, дающее объяснение, не предупреждается об уголовной ответственности за дачу ложных показаний. Объяснение может быть дано по месту работы или жительства указанных лиц. Это часто бывает в тех случаях, когда прокурор проводит проверку исполнения законов на конкретном объекте (месте). В тех случаях, когда такая проверка не проводится или при ее проведении отсутствует возможность получения объяснений ввиду отсутствия необходимых должностных лиц или граждан или по другим причинам, они могут быть вызваны в прокуратуру<sup>1</sup>.

Вызов должностных лиц или граждан для дачи объяснений состоит в предложении указанным лицам явиться в указанный день и час в прокуратуру вызов может быть осуществлен в письменной или устной форме (по телефону).

При реализации рассматриваемого полномочия могут применяться различные тактические приемы, например, выбор очередности лиц для дачи объяснения, места дачи объяснения, формы объяснения (в виде свободного рассказа, ответа на поставленные вопросы и т.д.). Совокупность всех этих приемов составляет тактику вызова должностных лиц и граждан и получения от них объяснений по поводу нарушений закона<sup>2</sup>.

## II. Полномочия прокурора направленные на устранение выявленных нарушений.

Полномочия прокурора по устранению нарушений закона представляют собой систему правовых средств, используемых прокурором для пресечения правонарушений, восстановления законности, ликвидации вызванных нарушениями закона негативных последствий.

Эффективными средствами устранения нарушений закона являются возбуждение уголовного дела и возбуждение производства об административном правонарушении. Уголовное дело возбуждается прокурором при наличии данных, указывающих на присутствие в имеющихся у него материалах признаков преступления. Решение о

---

<sup>1</sup> Кехлеров С. Надзор за исполнением законов и законностью правовых актов // Законность. 1993. №7. С.2–8.

<sup>2</sup> Макаров Н.С. Правозащитная роль прокуратуры // Законность. 1997. №9. С.7–9.

возбуждении уголовного дела оформляется постановлением прокурора. Уголовное дело, возбужденное прокурором, направляется по подследственности органу расследования преступлений для производства дознания или предварительного следствия либо принимается к производству самим прокурором.

Дело об административном правонарушении прокурором возбуждается при наличии достаточных данных, подтверждающих совершение административного проступка. При этом в обязательном порядке проверяется отсутствие обстоятельств, препятствующих привлечению к административной ответственности таких как: недостижение лицом шестнадцатилетнего возраста, истечение сроков давности привлечения к административной ответственности и др. О возбуждении производства об административном правонарушении прокурор выносит постановление, которое направляется судьбе, в орган, должностному лицу, уполномоченным рассматривать дело об административном правонарушении в течение суток с момента вынесения постановления об административном правонарушении. По делам о правонарушениях, совершение которых влечет административный арест, постановление передается на рассмотрение судьбе немедленно после его вынесения. Прокурор в праве участвовать в рассмотрении дела об административном правонарушении, приносить протест на постановление по делу об административном правонарушении независимо от участия в деле, а также совершать иные предусмотренные законом действия.

Следующим полномочием является требование прокурора привлечения лиц, нарушивших закон, к иной установленной законом ответственности. Это полномочие прокурора применяется в случаях выявления правонарушений менее опасных, нежели преступления или административные правонарушения. Обычно это дисциплинарные проступки или нарушения гражданского законодательства, повлекшие материальный ущерб.

В таких случаях прокурор может потребовать принятия соответствующих мер от должностных лиц, в чью компетенцию входит наложение на виновных мер дисциплинарного взыскания, либо принятия мер к возмещению материального ущерба, предусмотренных соответствующими нормами трудового или гражданского законодательства.

Особым видом полномочий, является освобождение лиц незаконно подвергнутых административному задержанию на основании решения несудебных органов. Применение административного задержания является важной мерой обеспечения производства по делам об административных нарушениях. Вместе с тем применение этой меры ограничивает важнейшее конституционное право человека и гражданина - право на свободу и личную неприкосновенность. В связи с этим данное полномочие прокурора, имеет чрезвычайно важное не только правовое, но и политическое значение.

При применении данного полномочия прокурор обязательно проверяет

правомочность органа, осуществившего задержание. Каждый из указанных в законе органов при осуществлении административного задержания действует в пределах, определенных законом подведомственности и компетенции.

Важно подчеркнуть, что применение этого полномочия распространяется только на решения об административном задержании несудебных органов.

Необходимым условием законности административного задержания является соблюдение сроков задержания. Его продолжительность по общему правилу не может превышать 3-х часов. В исключительных случаях, срок может быть более продолжительным, в этом случае прокурор должен быть уведомлен в течение 24 часов.

При установлении нарушений прокурор выносит постановление об освобождении незаконно задержанных, которое подлежит незамедлительному исполнению. В случае необходимости прокурор может принять должные меры к наказанию виновных в незаконном задержании.

Одним из основных полномочий по устранению нарушений закона является право опротестования противоречащих закону правовых актов. Примечательно, что данное полномочие было свойственно прокуратуре с момента её возникновения. Прямое указание на наличие данного полномочия прокурор, а содержится еще в Указе Петра 1 "О должности генерал-прокурора" от 27 апреля 1722 г<sup>1</sup>.

Принесение протеста следует рассматривать не только как право, но и как обязанность прокурора. Во всех случаях выявления противоречащих закону правовых актов прокурор не должен уклоняться от реагирования на них.

Данное полномочие прокурора применяется в тех случаях, когда в процессе осуществления надзора за соответствием законам правовых актов, издаваемых органами или должностными лицами, выявляются приказы, распоряжения, постановления и иные акты, полностью или частично не соответствующие Конституции Республики Узбекистан и законам.

Рассматриваемое полномочие состоит в требовании прокурора полностью или частично отменить противоречащие закону акты.

Это требование обращается, как правило, к должностному лицу или органу издавшему (принявшему) незаконный акт. В зависимости от конкретных обстоятельств, например, неисполнения требований, прокурор может обратиться с этим требованием к вышестоящему органу или должностному лицу, в чью компетенцию входит отмена такого акта.

В необходимых случаях прокурор, реализуя данное полномочие, может обратиться в

---

<sup>1</sup> Прокурорский надзор в Российской Федерации: Учебник / Под ред. А.А. Чувилева. М.: "Юристь" 2000. С. 137.

суд общей юрисдикции или хозяйственный суд с требованием о признании не соответствующих закону актов недействительными. Такая форма реализации рассматриваемого полномочия прокурора появилась сравнительно недавно и служит наглядным подтверждением укрепления судебной власти в Республике Узбекистан.

Исключением из этого правила является ограничение права прокурора на обращение, в суд общей юрисдикции с требованием о признании законов Республики Узбекистан недействительными. Применение рассматриваемого полномочия прокурора возможно только относительно актов, издаваемых органами и должностными лицами, являющимися объектами надзора за исполнением законов в соответствии с Законом о прокуратуре<sup>1</sup>.

Прокурор может опротестовывать правовые акты, издаваемые и другими органами, например, судебными, исполняющими наказания и др. Однако эти полномочия относятся к другим отраслям прокурорского надзора.

Полномочие по внесению представлений об устранении нарушений закона, означает право и обязанность прокурора требовать устранения выявленных в процессе осуществления надзора фактов нарушения закона. Под нарушениями закона в этом случае понимается неисполнение или ненадлежащее исполнение требований закона органами, организациями или их должностными лицами, перечисленными в п. 2 ст.22 Закона о прокуратуре. Характер нарушения закона каждый раз определяется содержанием требований конкретного закона (нормы гражданского, финансового, налогового законодательства, законодательства о приватизации, экологического и т.д.). Однако каждый раз эти нарушения закона должны иметь достаточно существенный характер, то есть причинять или создавать реальную угрозу, интересам граждан, общества или государства.

С требованием об устранении нарушений закона прокурор может обратиться к тем органам, организациям, учреждениям или должностным лицам, которые имеют право и возможность устранить выявленные нарушения закона. В их числе могут быть только те объекты, исполнение законов которыми входит в предмет прокурорского надзора.

### III. Полномочия прокурора, направленные на предупреждение нарушений закона.

Полномочия прокурора по предупреждению нарушений закона в "чистом виде" представлены правом прокурора объявлять предостережение о недопустимости нарушения закона.

Это полномочие прокурора имеет целенаправленный профилактический характер. Оно применяется в тех случаях, когда прокурор в процессе осуществления надзора за исполнением законов и законностью правовых актов либо в процессе проверки конкретных

---

<sup>1</sup> Становление правового государства и функции прокуратуры // Государство и право. 1996. №5. С.2–29.

обращений, заявлений или жалоб получает сведения о том, что должностные лица органов, организаций и учреждений, являющихся объектами надзора за исполнением законов, готовятся совершить противоправные деяния. Предостережение о недопустимости нарушения закона объявляется прокурором при наличии явной угрозы нарушения закона.

Основная цель предостережения о недопустимости нарушения закона – пресечение (прекращение) и предупреждение противоправного антиобщественного деяния, недопущение более опасных правонарушений, в том числе и преступлений. Это средство не заменяет, но дополняет другие средства реагирования. Наряду с объявлением предостережений прокуроры могут использовать внесение протестов и представлений. Предостережение в сочетании с другими правовыми средствами повышает результативность реагирования, в большей мере способствует предупреждению правонарушений.

Предостережения о недопустимости нарушения закона следовало бы применять и к руководителям коммерческих организаций (управляющим, директорам, председателям и их заместителям). В связи с этим, на наш взгляд, разумно внести соответствующие дополнения в ст.22 Закона о прокуратуре.

В плане предупреждения нарушений законов хорошие результаты достигаются, когда вся надзорная деятельность прокуратуры протекает в условиях гласности. Существенную роль в этом играет информация о состоянии исполнения законов и принимаемых прокуратурой мерах по устранению и предупреждению нарушений законов, направляемая в органы представительной и исполнительной власти<sup>1</sup>.

Повышению эффективности прокурорского реагирования на нарушения законов могли бы способствовать:

- а) более тщательная отработка прокурорами текстов актов прокурорского надзора и в особенности их мотивировочной и резолютивной частей;
- б) разумное сочетание письменных и устных форм реагирования;
- в) совершенствование контроля со стороны прокуроров за выполнением требований, содержащихся в актах прокурорского надзора;
- г) наделение прокуроров дополнительными полномочиями, направленными на устранение нарушений законов.

Особо необходимо выделить полномочие прокурора на участие в заседаниях органов государственной власти и управления<sup>2</sup>. Подобное право прокурора позволяет совершенствовать действующее законодательство с учетом существующей практики применения законов, предупредить принятие нормативных актов, противоречащих

---

<sup>1</sup> Костенко Н.И. Место прокуратуры в государственном механизме // Государство и право. 1995. № 11. С. 31.

<sup>2</sup> См.: Закон Республики Узбекистан от 29 августа 2001 года «О прокуратуре» (новая редакция), ст. 9.

действующему законодательству. Ведь, как известно, при необоснованных, неправильно составленных законах становится, чуть ли не бессмысленным говорить о режиме законности, как о точном и неуклонном их исполнении. Законными должны быть, прежде всего, сами законы, то есть они должны отражать объективные закономерности общественного развития<sup>1</sup>, за чем, безусловно, должна надзирать прокуратура.

Согласно действующему законодательству при выявлении нарушений закона прокурор обязан принять меры, предусмотренные этим законом и иными актами законодательства, а именно:

- опротестовать акты министерств, государственных комитетов и ведомств, учреждений, предприятий, организаций, хокимов, воинских частей, общественных объединений, а также решения и действия должностных лиц;

- возбуждать в установленном законом порядке уголовное дело, дисциплинарное производство или производство об административном правонарушении;

- давать предписания об устранении очевидных нарушений закона;

- обращаться в суд с заявлением для защиты прав и законных интересов граждан, юридических лиц и государства, а равно в случаях отклонения либо не рассмотрения в установленный срок протеста прокурора на противоречащий закону акт или незаконное решение должностного лица;

- письменно объявлять должностным лицам и гражданам предостережение о недопустимости нарушения закона;

- вносить представление в государственные органы, общественные объединения и должностным лицам об устранении нарушений закона, а также причин и условий им способствующих; обращаться в Конституционный суд Республики Узбекистан о несоответствии Конституции Республики Узбекистан нормативных актов государственных органов и общественных объединений, в отношении которых в соответствии с Конституцией Республики Узбекистан не осуществляется прокурорский надзор<sup>2</sup>. Как отмечается в литературе, «прокурорский надзор состоит не в непосредственном устранении нарушений закона, а лишь в постановке вопроса об этом перед самим нарушителем либо по отношению к вышестоящему к нему органом»<sup>3</sup>.

Прокурору не предоставлено право отменять или изменять решения, которые он признает незаконными или необоснованными.

<sup>1</sup> См.: Демин А.А. Административно – правовое регулирование в сфере экономики (пятое «Лазаревские» чтения) // Государство и право, 2001, № 11. С. 12.

<sup>2</sup> Приводятся по: Давлетов А.Дж. Прокурорский надзор. Учебник для студентов юридических вузов и факультетов. – Нукус: Билим, 1999. С. 103.

<sup>3</sup> См.: Добровольская Т.Н. Понятие надзора за судебной деятельностью судов, его значение для улучшения работы органов советского правосудия. Уч. зап. ВНИИСЗ. Вып. 1. – М., 1964. С. 90.

Требования прокурора о представлении правовых актов и других необходимых документов, материалов и сведений, о проведении проверок, выделении специалистов, о явке в прокуратуру и даче объяснений по поводу нарушения закона обязательны для исполнения всеми органами, должностными лицами и гражданами, которым они адресованы. Проверка, ведомственная или вневедомственная экспертиза должны быть проведены в установленный прокурором срок с обязательным извещением прокурора о результатах. При этом следует иметь в виду, что прокуратура в процессе реализации своих полномочий должна исходить из следующего правила: «осуществление полномочий прокурора должно исключать подмену прокурором иных государственных органов власти, управления или контроля либо вторжение в оперативно – хозяйственную деятельность», в целом преследовать цель защиты прав и законных интересов хозяйствующих субъектов при всемерной охране публичного интереса.

Многообразные полномочия прокуроров при правильном и полном их использовании обеспечивают эффективность надзора за исполнением законов при осуществлении хозяйственной деятельности, своевременность выявления нарушений закона, причин и условий им способствующих, устранение нарушений закона, их предупреждение, восстановление нарушенной законности и привлечение нарушителей закона к ответственности. В то же время, обладая таким набором сильных и многообразных полномочий, прокуратура должна осознавать свою ответственность за их правильное и эффективное использование в интересах всего общества, а не в интересах защиты определенных субъектов, в том числе и государства. Утверждение же, что интересы, защищаемые государством, могут полностью соответствовать публичным интересам, представляет собой идеальную, возможно даже, никогда полностью не достижимую модель, поскольку «отношения государство – общество заключаю в себе определенные противоречия»<sup>1</sup>. В какой – то мере эти субъекты противостоят друг – другу. Ведь предназначение прокуратуры состоит в охране всего общества, а не в отражении воли государства и исполнении роли института, защищающего его права<sup>2</sup>. Об этом же свидетельствует и действующее законодательство Республики Узбекистан о прокуратуре, указывая в качестве первоочередных объектов прокурорского надзора государственные институты – министерства, ведомств, комитеты и пр.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> См.: Отческая Т.И. Защита интересов государства в арбитражном процессе // Юридический мир, 2003, № 2. С. 60.

<sup>2</sup> См.: Чердаков О.И. Место и роль прокуратуры в правоохранительной системе советского государства в период его становления и развития (1917-1936) // Государство и право, 2000, № 12. С. 90.

<sup>3</sup> См.: Закон Республики Узбекистан от 29 августа 2001 года «О прокуратуре» (новая редакция), ст. 20.

## **2.2 Акты прокурорского реагирования при осуществлении надзора за исполнением законов**

Акты прокурорского реагирования - это предусмотренные Законом о прокуратуре формы реализации полномочий прокурора по устранению и предупреждению правонарушений.

Будучи предусмотренными, в Законе, акты прокурорского реагирования имеют процессуальный характер. Они составляются в определенной форме, вносятся в определенные адресаты. Закон определяет порядок внесения и рассмотрения актов прокурорского реагирования, права и обязанности прокурора и лиц, рассматривающих эти акты.

В актах прокурорского реагирования должны быть изложены сущность правонарушения, его негативные последствия, причины и условия, способствовавшие его совершению. Закон о прокуратуре предусматривает пять видов актов прокурорского реагирования: заявление, протест, представление, постановление и предостережение.

Эффективность и действенность деятельности прокуроров по надзору за исполнением законов во многом определяется качеством правовых актов, принимаемых прокурором по поводу допущенных нарушений закона. Перечень этих актов исчерпывающе определен законом Республики Узбекистан «О прокуратуре». К их числу относятся: протест (ст. 38), постановление (ст. 39), представление (ст. 40), заявление (ст. 41), предостережение (ст. 42).

Акты прокурорского реагирования всегда индивидуальны: они обращены к тем или иным конкретным органам или лицам и по определенным фактам. Прокуроры не правомочны принимать акты, рассчитанные на многократное применение или безличные, устанавливающие так называемые абсолютные требования и запрещения, какими могут быть акты органов государственной власти и управления в пределах их компетенции<sup>1</sup>.

Указанные акты прокурора непосредственно направлены на устранение конкретных нарушений закона, причин и условий, способствующих их совершению. Внесение этих актов имеет не только большое общее, но и специальное предупредительное значение. При этом работники органов прокуратуры, приносящие соответствующий акт, должны особое внимание обращать на то, чтобы он (акт) был направлен на устранение действительно актуального, значительного нарушения закона, обуславливающего процессуальную необходимость вмешательства прокурора и принятия им соответствующего решения. Может оказаться, что допущенное нарушение настолько незначительно, что может быть устранено и

---

<sup>1</sup> См.: Давлетов А.Дж. Прокурорский надзор. Учебник для студентов юридических вузов и факультетов. – Нукус: Билим, 1999. С. 105.

без вмешательства прокурора, но, тем не менее, прокурор приносит протест или выносит постановление, отвлекая тем самым не только должностных лиц, но и ограниченный штат прокуратуры от решения более существенных вопросов, тем самым, распыляя усилия прокуратуры.

Эффективность прокурорского надзора зависит не только от качества проводимых прокурорами проверок исполнения законов, но и в большой мере от самих актов прокурорского реагирования. Теория и практика прокурорского надзора уделяют большое внимание тем условиям, соблюдение которых необходимо для эффективности актов прокурорского реагирования, повышения их качественности.

Основными из этих условий являются: своевременность внесения акта; точность и достоверность указываемых в нем фактов; юридическая обоснованность и исчерпывающая мотивированность вносимых в акте предложений прокурора; правильность выбранного пути внесения акта.

Для каждого из актов прокурорского реагирования на нарушение закона существуют свои специфические условия их применения. Так, при составлении представлений следует обращать внимание на то, чтобы в них ясно была выражена связь между нарушением закона и способствовавшими ему условиями и соответственно были сформулированы предложения прокурора. В постановлении о возбуждении дисциплинарного производства или о возбуждении производства об административном правонарушении надо точно указать незаконные действия, наличие которых служит основанием для внесения данного постановления, и лицо, совершившее эти действия и т. д.

Акт прокурорского реагирования должен быть относительно кратким, содержать необходимые реквизиты: наименование прокуратуры, место и время составления акта, должностное положение, классный чин и фамилию прокурора, от которого он исходит, адресат. Акт должен иметь: *вводную часть* (здесь указываются фамилию, инициалы и должность лица или наименование органа, которому адресуется документ, название документа, дату и место его вынесения, а применительно к постановлению - должность, классный чин, фамилию, инициалы прокурора или его заместителя), *описательно-мотивировочную часть* (содержит указание на источник информации о нарушении закона, кем и какое его положение нарушено, в чем состоит нарушение, ссылка на норму, которой руководствуется прокурор), *заключительную (резюмирующую) часть* (содержит указание на то, что необходимо предпринять для устранения нарушения закона, причин нарушения и способствующих ему условий (в протесте, предписании, представлении), в отношении кого возбуждается дисциплинарное производство или производство об административном правонарушении, какому должностному лицу или органу документ направляется для

рассмотрения или кому поручается расследование уголовного дела). В документе указывается также, что он подлежит обязательному рассмотрению в установленный законом срок и о результатах должно быть сообщено прокурору, разъясняется право на обжалование. Акт обязательно должен быть подписан прокурором или его заместителем.

Для эффективности актов прокурорского реагирования чрезвычайно важное значение имеет точное выполнение органом или должностным лицом, получившим такой акт, возложенных на него законом корреспондирующих обязанностей. На прокурорах соответственно лежит надзор за соблюдением этими органами указанных требований закона<sup>1</sup>.

Поскольку существует определенная специфика составления и правовое назначение каждого из актов прокурорского реагирования на нарушения закона, необходимо остановиться на характеристике каждого из них.

а) «**Протест** - это документ прокурора, содержащий обращенное к компетентному органу либо должностному лицу обязательное для рассмотрения требование об отмене противоречащего закону акта, решения или о приведении их в соответствие с законом, либо о прекращении незаконно действия должностного лица, восстановлении нарушенного права»<sup>2</sup>. Протест прокурора в порядке надзора за исполнением законов при осуществлении хозяйственной деятельности представляет одно из основных правовых средств реагирования прокурора на выявленные нарушения закона.

Предметом опротестования могут быть не только правовые акты или решения должностных лиц, но и любое незаконное действие должностного лица. Прокурор вправе принести протест не только на незаконный правовой акт, но и на распоряжение устного характера, если оно не соответствует или противоречит закону.

В соответствии со ст. 38 Закона «О прокуратуре» протест на противоречащий закону нормативный акт приносится прокурором в орган, издавший его, либо в вышестоящий орган. В таком же порядке приносится протест на незаконные решения должностного лица. Указание закона на то, что протест приносится в орган, издавший противоречащий закону акт, или в вышестоящий орган, предоставляет прокурору право выбора одного из этих путей. Такой выбор в каждом конкретном случае имеет важное значение как для быстрого устранения нарушения закона и фактического восстановления нарушений законности, так и для предупреждения подобных нарушений в дальнейшем. Вносить протест в орган,

---

<sup>1</sup> См.: Давлетов А.Дж. Прокурорский надзор. Учебник для студентов юридических вузов и факультетов. – Нукус: Билим, 1999. С. 106.

<sup>2</sup> См.: Закон Украины «О прокуратуре»: Научно-практический комментарий // Д.М.Бакаев, Ю.М.Грошевой, В.В.Долежан. – Харьков: Рита, 1993. С. 84.

издавший незаконный акт, следует тогда, когда устранение закона не требует вмешательства вышестоящего органа.

Необходимость принесения протеста в вышестоящий орган либо вышестоящему должностному лицу возникает в случаях, когда у прокурора есть основания полагать, что орган или должностное лицо отклонит протест или задержит его рассмотрение, либо издание акта было согласовано с вышестоящим органом или должностным лицом или утверждено им. Также протест следует приносить вышестоящему органу или должностному лицу в случаях, когда нарушения закона в актах повторяются или имеют место в работе органов этой системы, а меры по предупреждению нарушений закона, несмотря на протесты прокурора, не принимались. При необходимости протест приносится двум или более органам либо должностным лицам на совместно изданный ими акт (например, на решение районного хокимията и налоговой инспекции о взыскании дополнительного сбора).

При выявлении нескольких незаконных актов, изданных одним и тем же органом или должностным лицом с одинаковыми нарушениями закона, может быть принесен один протест. Принесение протеста в вышестоящий орган либо вышестоящему должностному лицу прокурором, которому они не поднадзорны, производится через вышестоящего прокурора. Самостоятельное обращение прокурора в неподнадзорный ему орган или к неподнадзорному должностному лицу является превышением компетенции.

Протест подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в десятидневный срок с момента его поступления. При исключительных обстоятельствах, требующих немедленного устранения нарушений законности, прокурор вправе установить меньший срок рассмотрения протеста. О результатах рассмотрения протеста в трехдневный срок сообщается прокурору в письменной форме. Протест прокурора не приостанавливает действие опротестованного акта.

Если по каким-либо причинам задерживается рассмотрение внесенного прокурором протеста, должностное лицо, которому направлен этот протест, обязано сообщить прокурору о причинах этого. Во всех случаях нерассмотрения протеста в установленный законом срок прокурор должен истребовать объяснения от должностных лиц, на обязанности которых лежит рассмотрение протеста, и принятие по нему соответствующих мер. Когда это не дает должного эффекта, прокурор обращается к вышестоящему должностному лицу, чтобы тот принял меры к рассмотрению протеста прокурора. Вместе с этим должностное лицо должно строго взыскать со своего подчиненного за несвоевременность рассмотрения протеста прокурора.

При рассмотрении коллегиальным органом протеста о дне заседания сообщается прокурору, который вправе принять участие в его рассмотрении. Его неявка не препятствует

рассмотрению протеста в назначенный срок. Принимая участие в рассмотрении протеста, прокурор, приводя соответствующую аргументацию, поддерживает принесенный им протест, и, не предопределяя решения этого коллегиального органа, высказывает свое мнение о путях восстановления законности и принятия правильного, соответствующего закону решения.

В протесте прокурор требует отмены акта или решения должностного лица, когда он полностью не соответствует закону, или внесения в него изменений, дополнений, устраняющих противоправность. Удовлетворение протеста влечет за собой издание другого акта отменяющего, изменяющего или дополняющего опротестованный, либо прекращение действия незаконного решения, носящего продолжаемый характер. Отмена, изменение или дополнение актов, не исполненных до рассмотрения протеста, автоматически устраняет правонарушение. Если же издание акта или совершение действия повлекло последствия, то в протест включается требование об их устранении, о восстановлении нарушенного права. Например, в протесте на акт проверки деятельности хозяйствующего субъекта о доначислении суммы налога вопреки закону прокурор требует восстановить уплаченную сумму и отнести ее за счет виновных; в протесте на приказ о приеме на материально ответственную должность лица, имеющего судимость за корыстное преступление, - прекратить трудовой договор.

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

В случае отклонения протеста органом, издавшим незаконный акт, или вышестоящим органом, а также в случаях нерассмотрения его в установленный законом срок, прокурор вправе обратиться в суд с заявлением о признании этого акта незаконным. Заявление в суд может быть подано в месячный срок с момента получения сообщения об отклонении протеста или истечения установленного законом срока для его рассмотрения. Подача прокурором заявления в суд приостанавливает действие акта до рассмотрения его судом<sup>1</sup>.

Приостановление опротестованного акта означает прекращение его действия на время до рассмотрения. Действие нормативных актов приостанавливается во всех случаях, индивидуальные акты приостанавливаются, если они не исполнены или исполнены частично.

---

<sup>1</sup> См.: Закон Республики Узбекистан от 29 августа 2001 года «О прокуратуре» (новая редакция), ч. 5 ст. 38.

Прокурор вправе принести протест на незаконный акт в любое время. Он не связан сроком его издания, но эффективность в борьбе с нарушениями закона требует, чтобы противоречащие закону акты опротестовывались немедленно после их выявления.

После отмены по протесту прокурора незаконного, но уже реализованного акта, прокурор осуществляет надзор за фактическим восстановлением нарушенной законности.

Протест в порядке надзора за исполнением законов при осуществлении хозяйственной деятельности должен содержать: наименование органа, куда он вносится; название акта «Протест прокурора»; наименование опротестованного акта; указание, кем он издан, номер и дату его издания; изложение содержания опротестованного акта или его части, являющейся незаконной; обоснование протеста, т.е. изложение оснований, в силу которых опротестованный акт признается противоречащим публичным интересам, с обязательным указанием нарушенного закона; предложение прокурора по поводу устранения допущенного нарушения закона; предложение прокурора о привлечении виновного нарушителя к законной ответственности (в необходимых случаях); требование рассмотреть протест в установленный десятидневный срок и сообщить о результатах рассмотрения; должностное положение и классный чин прокурора; дата направления протеста.

**б) Постановление** - акт прокурорского реагирования, выносимый прокурором в зависимости от характера нарушения закона должностным лицом или гражданином, о возбуждении уголовного дела, дисциплинарного производства или производства об административном правонарушении<sup>1</sup>.

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

Постановление прокурора о возбуждении дисциплинарного производства или производства об административном правонарушении подлежит рассмотрению органом или

---

<sup>1</sup> См.: Давлетов А.Дж. Прокурорский надзор. Учебник для студентов юридических вузов и факультетов. – Нукус: Билим, 1999. С. 108.

должностным лицом не позднее чем в пятнадцатидневный срок после его поступления. О результатах рассмотрения в трехдневный срок сообщается прокурору в письменной форме.

Постановление, выносимое прокурором, по своей форме должно отвечать определенным требованиям. Так, постановление о возбуждении дисциплинарного производства или о возбуждении производства об административном правонарушении должно содержать: наименование постановления с указанием времени, места, кем оно составлено; содержание правонарушения; правовые обоснования ответственности должностного лица; указание на нарушенный закон; требование прокурора о наложении взыскания; предложения прокурора о рассмотрении постановления в срок, указанный в законе, и сообщении прокурору о результатах рассмотрения; должностное положение и классный чин прокурора, его подпись. Если речь идет о возбуждении уголовного дела, прокурор руководствуется статьей 331 УПК Республики Узбекистан. В этом случае в постановлении должно быть указано время, место вынесения постановления, кем оно составлено, повод и основания к возбуждению дела, статья уголовного закона, по признакам которой оно возбуждено, а также дальнейшее направление уголовного дела.

Если орган или должностное лицо приходит к выводу о необоснованности постановления прокурора, то принимается решение об отказе в привлечении к дисциплинарной ответственности (ч. 2 ст. 184 Трудового кодекса) или о прекращении дела об административном правонарушении (п. 2 ч. 1 ст. 310 Кодекса Республики Узбекистан об административной ответственности). При несогласии с результатами рассмотрения постановления прокурор в пределах срока давности привлечения к ответственности (ст. 182 ТК, ст. 36 КоАО) направляет постановление о возбуждении дисциплинарного производства вышестоящему органу или должностному лицу либо опротестовывает постановление о прекращении дела об административном правонарушении.

Постановление как акт надзора за исполнением законов при осуществлении хозяйственной деятельности возможно и целесообразно использовать в тех случаях, когда полномочие прокурора состоит в требовании, обращенном к другим должностным лицам о совершении определенных действий.

в) **«Представление** - это обращенный к полномочному государственному органу, общественной организации или должностному лицу документ прокурора, содержащий анализ нарушений закона, причин этих нарушений и способствующих им условий, а также требование об их устранении»<sup>1</sup>. В представлении приводятся данные о распространенности

<sup>1</sup> См.: Закон Украины «О прокуратуре»: Научно-практический комментарий // Д.М.Бакаев, Ю.М.Грошевой, В.В.Долежан. – Харьков: Рита, 1993. С. 88.

нарушений закона и наиболее характерные факты. В нем не должно быть декларативных утверждений, общих призывов, предположений и оговорок.

В соответствии со ст. 27 Закона «О прокуратуре» представление об устранении нарушений закона, причин этих нарушений и условий, им способствующих, вносится прокурором в государственный орган, общественное объединение или должностному лицу, которые наделены полномочиями устранить нарушение закона, и подлежит безотлагательному рассмотрению. О принятых мерах в месячный срок должно быть сообщено прокурору.

При рассмотрении представления коллегиальным органом прокурору сообщается о дне заседания, в котором он вправе участвовать. Его неявка не препятствует рассмотрению представления в назначенный срок.

При внесении представления на основе обобщенной практики прокурорского надзора (например, в местный орган самоуправления) в нем указываются те меры, которые уже были приняты прокуратурой для устранения нарушений закона, причин этих нарушений и способствующих им условий. Устранение нарушений закона по изложенному в представлении требованию может заключаться как в совершении действий, предписываемых законодательством (например, проведение необходимой аттестации работников для допуска к проведению проверок деятельности хозяйствующих субъектов лицам), так и в прекращении незаконной деятельности - совокупности взаимосвязанных действий, свидетельствующих о неблагополучном состоянии законности в целом либо применительно к отдельным отраслям законодательства (систематические нарушения контролирующим органом своей компетенции по привлечению к ответственности). Устранение нарушений закона предполагает также ликвидацию последствий (возврат излишне взысканных сумм налога). Целесообразно, чтобы прокурор в своем представлении сообщал не только о допущенных нарушениях закона, причинах и условиях, им способствовавших, но и о мерах, принятие которых, по его мнению, будет способствовать устранению этих нарушений закона и созданию условий, исключающих такие нарушения в будущем (разъяснение действующего законодательства, упорядочение учета ценностей и т. п.). Если в представлении названы лица, виновные в нарушении закона, то прокурор вправе поставить вопрос об их дисциплинарной ответственности, а также о возмещении ими материального ущерба. Это делается в тех случаях, когда прокурор не выносит отдельных постановлений о возбуждении дисциплинарного производства или о возбуждении производства об административном правонарушении. Результаты рассмотрения представления могут быть отражены в приказе, решении, плане мероприятий и т. п. Сообщение прокурору должно содержать ответы на все

его требования, а отклонение представления полностью или в определенной части должно быть мотивировано.

Следует иметь в виду, что представления по малозначительным фактам, когда устранения правонарушения можно добиться путем устного требования и разъяснения закона, вносить не рекомендуется.

Особого внимания заслуживает вопрос о характере и содержании предложений прокурора, направленных на устранение нарушений законов, причин нарушений и способствующих им условий. Прокурор не должен ограничиваться общей фразой о «принятии необходимых мер к устранению нарушений законов». Из задач повышения эффективности актов прокурорского реагирования вытекает необходимость указывать на конкретные нарушения законов и конкретные условия, способствовавшие этим нарушениям<sup>1</sup>.

Представление направляется тем государственным органам и должностным лицам, от которых зависит своевременное принятие наиболее действенных мер к устранению нарушений законов, причин нарушений и способствующих им условий. В вышестоящие органы прокурор направляет представление в случаях необходимости непосредственного вмешательства этих органов (например, когда за нарушение закона ответственен лично руководитель нижестоящей организации) или когда обнаруженные нарушения закона указывают на их распространенность и на других предприятиях, учреждениях и организациях данной системы.

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

Представление должно содержать: название органа, куда оно адресуется; наименование акта – «Представление прокурора»; указание на источники, из которых добыты факты, послужившие основанием для внесения представления (прокурорская проверка, обобщение материалов надзора за соблюдением законности - анализ жалоб, данные уголовных и гражданских дел и др.); анализ существа выявленных прокурором нарушений законов, причин и способствующих им условий; предложения прокурора об устранении нарушений закона и принятии мер к ликвидации способствующих им причин и условий; указание на безотлагательное рассмотрение и на принятие не позднее чем в

---

<sup>1</sup> См.: Давлетов А.Дж. Прокурорский надзор. Учебник для студентов юридических вузов и факультетов. – Нукус: Билим, 1999. С. 110.

месячный срок конкретных мер по устранению нарушений закона, причин нарушений, способствующих им условий; сообщение прокурору о результатах; должностное положение прокурора; его классный чин, подпись и дату.

г) **Заявление** – акт прокурорского надзора, при помощи которого реализуются полномочия прокурора посредством обращения к судебной власти. Согласно ст. 41 Закона «О прокуратуре» заявление прокурора подается в целях защиты прав и законных интересов граждан, юридических лиц и государства.

Ранее действовавший Закон 1992 года «О прокуратуре» не предусматривал такой вид акта прокурорского надзора, как заявление. Однако подобное ни в коей мере не ограничивало право прокурора на обращение в суд, так как без такого права прокурорский надзор теряет возможность влияния на происходящие процессы, превращается в фикцию. В то же время включение в перечень актов прокурорского реагирования заявления способствует упорядоченности полномочий прокурора, их более эффективному и системному использованию.

Указание закона на то, что заявление прокурора рассматривается судом в порядке, предусмотренном законодательством, позволяет определить предмет, содержание и форму заявления прокурора, установить случаи, в коих им может быть подано заявление. Порядок рассмотрения заявления прокурора предусматривается Хозяйственно – процессуальным, Гражданско–процессуальным, Уголовно – процессуальным кодексами, при этом подача заявления в процессе уголовного разбирательства осуществляется в форме и по содержанию, определяемым Гражданско–процессуальным кодексом<sup>1</sup>.

В порядке, предусмотренном ГПК, прокурор, в тексте настоящего исследования, имеет право подавать как исковое заявление, так и заявление о признании правового акта незаконным. Все иные виды заявлений, подаваемых прокурором согласно положениям ГПК, не относятся к его полномочиям по надзору за исполнением законов при осуществлении хозяйственной деятельности.

Подавая исковое заявление в порядке Гражданско – процессуального производства, прокурор связан требованием закона о том, что в судах общей юрисдикции рассматриваются дела по искам, возникающим из гражданских, трудовых, семейных, жилищных и других правоотношений, если законодательством не предусмотрен иной порядок их рассмотрения<sup>2</sup>, а в случае оспаривания нормативного акта – когда таким актом нарушены права и свободы гражданина; созданы препятствия осуществлению гражданином его прав и свобод;

---

<sup>1</sup> См.: Уголовно – процессуальный кодекс Республики Узбекистан, ст. 280.

<sup>2</sup> См.: Гражданско – процессуальный кодекс Республики Узбекистан, ст. 239.

незаконно на гражданина возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к какой-либо ответственности<sup>1</sup>. В заявлении прокурора в суд, поданному согласно ГПК, указываются: наименование суда, которому подается заявление; наименование (фамилия, имя, отчество) прокурора, его классный чин и должностное положение; наименование лица (фамилия, имя, отчество либо фирменное наименование юридической организации), в интересах которого подано заявление, и его адрес; наименование (фамилия, имя, отчество) ответчика, его место жительства или, если ответчиком является организация, - ее наименование и местонахождение; требование прокурора; цена иска, если иск подлежит оценке; обстоятельства, на которых прокурор основывает свое требование, и доказательства, подтверждающие изложенные обстоятельства; перечень прилагаемых к заявлению документов.

Подавая заявление в хозяйственный суд, прокурор должен иметь в виду, что данный судебный орган рассматривает дела по спорам, возникающим в экономической сфере из гражданских, административных и иных правоотношений между юридическими лицами, гражданами, осуществляющими предпринимательскую деятельность без образования юридического лица и имеющими статус индивидуального предпринимателя, приобретенный в установленном законом порядке, а равно о банкротстве данных субъектов. В исковом заявлении должны быть указаны: наименование хозяйственного суда, в который подается заявление; наименование лиц, участвующих в деле, и их почтовые адреса; наименование (фамилия, имя, отчество) прокурора, его классный чин и должностное положение; цена иска, если иск подлежит оценке; обстоятельства, на которых основаны исковые требования; доказательства, подтверждающие основания исковых требований; расчет взыскиваемой или оспариваемой суммы; требования истца со ссылкой на законодательство, а при предъявлении иска к нескольким ответчикам - требования к каждому из них; сведения о соблюдении досудебного (претензионного) порядка урегулирования спора с ответчиком, когда это предусмотрено законом для данной категории споров или договором; перечень прилагаемых документов<sup>2</sup>.

д) В соответствии со ст. 42 Закона «О прокуратуре» **предостережение** о недопустимости нарушения закона письменно объявляется прокурором должностным лицам и гражданам в целях предупреждения правонарушений при наличии достоверных сведений о реально готовящихся противоправных деяниях, могущих причинить вред охраняемым законом интересам, правам и свободам граждан, государственным или общественным

---

<sup>1</sup> См.: Гражданско – процессуальный кодекс Республики Узбекистан, ст. 266.

<sup>2</sup> См.: Хозяйственно – процессуальный Кодекс Республики Узбекистан, ст. 112.

интересам, и разъясняется ответственность за совершение правонарушения. Генеральный прокурор РУз ориентирует нижестоящих прокуроров на более широкое использование данной меры прокурорского реагирования<sup>1</sup>.

О предостережении прокурор вправе сообщить в вышестоящий орган (должностному лицу), а также работодателю (администрации) по месту работы, учебы или органу самоуправления граждан по месту жительства лица, которому объявлено предостережение<sup>2</sup>.

Предостережение о недопустимости нарушения закона является индивидуальной превентивной мерой, применяемой в случае совершения лицами правонарушений, не влекущих уголовной ответственности, а также при наличии достоверных сведений о готовящихся противоправных деяниях, могущих причинить вред государственным или общественным интересам либо охраняемым законом правам и свободам граждан. Предостережение о недопустимости нарушения закона как одна из мер государственного воздействия имеет целью необходимость непосредственного предупреждения возможных правонарушений, либо их устранения лицами, допустившими несоответствующее требованиям закона поведение, а также воспитание у граждан, в отношении которых применяется предостережение, сознательного, основанного на понимании общественной опасности своих неправильных поступков, воздержания от их совершения в дальнейшем.

Основанием для объявления предостережения являются проверенные сведения, полученные органами прокуратуры о деяниях, могущих перерасти в противоправные, при отсутствии повода и основания к возбуждению уголовного дела, производства об административном правонарушении или дисциплинарного производства.

Лицу, которому выносится предостережение, разъясняется сущность его деяний, противоречащих общественным интересам либо охраняемым законом правам и свободам граждан, послуживших основанием для вынесения предостережения и то, что подобные поступки в дальнейшем, если оно не сделает надлежащих выводов, могут привести к совершению противоправного деяния. Ему разъясняется также, что в случае совершения им преступления, протокол о вынесенном предостережении будет приобщен к уголовному делу либо к делу об административном правонарушении. Предостерегаемому лицу разъясняется право на обжалование действий лица, вынесшего предостережение.

Прокурорам, выносящим предостережение, рекомендуется о факте объявления данного акта прокурорского реагирования составлять протокол, в котором указывать дату и место составления, кем составлен протокол, кому было объявлено предостережение (данные

---

<sup>1</sup> См.: Приказ Генерального прокурора Республики Узбекистан от 22 июня 2004 г. № 25 "О повышении эффективности прокурорской деятельности по защите прав и свобод граждан, интересов общества и государства". Т, 2005. - С.267.

<sup>2</sup> См.: Давлетов А.Дж. Прокурорский надзор. Учебник для студентов юридических вузов и факультетов. – Нукус: Билим, 1999. С. 112.

о личности), содержание сделанного предостережения, время начала и окончания объявления предостережения.

Предостережение должно содержать: название органа, куда оно адресуется; наименование акта – «Предостережение прокурора»; указание на источники, из которых добыты факты, послужившие основанием для внесения предостережения (прокурорская проверка, обобщение материалов надзора за соблюдением законности - анализ жалоб, данные уголовных и гражданских дел и др.); анализ существа выявленных прокурором сведений, свидетельствующих о реально готовящихся противоправных деяний; указание на государственные и общественные интересы, охраняемые законом права и интересы граждан, которым может быть причинен вред в результате продолжения противоправного поведения; разъяснение ответственности, ее видов и размера, в случае совершения противоправного деяния; должностное положение прокурора; его классный чин, подпись и дату.

## Глава III. ОСОБЕННОСТИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ В ОТДЕЛЬНЫХ СФЕРАХ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

### 3.1 Надзор за исполнением экологического законодательства

Для осуществления надзора за исполнением природоохранного законодательства в бывшем СССР в 1985—1986 гг. стали создавать природоохранные прокуратуры, число которых к 1990 г. составило 110.<sup>1</sup> В настоящее время в Республике Узбекистан функционируют Природоохранная прокуратура окружающей среды в городе Нукусе (на правах районной прокуратуре).

В юридической литературе до сих пор ведется дискуссия о целесообразности создания и проблемах деятельности природоохранных прокуратур. Так, В. Похмелкин, считает, что прокурорская система надуманно разорвана по предметам, которые даже не соответствуют отраслям надзора<sup>2</sup>. Но ведь нельзя забывать, что такое деление имеет условный характер, задачи и цели прокурорского надзора едины. Противоположную точку зрения высказывает В.А. Солдатов, - она утверждает, что один из путей совершенствования прокурорского надзора за исполнением природоохранного законодательства — его специализация. Специализация и концептуальный подход к организации прокурорского надзора за исполнением природоохранного законодательства намного повышает его действенность.

Экологическое законодательство чаще всего нарушается в процессе его применения. Это может выражаться в самовольной порубке деревьев, браконьерство, залповом сбросе или выбросе токсичных веществ в окружающую природную среду (прямой умысел). При несоблюдении экологического законодательства должностными лицами, руководителями коммерческих организации, а в ряде случаев и гражданами нередко загрязняется окружающая среда, гибнут животные, заболевают люди. Подобное обычно происходит при неисполнении или формальном исполнении служебных и гражданских обязанностей. В этом случае экологическое правонарушение совершается в форме бездействия. Прокурор применяет свои полномочия при получении сведений о любых отклонениях от требований действующих законов в целях восстановления нарушенных прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц.

---

<sup>1</sup> Кириченко С.Г. Прокуратура и реализация норм экологического права // Российский юридический журнал. 2001. №2. С. 105.

<sup>2</sup> Похмелкин В. Участие прокуратуры в рассмотрении гражданских дел – юридический атавизм // Российская юстиция. № 5. 2001. С. 21.

Прокурорский надзор за исполнением экологического законодательства - важнейшее правовое средство:

- защиты экологических прав граждан и, в первую очередь, их права на благоприятную окружающую среду;
- обеспечения экологической безопасности в регионах и в целом в стране;
- защиты, сохранения и рационального использования природных богатств, являющихся наиболее ценным ее достоянием;
- позитивного воздействия на деятельность природоохранных и других органов, наделенных функциями экологического контроля, призванных обеспечить надлежащее исполнение экологического законодательства;
- повышения экологической культуры должностных лиц, руководителей коммерческих и некоммерческих организаций, граждан как составной части общей культуры, формирования у них правильного, максимально адаптированного к действительности экологического мировоззрения<sup>1</sup>.

Анализируя Закон о прокуратуре и акты Генпрокуратуры Республики Узбекистан, можно определить ряд направлений деятельности прокуратуры в сфере экологии:

1. Надзор за соблюдением экологических норм Конституции Республики Узбекистан, за исполнением экологических требований законов министерствами и ведомствами, исполнительными органами, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, их должностными лицами.

2. Надзор за соответствием законам в сфере экологии нормативных правовых актов, издаваемых указанными органами и лицами.

3. Надзор за соблюдением экологических прав человека и гражданина названными органами и лицами. Приказом Генерального прокурора Республики Узбекистан "О повышении эффективности прокурорского надзора по защите прав, свобод гражданина и интересов общества и государства" №25 от 22 июня 2004 г. к числу основных направлений надзорной деятельности отнесен надзор за исполнением законов в сфере экологической безопасности. В каждом регионе на органы прокуратуры возлагается обязанность наладить эффективный надзор за исполнением законов об охране природы и о рациональном использовании ее ресурсов, по каждому факту экологического правонарушения решать

---

<sup>1</sup> Винокуров А.Ю. Через формирование здорового экологического мировоззрения к благоприятной природной среде. – В кн.: Формирование экологического мировоззрения у российских граждан. М.: Изд-во МНЭПУ. 1998. С. 3-9.

вопросы о привлечении к ответственности виновных и взыскании причиненного материального ущерба.

В связи с этими тремя направлениями прокурорского надзора необходимо отметить три обстоятельства. Первое - органы прокуратуры при реализации своей компетенции в сфере экологического законодательства не подменяют иные государственные органы и субъекты права, которые осуществляют контроль за соблюдением прав, свобод человека и гражданина в этой сфере. Второе — проверки исполнения этого законодательства проводятся на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах его нарушения, требующих принятия мер прокурорам. Третье органы прокуратуры не вмешиваются в оперативно-хозяйственную деятельность организаций в сфере экологии.

4. Уголовное преследование лиц, подозреваемых в совершении экологических преступлений, в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодательством Республики Узбекистан.

5. Координация деятельности других правоохранительных органов по борьбе с экологической преступностью.

6. Участие в рассмотрении дел судами, опротестование противоречащих закону решений, приговоров, определений и постановлений судов в сфере экологии.

7. Участие прокуратуры в правотворческой деятельности, касающейся экологических общественных отношений<sup>1</sup>.

Таким образом, под предметом прокурорского надзора за исполнением законов в сфере экологии следует понимать соблюдение Конституции Республики Узбекистан и экологических прав человека и гражданина, исполнение действующих на территории Республики Узбекистан законов в природоохранной сфере министерствами, государственными комитетами, службами и иными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организации; а также соответствие законам в сфере экологии правовых актов, издаваемых этими органами и должностными лицами<sup>2</sup>.

Принимая меры к выявлению нарушений экологического законодательства, установлению обстоятельств, способствующих этому, к их устранению и привлечению к

---

<sup>1</sup> Осипов Г.И. Деятельность органов прокуратуры по реализации экологического законодательства для обеспечения экологической безопасности // Проблемы обеспечения экологической безопасности. Сборник научных трудов / Под ред. В.Н. Лопатина. М. 2003. С.172.

<sup>2</sup> Агеев А.А. Природоохранная деятельность органов прокуратуры: Дисс.канд. юр. наук. М. 1998. С.58.

ответственности лиц, прокуроры способствуют защите экологических прав граждан, обеспечению экологической безопасности и экономических интересов государства.

Прокурорский надзор за исполнением экологического законодательства в современных условиях становится наиболее важным и приоритетным направлением работы прокуратуры<sup>1</sup>. Прокуроры на местах стремятся активно и квалифицированно применять весь имеющийся в их распоряжении арсенал правовых средств для своевременного и полного выявления, пресечения и устранения любых нарушений экологического законодательства и принимать предусмотренные законом меры к возмещению материального ущерба, причиненного экологическими правонарушениями, к реабилитации (восстановлению) деградированных природных объектов (проведению рекультивации, освобождению территории от несанкционированных свалок промышленных и бытовых отходов), привлечению к ответственности, в том числе и уголовной, виновных лиц. Тем самым преследуется стратегическая цель — предупреждение нарушений названного законодательства и, следовательно, оздоровление окружающей природной среды.

Закон "О прокуратуре" Республики Узбекистан содержит исчерпывающий перечень мер прокурорского реагирования на выявленные правонарушения, которые в полном объеме должны применяться по фактам нарушений законов в сфере экологии.

Наиболее часто допускаемые нарушения законодательства в сфере экологии - это факты издания различными органами незаконных правовых актов. В таких случаях прокурорами используется такая форма реагирования, как принесение протеста на противоречащий закону правовой акт.

В отдельных случаях, при необходимости устранения многочисленных несоответствий в правовом акте прокурор может ставить вопрос о его корректировке путем внесения представления.

В тех случаях, когда нарушения закона в сфере экологии, допускаемые должностными лицами, носят характер административного правонарушения, прокурор вправе вынести постановление о возбуждении производства об административном правонарушении с последующим направлением материала в суд, административную комиссию, органы экологического контроля и санитарно-эпидемиологического надзора в соответствии с подведомственностью им конкретных правонарушений.

При наличии поводов и оснований к возбуждению уголовного дела прокурор обязан решать вопрос о привлечении правонарушителя к уголовной ответственности.

---

<sup>1</sup> Винокуров А.Ю. Природоохранная деятельность российской прокуратуры: Монография. М. Изд-во МНЭПУ. 1999. С. 7-14.

В целях предупреждения нарушений экологического законодательства и при наличии сведений о готовящихся нарушениях прокурор в соответствии со ст. 42 Закона "О прокуратуре" Республики Узбекистан объявляет должностному лицу предостережение о недопустимости нарушений закона, основанием тому могут быть только достоверные сведения о готовящихся противоправных деяниях, которые могут привести к причинению вреда окружающей природной среде, жизни и здоровью граждан<sup>1</sup>.

В пункте ст. 33 Закона "О прокуратуре" Республики Узбекистан в числе её функций названы участие прокуроров в рассмотрении дел судами, опротестование противоречащих закону приговоров, решений, определений и постановлений судов. Например, пункт 8 приказа Генерального прокурора Республики Узбекистан от 11 мая 2004 года № 23 "О повышении эффективности участия прокурора при рассмотрении дел в хозяйственных судах" обязывает прокуроров вмешиваться в решение вопросов о подготовке и предъявлении исков для защиты государственных и общественных (публичных) интересов в случаях нарушений природоохранного законодательства, связанных с причинением ущерба здоровью людей и окружающей природной среде.

Используется прокурорами право на обращение в хозяйственные суды в целях признания недействительными правовых актов органов представительной и исполнительной власти, противоречащих законам об охране и рациональном использовании природных ресурсов<sup>2</sup>. В результате они добиваются принятия решений о возмещении ущерба, причиненного загрязнением водных бассейнов, массовой гибелью рыбы, уничтожением естественных пастбищ, мест обитания охотничье-промысловых млекопитающих, птиц, рыб.

При анализе деятельности органов прокуратуры по надзору за исполнением законодательства в сфере экологии специалисты выявили ряд характерных недостатков, негативно сказывающиеся на эффективности надзорных мероприятий, и которые классифицируют следующим образом.

#### I. На стадии организации работы.

- 1) планирование прокурорских проверок исполнения экологического законодательства осуществляется без учета реального состояния окружающей среды в регионе, состояния отдельных природных объектов (земель, вод, лесов и т.д.);
- 2) вне поля зрения прокуроров нередко остаются отдельные природоохранные органы, а также органы санитарно-эпидемиологического надзора;

---

<sup>1</sup> Поляков Ю.Ю. Прокурорский надзор за исполнением законодательства об охране атмосферного воздуха – важная составляющая в обеспечении экологической безопасности // Проблемы обеспечения экологической безопасности. Сборник научных трудов. Под ред. В.Н. Лопатина. М. 2003. С. 178.

<sup>2</sup> Агеев А.А. Природоохранная деятельность органов прокуратуры: Дисс. канд. юрид. наук. М. 1998. С.104.

3) не в полной мере прокурорами реализуется право поручать проведение проверки исполнения экологического законодательства органам экологического контроля и санитарно-эпидемиологического надзора;

4) прокуроры слабо взаимодействуют с органами представительной и исполнительной власти, органами местного самоуправления по вопросу борьбы с экологическими правонарушениями, в частности ими, редко предусматривается проведение совместных или отдельных, но одновременных мероприятий;

5) не предусматривается проведение аналитических мероприятий как в части исполнения экологического законодательства в регионе, так и в части прокурорского надзора за его исполнением;

6) далеко не всегда выполняются запланированные природоохранные мероприятия, что в определенной мере говорит о слабом контроле руководителей прокуратур за выполнением предусмотренных планами мероприятий;

7) отсутствуют в планах мероприятия по проведению проверок исполнения экологического законодательства при наличии оснований для этого;

8) крайне редко проблемы борьбы с экологическими правонарушениями и их предупреждения выносятся в качестве самостоятельных вопросов для обсуждения на заседаниях коллегий и оперативных совещаниях.

## II. На стадии выявления нарушений.

а) проверки нередко проводятся без предварительной и тщательной подготовки к ним прокурорских работников, что подтверждается отсутствием в материалах проверок планов или программ их проведения;

б) проверки на предприятиях или по фактам причинения вреда природным объектам проводятся без участия специалистов;

в) не устанавливаются причины нарушений экологического законодательства, способствующие нарушениям условия и конкретные лица, виновные в нарушении законов; имеют место поверхностное проведение проверок, выполнение далеко не всех проверочных действий.

## III. На стадии устранения выявленных нарушений.

1) качество многих протестов, представлений, постановлений и предостережений в правовом, стилистическом и грамматическом отношении неудовлетворительное;

2) несвоевременное принесение актов прокурорского реагирования, что снижает их эффективность;

3) в протестах и представлениях не делаются ссылки на соответствующие статьи Конституции Республики Узбекистан, в случаях их нарушения, или делаются ссылки на

подзаконные, в том числе ведомственные, акты без упоминания нарушенных статей соответствующего закона;

4) делаются ссылки на недействующие либо отмененные нормативные правовые акты;

5) в актах реагирования не указываются причины нарушений экологического законодательства и обстоятельства, способствующие нарушениям, а также виновные в нарушениях законов лица;

6) требования прокуроров в актах реагирования излагаются неконкретно, в общей форме (принять меры, рассмотреть вопрос, иметь в виду), что затрудняет их исполнение лицами, которым они адресованы;

7) в протестах прокуроры, как правило, ограничиваются постановкой вопроса об отмене незаконного акта (части его) либо о приведении его в соответствие с законом, ничего не говоря о возвращении сторон в первоначальное правовое положение, предшествовавшее изданию незаконного акта;

8) не осуществляется должный контроль за рассмотрением и разрешением (принятием мер) адресатами актов прокурорского реагирования;

9) допускается подмена органов экологического контроля, когда прокуроры в погоне за валовыми показателями начинают выносить постановления о возбуждении производства об административном правонарушении в отношении граждан либо юридических лиц.

Анализ действующих норм, посвященных прокурорскому надзору за соблюдением экологического законодательства, позволил сделать ряд выводов.

Прокуратура, как никакой другой орган, способна обеспечить эффективную реализацию экологических прав граждан. Для реализации экологической функции прокуратура имеет в распоряжении эффективные правовые средства, частью из которых не обладают соответствующие природоохранные органы.

Особенно эффективно надзор за соблюдением природоохранного законодательства осуществляют природоохранные прокуратуры, и наиболее результативно работают природоохранные прокуратуры межрегионального типа. В связи с этим необходимо развивать сеть природоохранных прокуратур и стремиться организовывать именно межрегиональные.

Большинство авторов едины во мнении о необходимости дополнить Закон о прокуратуре разделом "Особенности организации и деятельности специализированных прокуратур", с соответствующими главами, посвященными полномочиям каждой из специализированных прокуратур - природоохранной, транспортной и др. Включение данного раздела будет способствовать решению проблемы разграничения компетенции

между территориальными и специализированными прокуратурами и повышению эффективности надзора прокуратуры в природоохранной сфере. Помимо закрепления в законе, представляется необходимым Генеральной прокуратуре Республики Узбекистан издать приказ об организации прокурорского надзора за исполнением экологического законодательства, который отражал бы специфику надзорной деятельности прокуратуры в данной сфере<sup>1</sup>.

### **3.2 Надзор за исполнением законов в сфере экономики**

Реформирование экономических отношений в Республики Узбекистан сопровождается ростом преступности. Преступные группировки, действующие в экономике, легализовали значительную часть теневых капиталов, освоили новые виды противоправной деятельности, вовлекают в преступный бизнес все большее число предпринимателей.

В результате возникла разветвленная сеть криминализированных коммерческих структур, ориентированных на получение противоправным путем сверхприбылей. Они проникают во все отрасли хозяйственной деятельности, и прежде всего, на фондовый рынок, в финансово-кредитную, инвестиционную и внешнеэкономическую системы.

Несмотря на то, что законодатель существенно ограничил рамки прокурорского вмешательства в экономические процессы, анализ состояния законности свидетельствует об активизации и эффективности надзора по многим направлениям: за исполнением законодательства о собственности, о внешнеэкономической деятельности, о финансово-кредитной деятельности, о ценных бумагах, о налогах.

Практика показывает, что роль контролирующих органов в борьбе с указанными правонарушениями незначительна. Органы исполнительной власти самостоятельно исполняют функции контроля и не всегда заинтересованы в инициировании прокурорских проверок. Прокуратура вынуждена вмешиваться, проверяя поступившие сигналы о фактах правонарушений<sup>2</sup>.

В целях повышения эффективности надзорных мероприятий необходимо выделить "точки роста" в экономических правоотношениях, определить линию поведения

---

<sup>1</sup> Кириченко С.Г. Прокуратура и реализация норм экологического права // Российский юридический журнал. 2001. № 2. С. 107.,

Быканов М.Н. Зачем сужать полномочия прокуратуры? // Законность. 1999. № 4.,

Клочков В.Д. О концепции развития Российской прокуратуры // Юридическая газета. 1998. № 21- 22.

<sup>2</sup> Настольная книга прокурора / Под ред. д.ю.н. С.И. Герасимова. М.: НИИ Проблемы укрепления законности и правопорядка. Издательство "Экслит". 2003. С. 205.

и конкретные задачи при осуществлении полномочий, предоставленных Законом "О прокуратуре" Республики Узбекистан.

Своевременное информационное обеспечение - залог и неотъемлемое условие правильной организации надзорной деятельности прокурора, поэтому необходимо систематическое накопление данных о правонарушениях, их причинах и способствующих им условиях.

Однако в современных условиях прокурорский надзор в экономической сфере должен быть избирательным. Вместо "широкозахватного" надзора за исполнением законов следует переходить на конкретную работу по направлениям, наиболее значимым для общества и государства. Такой характер надзора позволит поставить его в четкие рамки, повысит коэффициент полезного действия, исключит вмешательство в хозяйственную деятельность организаций, особенно коммерческих структур. Прокурорское вмешательство в сферу экономики должно быть, прежде всего, правомерным, т.е. ограничиваться строгими рамками имеющихся к тому оснований.

Основаниями для прокурорских проверок могут быть: материалы уголовных, гражданских, хозяйственных и административных дел; результаты анализа статистики, прокурорской и правоприменительной практики; другие материалы, содержащие достаточные данные о нарушениях закона.

В каждой городской (районной) прокуратуре, исходя из региональных условий, определяется порядок, предусматривающий срок и процедуру получения и обработки статистических и иных первичных данных по вопросу соблюдения законов на поднадзорных объектах. С этой целью используются накопительные таблицы, аналитические схемы, учетные журналы, картотеки и иные вспомогательные средства, а также ЭВМ.

Надлежащая организация работы прокуратуры по информационному обеспечению достигается путем истребования необходимых сведений о правонарушениях из всех действующих на территории города (района) государственных органов и некоторых общественных организаций, это: коммерческие и некоммерческие организации, органы местного самоуправления (представительные, исполнительные, их структурные подразделения - финансовые, торговля, здравоохранение и др.), органы МВД Республики Узбекистан, районные (городские) комитеты (статистики, по управлению имуществом, по земельным ресурсам и землеустройству, жилищно-коммунальные), санитарно-эпидемиологические органы, районные, городские органы судебных исполнителей, банковские и иные финансово-кредитные учреждения, районные (городские) суды, общества защиты прав потребителей.

Так, в территориальных агентствах по управлению имуществом сосредоточены сведения: о поданных и удовлетворенных заявках на приватизацию, о допущенных нарушениях законодательства в процессе приватизации, о возбужденных в судах исках об отмене незаконных решений о приватизации, о привлечении к ответственности виновных должностных лиц и результатах их рассмотрения, об организации контроля за эффективностью использования и сохранностью имущества, находящегося в государственной собственности.

В формах отчетности содержатся сведения:

- а) о проведенных проверках, выявленных нарушениях и принятых мерах;
- б) о количестве должностных лиц, привлеченных к административной ответственности;
- в) о суммах наложенных и взысканных с юридических лиц административных штрафов и недоимок;
- г) о приостановленных операциях предприятий, учреждений и граждан по расчетным и другим счетам в банках в связи с нарушением законодательства;
- д) о предъявленных в суды исках о ликвидации предприятий, признании сделок недействительными, взыскании сумм, неосновательно приобретенных в результате незаконных сделок.

Городские (районные) комитеты по статистике располагают следующими формами государственного статистического наблюдения:

Годовые формы отчетности:

- а) форма № 1-РП - сведения о состоянии расчетов за отгруженную продукцию, выполненные работы (услуги) - сдается всеми предприятиями и организациями, кроме малых предприятий, банков, страховых и бюджетных организаций;
- б) форма № 4 - сведения об остатках, о поступлении и расходе топлива, о сборе и использовании отработанных нефтепродуктов – сдается предприятиями и организациями, их обособленными подразделениями, являющимися потребителями топлива и нефтепродуктов;
- в) форма № 11 - сведения о наличии и движении основных фондов (средств) и других нефинансовых активов за год - сдается всеми предприятиями и организациями, кроме малых;
- г) форма № 11-тэр - сведения об использовании топлива, тепло- и электроэнергии - сдается предприятиями и объединениями, являющимися потребителями тепло- и электроэнергии.

Квартальные формы отчетности:

а) форма № 1-КО - сведения о структуре просроченной кредиторской задолженности организаций;

б) форма № П-2 - сведения об инвестициях;

в) форма № Б-2 (срочная) - сведения о кредиторской и дебиторской задолженности организаций, финансируемых за счет средств бюджетов всех уровней, сдается некоммерческими юридическими лицами, финансируемыми за счет средств бюджетов всех уровней;

г) форма П-1 - сведения о производстве и отгрузке товаров и услуг представляется всеми юридическими лицами, являющимися коммерческими организациями, а также некоммерческими организациями всех форм собственности, осуществляющими производство товаров и услуг для реализации на сторону, их обособленными подразделениями (кроме банков, страховых и прочих финансово-кредитных учреждений);

д) форма П-2 - сведения об инвестициях - представляется всеми юридическими лицами, коммерческими и некоммерческими организациями всех форм собственности, их обособленными подразделениями;

е) форма П-3 - сведения о финансовом состоянии организации - представляется всеми юридическими лицами, являющимися коммерческими организациями, а также некоммерческими организациями всех форм собственности, осуществляющими производство товаров и услуг для реализации на сторону (кроме банков, бюджетных, страховых и прочих финансово-кредитных организаций), их обособленными подразделениями (в случае, если они выделены на отдельный баланс и имеют расчетный счет);

ж) форма № 1-РП - сведения о состоянии расчетов за отгруженную продукцию, выполненные работы (услуги).

Как показывает анализ практики, источниками информации о правонарушениях в сфере экономики чаще всего являются:

- устные и письменные заявления и жалобы граждан;
- обращения должностных лиц и руководителей хозяйствующих субъектов;
- акты органов местного самоуправления, руководителей коммерческих и некоммерческих организаций;
- сведения средств массовой информации;
- иные конкретные сигналы о правонарушениях.

Определенные сведения о правонарушениях накапливаются в самой прокуратуре: проверочные материалы, акты прокурорского реагирования на выявленные нарушения

закона; материалы уголовных дел; отказные материалы; информационно-аналитические справки и обобщения, характеризующие состояние законности.

В материалах уголовных дел об уклонении от уплаты таможенных платежей и налогов путем "лжеэкспорта" можно получить информацию о нарушениях таможенных правил и валютного законодательства, злоупотреблениях или халатности должностных лиц таможенных органов.

В соответствии со ст.6 Закона "О прокуратуре" Республики Узбекистан требования прокурора о представлении сведений, материалов и документов подлежат безусловному исполнению в установленный срок и на безвозмездной основе. Действия прокурора по истребованию материалов, документов, статистической и иной информации облекаются в форму письменного документа, озаглавленного "требование". В этом документе излагается содержание требования, делается ссылка на статьи закона, регламентирующие полномочия прокурора, и содержится указание на обязательность его исполнения и предусмотренную законом ответственность за неисполнение<sup>1</sup>.

Всю поступающую в прокуратуру из различных источников информацию о правонарушениях надлежит регулярно (ежемесячно, ежеквартально) анализировать и обобщать.

Полученная прокурором информация подлежит систематизации и правовой оценке с учетом следующих критериев:

- а) характера правонарушений;
- б) распространенности правонарушений на отдельных объектах;
- в) общественной опасности совершаемых правонарушений.

На основе проведенного анализа и обобщения информации о правонарушениях прокурором планируются надзорные мероприятия текущего и перспективного характера.

Таким образом, постоянный и целенаправленный анализ всей совокупной информации позволяет прокурору района (города) своевременно выявлять и намечать объекты, где наиболее распространены нарушения законов, и безошибочно сформулировать конкретный круг вопросов, подлежащих выяснению в ходе проверок.

В заключение еще раз подчеркнем: прокурорский надзор за исполнением законов в сфере экономики востребован масштабами и сложностью решаемых задач, он может служить механизмом, восполняющим дефекты государственного контроля. Заслуживает особого внимания особенности организации и осуществления прокурорского надзора и в таких сферах экономики, как: надзор за исполнением законодательства о государственной

---

<sup>1</sup> Козусев А.Ф. Проблемы прокурорского надзора за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности: Монография. М. 2001. С. 27.

собственности, надзор за исполнением законов о приватизации, надзор за исполнением налогового законодательства. Рассмотрим их.

1. Надзор за исполнением законодательства о государственной собственности.

Среди совершенных правонарушений в сфере управления государственным имуществом наиболее распространены:

- факты незаконного распоряжения и завладения государственной собственностью, пакетами акций, принадлежащих государству;
- умышленное неисполнение решений судов о возврате государству незаконно отчужденного имущества;
- непоступление в доходы соответствующих бюджетов арендных платежей;
- слабая работа представителей государства в органах управления акционерных обществ, где имеется государственный пакет акций;
- злоупотребления государственных чиновников при сдаче имущества в аренду, организации конкурсов, аукционов, определении начальной цены при его продаже;

Отмечается неуклонный рост нарушений законодательства о государственной собственности.

Необходимую информацию о правонарушениях прокурор получает из анализа следующих источников: правовых актов органов власти; обращений представителей юридических лиц о неправомерных действиях контролирующих органов; локальных актов органов управления предприятий (организаций); заявлений и жалоб граждан; результатов прокурорской и правоприменительной практики; обобщений материалов прокурорской практики; сообщений средств массовой информации<sup>1</sup>.

Проверки исполнения законодательства прокурорами проводятся по двум основным направлениям:

- 1) исполнение требований законов об использовании государственного имущества;
- 2) соблюдение законодательства при выполнении контрольных функций органами по управлению государственным, муниципальным имуществом.

В ходе проверки прокурор должен ознакомиться с:

- уставами предприятий (организаций);
- учредительными договорами;
- планами-заказами собственника на осуществление хозяйственной деятельности государственными предприятиями;

---

<sup>1</sup> Настольная книга прокурора / Под ред. д.ю.н. С.И. Герасимова. М.: НИИ проблем укрепления законности и правопорядка. Издательство "Экслит". 2003. С. 210.

-договорами о передаче собственниками имущества предприятию в хозяйственное ведение (оперативное управление);

-договорами об использовании (купле-продаже, аренде) государственного имущества;

-протоколами общих собраний акционеров и решениями о начислении дивидендов по акциям;

- актами сдачи и приемки объектов государственной собственности;

-доверенностями и отчетами представителей государства в акционерных обществах;

-балансами предприятия (организации);

-планами счетов, патентами на применение упрощенной системы налогообложения;

-данными о ценах на аналогичную выпускаемой предприятием продукцию, полученными в письменной форме от организаций-изготовителей;

-сведениями об уровне цен, полученными в органах ценообразования, государственной статистики, торговых инспекциях;

- книгами учета доходов и расходов, которые ведутся субъектами, которые применяют упрощенную систему налогообложения, учета и отчетности (в частности, малыми предприятиями);

-регистрами (книгами, журналами, карточками, электронными носителями) бухгалтерского учета и внутренней бухгалтерской отчетности, а также декларациями и другими документами, связанными с исчислением и уплатой налогов.

Ввиду специфики и особой сложности указанной группы вопросов проверке привлекаются специалисты в области бухгалтерского учета финансов.

В зависимости от характера установленных в ходе проверки правонарушений прокурор принимает адекватные меры реагирования.

## 2. Надзор за исполнением законов о приватизации.

В течение последнего десятилетия одним из основных направлений деятельности прокуроров был надзор за исполнением приватизационного законодательства.

На региональном уровне наиболее типичными нарушениями в этой сфере правоотношений являются:

1) незаконное отчуждение из государственной собственности объектов недвижимости, активов унитарных предприятий, пакетов акций (долей) под видом расчетов с кредиторами;

2) установление противоречащего законодательству порядка приватизации государственного имущества, включение в состав приватизируемого имущества, не подлежащего приватизации;

3) нарушение порядка проведения конкурсов и аукционов по продаже государственного имущества, предоставление непредусмотренных льгот и преимуществ конкретным покупателям;

4) нарушение антимонопольного законодательства при проведении конкурсов и аукционов;

5) незаконное распределение средств от продажи приватизируемого имущества между бюджетами, установление противоречащего законодательству порядка расчетов с покупателями государственного имущества, нецелевое использование этих средств<sup>1</sup>.

Планирование и проведение проверок исполнения законов о приватизации осуществляется с учетом информации, которую можно почерпнуть из нескольких источников, это: отчеты и статистические данные органов по управлению государственным имуществом, фондов имущества; средства массовой информации.

В ходе проверки необходимо выяснять следующие вопросы:

1) кто на поднадзорной территории осуществляет приватизацию государственного имущества; образован ли специальный орган по управлению имуществом; имеет ли соответствующие полномочия орган, осуществляющий приватизацию государственного имущества;

2) полномочным ли органом приняты решения об отчуждении государственного имущества;

3) соблюдаются ли сроки рассмотрения заявок и принятия решений о приватизации, сроки утверждения планов приватизации, порядок формирования комиссии по приватизации; законны ли принимаемые комиссией решения;

4) организовано ли привлечение оценщиков, аудиторов и иных специалистов к работе комиссий по приватизации в целях объективной оценки финансового состояния предприятия и определения начальной цены отчуждаемого имущества;

5) исполняется ли требование законодательства при разработке инвестиционных и специальных условий для коммерческого конкурса;

6) соблюдаются ли права трудового коллектива;

7) соблюдаются ли требования закона при внесении изменений в планы приватизации, уставы акционерных обществ, проспекты эмиссии; не нарушены ли при этом имущественные права государства;

8) соблюдается ли процедура передачи документов продавцу после утверждения плана приватизации;

---

<sup>1</sup> Клочков В.В. Деятельность прокуратуры: типология, классификация в сб. "Прокуратура. Законность. Государственный контроль". М. 1995. С. 31.

9) соблюдаются ли требования о сроках и процентном соотношении при перечислении денежных средств от приватизации в бюджеты соответствующих уровней, нет ли фактов задержки таких средств на счетах органов по управлению имуществом;

10) нет ли фактов использования средств, поступивших от приватизации, не по их целевому назначению.

### 3. Надзор за исполнением налогового законодательства.

Практика прокурорского надзора за исполнением налогового законодательства показывает, что налоговые органы не в полной мере используют предоставленные им законодательством права и полномочия в деле обеспечения своевременного и полного поступления налогов в бюджет. В их деятельности допускаются многочисленные отступления от требований закона, неисполнение возложенных на них функциональных обязанностей, имеются иные негативные тенденции, препятствующие эффективному функционированию налоговой системы.

Прежде всего, налоговые органы не обеспечивают точного учета налогоплательщиков, в результате чего десятки тысяч предпринимателей остаются вне поля зрения налоговых инспекций, годами не уплачивают налоги. Допускается регистрация множества юридических лиц по одному и тому же адресу, нередко на одно и то же лицо.

По мнению большинства прокуроров, наиболее действенными мерами является обращение взыскания на имущество должника и изъятие наличных средств, которые используются еще недостаточно. Повсеместно органы Государственной налоговой инспекции не выполняют требований о систематическом проведении проверок налогоплательщиков один раз в два года.

Особенно неудовлетворительно организован учет налогов на землю, приватизированное жилье, автотранспорт, на доходы от частнопредпринимательской деятельности.

Налоговыми органами повсеместно нарушается требование об обязательности проведения проверок налогоплательщиков не реже одного раза в два года. Во многих случаях налоговые органы, выявив факты сокрытия или занижения прибыли, непредставления налоговых деклараций, отчетов, необоснованно и незаконно освобождают правонарушителей от ответственности, не применяют к ним финансовые санкции. Значительное число нарушителей не привлекается к установленной законом административной ответственности, и в то же время не единичны факты незаконного привлечения граждан и предпринимателей к административной ответственности, грубого нарушения порядка административного производства.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование показало, как много уже сделано органами прокуратуры в направлении укрепления законности и правопорядка в нашем государстве и как много еще предстоит сделать. Да, на сегодняшний день существует множество научных разработок и предложений, посвященных данной проблеме, изданы и действуют соответствующие правовые акты (Закон о прокуратуре, Приказ Генерального прокурора «О повышении эффективности прокурорской деятельности по защите прав и свобод граждан, интересов общества и государства») регламентирующие прокурорский надзор, но анализ практики показал, что всего этого недостаточно – жизнь не стоит на месте, общество и государство постоянно развиваются и совершенствуются, поэтому и правовая и научная базы должны развиваться вместе с ними.

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»<sup>1</sup>.

Очевидно, что действующий Закон о прокуратуре уже давно морально устарел и, несмотря на то, что в него неоднократно вносились многочисленные изменения и дополнения, обеспечить должное правовое регулирование прокурорской деятельности в настоящее время он не в состоянии. Необходимо разработать и принять новый, соответствующий современному состоянию правовой системы Республики Узбекистан, нормативно-правовой акт, учитывающий накопленный опыт работы прокуратуры в различных направлениях.

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

---

<sup>1</sup> Ястребов В.Б. Надзор за исполнением законов как основная функция прокуратуры// Проблемы совершенствования прокурорского надзора. Материалы научно-практ. конф. М., 1997. С.20.

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.

В процессе исследования диссертационной темы были выявлены различные проблемы, требующие своего последовательного разрешения в действующем законодательстве путем внесения в него следующих изменений и дополнений:

Именно в законе «О прокуратуре» надо указать, что прокуратура надзирает за точным и единообразным исполнением Конституции Республики Узбекистан. Отсутствие соответствующих положений в законе порождает известную неопределенность позиции прокуратуры в выполнении ею надзорной роли по отношению к практике реализации конституционно-правовых установлений.

Перед современной юридической наукой встает задача переосмысления многих действующих норм и правил, определения предмета и пределов прокурорского надзора за исполнением законов. Кроме того, также должны быть определены цели и задачи органов прокуратуры, контролируемых органов в этой сфере.

Представляется, что основным в данной сфере должно являться охрана, защиты публичного интереса как официально признанного государством и обеспеченного правом интереса социальной общности, удовлетворение которого служит приоритетным условием и гарантией ее существования и развития.<sup>1</sup>

В содержании нового закона обязательно должно быть раскрыто смысловое значение термина «закон», определено какие именно нормативно-правовые акты составляют его содержание. Нами предлагается поддержать в этом плане включить в его содержание конституционные законы, законы и международные договоры.

В новой редакции Закона необходимо четко определить, что подзаконные акты проверяются прокурором только на предмет их соответствия действующему законодательству, что проверка исполнения подзаконных актов не входит в компетенцию прокуратуры. Включение в Закон подобной нормы раз и навсегда положит конец непрекращающимся уже много лет дискуссиям по этому поводу.

Важно законодательно закрепить недопустимость подмены предусмотренных законом актов прокурорского реагирования иными средствами и документами. Данное положение приобретает особое значение в связи с тем, что проведенное исследование показало, что на практике встречаются случаи применения прокурорами так называемых «нетипичных» средств прокурорского реагирования, не предусмотренных Законом о

---

<sup>1</sup> См.: Тихомиров Ю.И. Публичное право: падения и взлеты // Государство и право, 1996, № 1. С. 6.

прокуратуре, причем в тех обстоятельствах, которые прямо указывают на необходимость вынесения конкретного акта прокурорского реагирования.

Подобная реакция прокуроров на нарушения закона, непозволительна, так как государственный орган и конкретные должностные лица, осуществляющие надзор за исполнением законов другими, сами пренебрегают его содержанием, либо вольно трактуют его. Говоря об актах прокурорского реагирования, в интересах дела следовало бы также закрепить в Законе, что принесение прокурором протеста на противоречащий закону акт приостанавливает действие этого акта до рассмотрения протеста.

Дальнейшего совершенствования требуют положения законодательства, регламентирующих акты прокурорского надзора. Представляется, что должна быть активизирована работа по использованию такого акта прокурорского реагирования, как заявление, имея в виду, что в условиях рыночной экономики заявления прокурора представляет единственно мощное средство реализации законности в экономической сфере. Использование других средств прокурорского реагирования более целесообразно для решения вопросов оперативного характера. Также целесообразно внести изменение в закон о прокуратуре о том, что принесение протеста приостанавливало бы исполнение опротестованного акта.

Определение полномочий прокурора по координации деятельности контролирующих органов. В данном случае следует не только предусмотреть право прокурора на координацию, но также определить объем его полномочий, а равно коррелирующих этим полномочиям обязанностей соответствующих государственных органов выполнять требования прокурора.

Дополнить главу 1 раздела III Закона Республики Узбекистан «О прокуратуре» (новая редакция) параграфом, раскрывающим сущность и назначения прокурорского надзора за исполнением законов в сфере экономики. В частности, в этом параграфе предусмотреть детальную регламентацию предмета и пределов надзора, полномочий прокурора, включить полномочия по координации деятельности правоохранительных органов.

Изучение особенностей надзора за исполнением законодательства в экологической сфере, по нашему мнению, предопределяет необходимость дополнения нового Закона о прокуратуре разделом «Особенности организации и деятельности специализированных прокуратур», с соответствующими главами, посвященными полномочиям каждой из специализированных прокуратур - природоохранной, транспортной и др. Данная законодательная корректив способствовала бы разграничению компетенции между территориальными и специализированными прокуратурами и повышению эффективности надзора прокуратуры в природоохранной сфере.

Так же, Генеральной прокуратуре Республики Узбекистан целесообразно было бы издать приказ об организации прокурорского надзора за исполнением экологического законодательства, который бы отражал специфику надзорной деятельности прокуратуры в данной сфере.

Реализация этих и иных законодательных мер, несомненно, положительно сказалась бы на состоянии работы органов прокуратуры, что в свою очередь способствовало бы укреплению законности и правопорядка в стране.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

### Руководящая литература:

1. Каримов И.А. Важнейшие задачи углубления демократических реформ на современном этапе Т.: Узбекистан, 1996 год.
2. Каримов И.А. От сильного государства к сильному обществу. Т. Шарқ. 1998 год.
3. И. А. Каримов. Доклад на 14 сессии Олий Мажлиса РУз., первого созыва от 14 апреля 1999 г. «Узбекистан, устремленный в XXI век». Т. «Узбекистан» - 1999 год.
4. Каримов И.А. Справедливость – в приоритете закона. Доклад на 6 сессии Олий Мажлиса Республики Узбекистан второго созыва. «Народное слово» от 30 августа 2001 года.
5. Доклад Президента РУз И.Каримова на IX сессии Олий Мажлиса второго созыва «Основные направления дальнейшего углубления демократических преобразований и формирования основ гражданского общества в Узбекистане». – Народное слово, 30 августа 2002 года.

### Нормативно-правовые акты

1. Конституция Республики Узбекистан. «Узбекистон» - Т., 2004.
2. Всеобщая декларация прав человека. Принята на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) от 10 декабря 1948 / Информационно-правовая система "Гарант". CD-ROM.
3. Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам // Российская юстиция. № 10. 2003. С. 14.
4. Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека. - М, 1995 С.172
5. Закон Республики Узбекистан от 29 августа 2001 года «О прокуратуре» (новая редакция).
6. Гражданский кодекс Республики Узбекистан // Собрание законодательства Республики Узбекистан. 1998 № 32. Ст. 301.
7. Налоговый кодекс Республики Узбекистан. Собрание законодательства Республики Узбекистан. 1998 № 32. Ст. 301.
8. Закон «О прокуратуре» (в новой редакции) Республики Узбекистан. Т., 2003.
9. Закон Республики Узбекистан от 9 декабря 1992 года “Об охране природы” "Собрание законодательства Республики Узбекистан", 2002 г., N 19, ст. 144
10. О государственной тайне. "Собрание законодательства Республики Узбекистан", 1993 г., N 23, ст. 232.

11. Гражданско – процессуальный кодекс Республики Узбекистан, Т., Адолат. 2005 г. С. 358.

12. Хозяйственно – процессуальный Кодекс Республики Узбекистан. Т., Адолат. 2004 г. С. 270.

13. Приказ Генерального прокурора Республики Узбекистан "О повышении эффективности участия прокурора при рассмотрении дел в хозяйственных судах" № 23 от 11 мая 2004 года. - Т., 2005. С.544.

14. Приказ Генерального прокурора Республики Узбекистан "О повышении эффективности прокурорского надзора по защите прав, свобод гражданина и интересов общества и государства" №25 от 22 июня 2004 г. - Т., 2005. С.544.

### **Специальная литература:**

1. Агеев А.А. Природоохранная деятельность органов прокуратуры: Дисс.канд. юр. наук. М., 1998. 127 с.
2. Алексеев А. Прокуратура как институт государственной власти. Журнал. Уголовное право. 2002, №2, 100 б.
3. Алексеев А. Общий надзор: проблемы и перспективы // Законность, 1998, № 2.
4. Алексеев А.И. Разнообразие в единстве: соотношение прокурорского надзора и контроля. Научная информация по вопросам борьбы с преступностью, № 152. – М., 1996.
5. Амирбеков К. Общий надзор в условиях реформирования судопроизводства // Законность, 2003, № 9.
6. Анджелова М.В. Ослабление государственного регулирования предпринимательской деятельности: «за» и «против» (на пример США) // Юрист, 2003, №. 9.
7. Басков В. И. Курс прокурорского надзора. Учебник для студентов юридических вузов и факультетов с приложением нормативных актов. – М.: ЗЕРЦАЛО, 1999.
8. Бойко А. Прокурорский надзор и социально – психологический атмосфера // Уголовное право, 2002, № 4.
9. Басков В.И., Коробейников Б.В. Курс прокурорского надзора. Учебник для студентов юридических вузов и факультетов, с приложением нормативных актов. М.: Издательство «Зерцало». 2000. 512 с.
10. Бессарабов В.Г. Прокуратура как важнейшее звено становления в России демократического правового государства // Журнал российского права. 1998. № 9. С. 58.

11. Божьев В.К. Прокуратура России - какой ей быть? // Российская юстиция. 1995. № 9. С. 26.
12. Бойцова В.Н. Актуальные проблемы общенадзорной деятельности прокуратуры // Правоведение. 1991. № 1. С. 39.
13. Быканов М.Н. Зачем сужать полномочия прокуратуры? // Законность. 1999. № 4. С. 44.
14. Викторов И.Е. Экономическая деятельность. Проблемы прокурорского надзора // Законность. 1995. № 11. С. 51.
15. Викторов И.С. Предмет и формы прокурорского надзора за исполнением законов и законностью правовых актов в сфере экономики // Прокурорская и следственная практика (журнал координационного совета Генеральных прокуроров стран СНГ), 2000, № 3-4 (14-15).
16. Винокуров А.Ю. Природоохранная деятельность российской прокуратуры: Монография. М. Изд-во МНЭПУ. 1999. 218 с.
17. Винокуров А.Ю. Через формирование здорового экологического мировоззрения к благоприятной природной среде. – В кн.: Формирование экологического мировоззрения у российских граждан. М.: Изд-во МНЭПУ. 1998. 186 с.
18. Димидов К.А. Использование помощи специалистов в прокурорских проверках // Судостроительство и прокурорский надзор. № 1. 2002. С. 62.
19. Давлетов А.Дж. Прокурорский надзор. Учебник для студентов юридических вузов и факультетов. – Нукус: Билим, 1999.
20. Даев В.Г. Маршунов М.Н. Основы теории прокурорского надзора. – Л.: ЛГУ, 1990.
21. Кадыров Р. По пути законности и справедливости. Народное слово, 2003. 6 август.
22. Кодиров Р. Суд-хукук ислохатларининг мухум боскичи. Журнал Фукаролик жамияти. 2006, №1, 25 б.
23. Казарина А. Общий надзор: возможности и пределы // Законность, 2003, № 7.
24. Кехлеров С. Надзор за исполнением законов и законностью правовых актов // Законность. 1993. № 7. С. 2-8.
25. Кириченко С.Г. Прокуратура и реализация норм экологического права // Российский юридический журнал. 2001. № 2. С. 105.
26. Ключков В.В. Деятельность прокуратуры: типология, классификация в сб. "Прокуратура. Законность. Государственный контроль". М. 1995. 312 с.
27. Ключков В.Д. О концепции развития Российской прокуратуры // Юридическая газета. 1998. С. 21- 22.

28. Козусев А.Ф. Проблемы прокурорского надзора за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности: Монография. М., 2001. 217 с.
29. Костенко Н.И. Место прокуратуры в государственном механизме // Государство и право. 1995. № 11. С. 31.
30. Макаров Н.С. Правозащитная роль прокуратуры // Законность. 1997. № 9. С. 7–9.
31. Мельников Н.В. Прокурорский надзор – самостоятельная форма осуществления прокурорской власти с России // Государство и право 2003. № 5 С. 37.
32. Мельников А. Надзор за исполнением законов // Законность, 1998, № 3.
33. Мельников А. Плюсы и минусы «общего» надзора // Законность, 1999, № 6.
34. Мельников Н.В. Прокурорская власть. Журнал. Государство и право. 2002, №2, 16 с.
35. Мыцыков А.Я. Прокурорский надзор за исполнением законов (возможности и пределы) // Прокурорская и следственная практика. 1998. № 3. С. 29.
36. Мустафоев Б.М. 70 лет на страже закона. Т., Фан, 1992 г.
37. Настольная книга прокурора / Под ред. д.ю.н. С.И. Герасимова. М.: НИИ проблем укрепления законности и правопорядка, издательство "Экслит". 2003. 849 с.
38. Осипов Г.И. Деятельность органов прокуратуры по реализации экологического законодательства для обеспечения экологической безопасности // Проблемы обеспечения экологической безопасности. Сборник научных трудов. Под ред. В.Н. Лопатина. М., 2003. 418 с.
39. Осин В.В. Есть ли в России прокурорский надзор? // Адвокат, 2001, № 4.
40. Отческая Т.И. Прокурорский надзор за исполнением экологического законодательства // Журнал российского права. 2002. №11. С.54.
41. Павлов В.Н. Прокурорский надзор за исполнением законов // Российского права 2001. № 7. С. 19.
42. Петрухин И. Общий надзор прокуратуры и судебная власть // Уголовное право, 2000, № 4.
43. Поляков Ю.Ю. Прокурорский надзор за исполнением законодательства об охране атмосферного воздуха – важная составляющая в обеспечении экологической безопасности // Проблемы обеспечения экологической безопасности. Сборник научных трудов / Под ред. В.Н. Лопатина. М., 2003. 272 с.
44. Похмелкин В. Участие прокуратуры в рассмотрении гражданских дел – юридический атавизм // Российская юстиция. № 5. 2001. С. 21.
45. Протопопов А. Место и роль прокуратуры в системе государственных органов.// Проблемы совершенствования прокурорского надзора. Материалы научно-практ. конф.-М., 1997.-С.73-77

46. Прокурорский надзор: Учебник для вузов / Под ред. проф. Г.П. Химичевой. М.: ЮНИТИДАНА, Закон и право, 2001. 517 с.
47. Прокурорский надзор. Курс лекций и практикум. Изд. 6, перераб. и доп. / Под ред. д.ю.н.; проф. Ю.Е. Винокурова. М.: Издательство «Экзамен», 2004. 428 с.
48. Прокурорский надзор: Учебник для вузов / Под ред. заслуж. юриста РФ, д.ю.н., проф. А.Я. Сухарева. М.: Издательство НОРМА, 2003. 380 с.
49. Прокурорский надзор в Российской Федерации: Учебник / Под ред. А.А. Чувилева. М.: "Юристъ" 2000. 341 с.
50. Пулатов Б.Х. Қонунлар ижроси устидан прокурор назорати. Ўқув қўлланма. Т., “Хуқуқ ва бурч”, 2006. 184 б.
51. Рустамбаев М.Х., Никифорова Е.Н. Прокуратура в правовом государстве. Газета. Правда Востока. 2002 г., 21 ноября.
52. Солдатова В.А. Роль органов прокуратуры в обеспечении экологической безопасности в РФ // Проблемы обеспечения экологической безопасности. Сборник научных трудов / Под ред. В.Н. Лопатина. М., 2003. 272 с.
53. Становление правового государства и функции прокуратуры («круглый стол») // Государство и право. 1996. № 5. С. 2–29
54. Субанова Н. Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением лицензионного законодательства в сфере экономики // Уголовное право, 2004, № 1.
55. Татарчук В.Л. Социальная эффективность прокурорского надзора // Законность. 2001. № 7. С. 14-18.
56. Титова В. Прокурорский надзор за исполнением законодательства при перечислении налоговых платежей кредитными организациями // Законность. 2002. № 1. С. 25-27.
57. Трубин Н.А. Прокуратура должна заниматься своим делом // Социальная законность. 1996. № 3. С. 29-32.
58. Темушкин О.П. Проблемы прокурорского надзора на современном этапе// Проблемы совершенствования прок.надзора. Материалы научно-практ.конф.-М.1997.-С.41-74.
59. Цуканов А.Н. Полномочия прокурора по надзору за исполнением законов // Государство и право. 2001. № 3. С. 23.
60. Халимов А. Прокуратуранинг давлат ҳокимияти механизми тизимидаги ўрни. Т., ТДЮИ, 2006. 95 б.
61. Шалумов М. Прокуратура в современном Российском государстве. // Теория и практика прокурорского надзора. Кострома. 2001. С. 84.
62. Шалумов М. Прокуратура. Проблемы требуют решения // Законность, 2001, № 4.

63. Шалумов М.С. Прокурорский надзор и государственный контроль за исполнением законов: разграничение компетенции и ответственности. Журнал. Государство и право. 1999, №1, 84-85с.
64. Яровиков К.Ю. Надзорная функция прокуратуры: история и проблемы развития. Журнал. Государство и право. 1999, №11, 68 с.
65. Ястребов В.Б. Надзор за исполнением законов как основная функция прокуратуры// Проблемы совершенствования прокурорского надзора. Материалы научно-практ.конф.-М.,1997.-С.15-20.