

УДК 347.195.43:343.346.2

UDC 347.195.43:343.346.2

ПРЕДЕЛЫ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА В СФЕРЕ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ

THE LIMITS OF PROSECUTORIAL SUPERVISION IN ROAD TRAFFIC SAFETY

Барабаш Дмитрий Иванович
соискатель на соискание ученой степени кандидат
юридических наук кафедры основ организации и
управления в органах прокуратуры Академии
Генеральной прокуратуры Российской Федерации

Barabash Dmitri Ivanovich
applicant for the degree of candidate of juridical
sciences of the Department of public service in the
prosecution and prosecutorial activities of Academy of
the organization of the General Prosecutor of the
Russian Federation

*Прокуратура Чеченской Республики, Грозный,
Россия*

*Prosecutor's Office of the Chechen Republic, Grozny,
Russia*

В статье предпринята попытка конкретизации
понятия «пределы прокурорского надзора»
применительно к осуществлению надзорной
деятельности в сфере безопасности дорожного
движения

The article attempts to reach the concretization of the
concept of "limits of prosecutorial supervision" in
relation to the implementation of supervisory activities
in road safety

Ключевые слова: ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР,
ПРЕДЕЛЫ, БЕЗОПАСНОСТЬ ДОРОЖНОГО
ДВИЖЕНИЯ

Keywords: PROSECUTORIAL SUPERVISION,
SCOPE, ROAD TRAFFIC SAFETY

«Словарь русского языка» С.И. Ожегова содержит несколько значений слова «предел», из которых для нас наиболее важными будут: предел как пространственная или временная граница чего-нибудь, и предел как последняя, крайняя грань, степень чего-нибудь" ¹.

В научных кругах, да и среди практиков прокурорского надзора вопрос о пределах прокурорского надзора был и остается одним из самых дискуссионных.

Часть 2 ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» (далее - Закон о прокуратуре) гласит: «При осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы. Органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы и должностных лиц, которые осуществляют контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина" (п. 2 ст. 26 Закона о прокуратуре).

¹ См.: Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1989. С. 470.

Проверки исполнения законов проводятся на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором».

Таким образом, законодательно определены пределы прокурорского надзора.

Из буквального толкования этих норм следует, что надзорная функция прокуратуры заканчивается там, где начинаются функции иных государственных органов, и именно компетенция каждого осуществляющего надзор (контроль) за исполнением законов государственного органа определяет границы компетенции прокуратуры².

В.Г. Даев и М.Н. Маршунов в работе «Основы теории прокурорского надзора» определяли пределы прокурорского надзора в качестве правовой категории, позволяющей определить компетенцию прокуроров по осуществлению надзора с точки зрения установления группы нормативных актов, точное и единообразное исполнение которых составляет предмет прокурорского надзора, круга органов, законность в деятельности которых поднадзорна прокуратуре, а также объема полномочий прокуроров³.

По мнению А.П.Сафонова⁴, определяя пределы прокурорского надзора необходимо иметь ввиду, что прокуроры: не вправе осуществлять надзор за законностью в деятельности органов, не перечисленных в Конституции и правовом акте, определяющем организацию и деятельность прокуратуры; не имеют права вмешиваться в деятельность органов и лиц, не регламентированную правовыми нормами; не могут совершать действий, противоречащих закону, а равно бездействовать там, где законом предписываются определенные действия; не обладают исполнительно-распорядительной властью в отношении органов и лиц,

² Васюшкин В. Пределы прокурорского надзора // Законность. 2010, № 11. С. 21

³ Даев В.Г., Маршунов М.Н. Основы теории прокурорского надзора. Л.: Изд-во ЛГУ, 1990. С. 63–64.

⁴ Сафонов А.Л. Пути повышения эффективности прокурорского надзора // Совершенствование прокурорского надзора в СССР: Сб.Ст. - М., 1973. - С.156-157.

законность деятельности которых не подлежит надзору.

А.Х.Казарина⁵ исходя из ст. 21 Закона о прокуратуре добавляет к этому прямые указания законодателя устанавливающие еще три ограничителя: а) запрет на вмешательство прокуратуры в оперативно-хозяйственную деятельность хозяйствующих субъектов; б) проведение проверок только по поступившей в органы прокуратуры информации о допущенных нарушениях закона; в) запрет подменять иные государственные органы в рамках отведенных им полномочий и предмета ведения. По ее мнению, пределы прокурорского надзора как правовая категория определяют границы должного, возможного и запрещенного при выборе прокурором объектов предстоящей проверки, применении полномочий и средств прокурорского реагирования на выявленные факты нарушения закона.

О категорическом запрете прокурорам вмешиваться в организационно-распорядительную и оперативно-хозяйственную деятельность органов государственного управления, предприятий, общественных организаций, должностных лиц неоднократно указывали большинство ученых, среди которых И.Л. Дракуров, А.Ф. Козлов, В.Г. Мелкумов, С.Г. Березовская, С.Г. Новиков, М.Ю. Рагинский и др⁶.

По мнению В.И. Баскова критерием, определяющим границы надзорной деятельности прокурора, служит правило: там, где действует закон, должен «срабатывать» общий надзор. Прокурору надлежит организовать проверку не там, где «давно не были», а там, где нарушаются законы, где неблагоприятное положение с правами граждан⁷.

⁵ Казарина А.Х. «Теоретические и прикладные проблемы прокурорского надзора за исполнением законов экономической направленности», Дис. на соискание уч. степени докт. юр. наук. М. 2009. С. 294-295.

⁶ А.Ф.Козусев «Проблемы прокурорского надзора за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности. М., 2001. - С. 59.

⁷ Басков В.И. Прокурорский надзор. - М.: Издательство БЕК, 1995. - С.138, 139, 158.

Решение вопроса о пределах надзора тесно связано с содержанием предмета надзора и имеет цель определить границы прокурорского надзора и обеспечить единые подходы прокуроров к работе. В теории прокурорского надзора вопрос о пределах прокурорского надзора рассматривается 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 условий⁸.

По мнению профессора Берензона А.Д., «пределы общего надзора определяются следующими элементами: а) кругу предприятий, на которые распространяется общий надзор; б) кругу актов, надзор за исполнением которых возложен на прокуроров; в) характеру общенадзорных действий; г) реализации прокурорских обязанностей по выявлению обстоятельств, способствующих нарушению законов; д) характеру вмешательства прокуроров в деятельность учреждений, предприятий и организаций, а также должностных лиц в процессе реагирования на выявленные нарушения закона»⁹.

М.С. Шалумов полагает, что пределы прокурорского надзора ограничивают объект и предметы надзора с точки зрения: круга законов, исполнение которых составляет объект прокурорского надзора в целом и каждый его предмет в отдельности; круга субъектов, за деятельностью и актами которых постоянно наблюдает прокурор; круга обязанностей, возлагаемых вышеуказанными законами на данных субъектов¹⁰.

Раскрывая концепцию прокурорского надзора, необходимо определить предмет и пределы прокурорского надзора. Дело в том, что теоретики прокурорского надзора далеко не одинаково определяют их. В

⁸ Ястребов В.Б. Прокурорский надзор: Учебник. С. 171 – 172.

⁹ Берензон А.Д. Основные направления совершенствования общего надзора советской прокуратуры. Ареферат ... докт. юрид. наук. - М., 1977. - С. 9.

¹⁰ Шалумов М. Прокуратура в современном Российском государстве. Кострома, 2001. С. 7

одних случаях речь идет о нарушениях закона, в других - о нарушениях законности, в третьих - о нарушениях норм права и т.д. Некоторые авторы весьма суживают пределы прокурорского надзора, другие, наоборот, дают ему чрезвычайно расширительное толкование. И то, и другое отрицательно отражается на организации и деятельности органов прокуратуры.

Когда речь идет о надзоре прокурора за соблюдением законности, следует иметь в виду, что понятие «законность», шире, нежели понятие «закон»¹¹.

Пределы прокурорского надзора - это категория, которая позволяет определить компетенцию прокуроров (объем прав и обязанностей) для установления круга нормативных актов, подлежащих точному и единообразному исполнению, что составляет предмет прокурорского надзора, а также круга органов, законность деятельности которых поднадзорна прокуратуре, исходя из полномочий прокуроров¹².

Из приведенного выше видно, что раскрывая понятие пределов прокурорского надзора, специалисты, как правило, говорят: во-первых, о круге актов, надзор за исполнением которых должен осуществлять прокурор; во-вторых, о круге объектов, надзор за законностью в деятельности которых призван осуществлять прокурор; в-третьих, о полномочиях прокурора¹³.

Есть, однако, и другие точки зрения. В.Ф. Крюков предлагает специальные ограничители и для этого выделяет в предмете прокурорского надзора три самостоятельных уровня.

К первому уровню относит надзор за исполнением законов перечисленными в законе органами и должностными лицами.

¹¹ В.И. Басков, Б.В. Коробейников Курс прокурорского надзора: Учебник для студентов юридических вузов и факультетов с приложением нормативных актов. - М.: Издательство "Зерцало", 2000. С. 51.

¹² Дранников В.Н.. Курс лекций по дисциплине «Прокурорский надзор». Общая часть: Учебное пособие. - Таганрог: Изд-во ТРТУ, 2004. С. 120.

¹³ Прокурорский надзор. М.: Юрайт, 2003. С. 114–124.

Вторым уровнем предмета надзора В.Ф. Крюков считает надзор за законностью правовых актов, издаваемых поднадзорными субъектами.

К третьему уровню предмета надзора, он относит соблюдение прав и свобод человека и гражданина¹⁴.

При осуществлении надзора за исполнением законов прокурорам надлежит также правильно определять пределы реализации своих полномочий, с тем чтобы, с одной стороны, не оставить без реагирования выявленные нарушения законов, затрагивающие общественный интерес или существенно ограничивающие права и свободы гражданина и человека, а с другой стороны, не подменять собой контролирующие органы и не осуществлять мелочную опеку там, где субъекты могут урегулировать правовые отношения между собой сами, без вмешательства публичной власти.

Кроме того, следует признать обоснованным мнение Н.Д. Бут о том, что прокурор не может действовать вместо контролирующего органа, перелagая на себя обязанности специально созданных контролирующих служб, освобождая их от ответственности перед государством и обществом. Прокурор не должен становиться дублером контролирующего органа, недаром прокуратуру по праву определяют как «системообразующее ядро государственного контроля», «маховое колесо всего управления»¹⁵.

По мнению М. П. Полякова, А. Ф. Федулова, пределы прокурорского надзора за соблюдением Конституции и исполнением законов можно классифицировать по следующим основаниям:

1) компетенции. Генеральный прокурор РФ осуществляет надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов федеральными

¹⁴ Крюков В.Ф. Курс лекций по прокурорскому надзору в Российской Федерации. Курск: ГУИПП «Курск», 2000. С. 110 и др.

¹⁵ Бут Н.Д. «Теоретические, правовые и организационные основы прокурорского надзора за исполнением законов о свободе экономической деятельности в Российской Федерации», Дис. на соискание уч. степени докт. юр. Наук. М., 2011. С.166.

органами государственной исполнительной власти и их должностными лицами.

Прокуроры субъектов РФ осуществляют надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов органами представительной и исполнительной власти субъектов РФ, территориальными федеральными органами исполнительной власти и их должностными лицами.

Прокуроры районов (городов) осуществляют надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов органами местного самоуправления, районными (городскими) органами федеральной исполнительной власти и их должностными лицами, органами управления коммерческих и некоммерческих организаций и их должностными лицами.

2) объектам прокурорского надзора. Прокуратура не осуществляет надзора за соблюдением Конституции и исполнением законодательства федеральными органами законодательной власти, судебными органами, Правительством РФ и Президентом РФ. Однако в п. 3 ст. 24 Закона о прокуратуре содержится нормативное положение, согласно которому в случае несоответствия постановлений Правительства РФ Конституции и федеральным законам Генеральный прокурор РФ обязан проинформировать об этом Президента РФ. Среди объектов прокурорского надзора отсутствуют граждане Российской Федерации.

3) наличие или отсутствию информации об имеющих место нарушениях закона. В п. 2 ст. 21 Закона о прокуратуре указывается, что проверки исполнения законов проводятся на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушений законов, требующих принятия мер прокурором.

Информацию об имеющих место нарушениях закона содержат:

- заявления, жалобы и иные обращения граждан; сообщения средств массовой информации; материалы уголовных, гражданских, административных и арбитражных дел;

- результаты статистики прокурорской и правоприменительной практики;

- другие материалы о допущенных правонарушениях, требующих использования прокурорских полномочий в первую очередь для защиты общезначимых или государственных интересов, прав и гарантий групп населения, трудовых коллективов, репрессированных, малочисленных народов, граждан, нуждающихся в особой социальной и правовой охране.

Из этого законодательного требования есть исключение.

В соответствии с приказом Генерального прокурора РФ от 07.12.2007 № 195 при реализации прокуратурой своих полномочий в сфере надзора за законностью правовых актов, издаваемых федеральными министерствами и ведомствами, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, военного управления, органами контроля и их должностными лицами, прокурорские проверки осуществляются независимо от поступления информации о нарушениях законности¹⁶.

Переходя от общетеоретических вопросов критериев определения и классификаций видов пределов прокурорского надзора к определению пределов прокурорского надзора в сфере безопасности дорожного движения, полагаю опираться на классификацию, предложенную В.Г. Даевым и М.Н. Маршуновым, позволяющую определить компетенцию прокуроров по осуществлению надзора с точки зрения установления группы нормативных актов, точное и единообразное исполнение которых составляет предмет прокурорского надзора, круга органов, законность в деятельности которых поднадзорна прокуратуре, а также объема полномочий прокуроров¹⁷.

¹⁶ Прокурорский надзор: конспект лекций / М. П. Поляков, А. Ф. Федулов. — 3-е изд., испр. и доп. — М.: Высшее образование, 2009. — С. 70-71.

¹⁷ Даев В.Г., Маршунов М.Н. Основы теории прокурорского надзора. Л.: Изд-во ЛГУ, 1990. С. 63–64.

Итак, проанализируем круг правовых актов, надзор за исполнением которых надлежит осуществлять.

Ряд правоведов категорично утверждают, что при осуществлении надзора за исполнением законов прокурор уполномочен осуществлять надзор только за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации. Следовательно, надзор за исполнением **иных нормативных актов** поднадзорными объектами не входит в его компетенцию, находится за пределами его полномочий.

Сторонники классического понимания предмета прокурорского надзора настаивают на исключении из сферы прокурорского воздействия законоисполнительных, подзаконных актов¹⁸.

По мнению В.Б. Ястребова подзаконные акты в большинстве случаев являются непременным элементом механизма исполнения законов. Общие положения законодательных актов в них получают конкретизацию, снабжаются рекомендациями, расширяющими представление правоприменительных органов об условиях исполнения законов. С их помощью достигается более глубокое и всестороннее уяснение смысла законов. Знать подзаконные акты прокурор, безусловно, обязан, но это не означает необходимости осуществления надзора за их исполнением: исполнение подзаконных актов – это предмет заботы органов исполнительной власти, контролирующих органов. У прокуратуры другие задачи. Подзаконные акты – это акты законоисполнительного характера. Не единичны случаи, когда в них допускается искажение смысла закона, вводятся нормы, не предусмотренные законодательными актами. Прокуратура, в силу своего государственно-правового статуса, обязана

¹⁸ Ястребов В.Б. Прокурорский надзор. М., 2001. С. 168–169.

осуществлять надзор за законностью подзаконных актов, но не за их исполнением¹⁹.

С мнением указанных авторов нельзя согласиться в полной мере. Так, значительное число иных нормативных правовых актов, не являющихся законами носят бланкетный характер и конкретизируют положения законов. Более того, ряд законов вообще не могут быть реализованы без издания подзаконных нормативных актов и, исключая из сферы прокурорского надзора указанные нормативные акты становится невозможным и надзор за исполнением закона. В качестве примера можно привести надзор за исполнением законов органами ФСКН России. Их деятельность на протяжении более 9 лет регламентируется «Положением о Федеральной службе Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков» утвержденным Указом Президента РФ от 28.07.2004 N 976. Исходя из буквального толкования Закона о прокуратуре деятельность указанных органов не может быть предметом надзора, т.к. не регламентирована законом.

В данном случае, безусловно следует согласиться с мнением А.Х. Казариной о том, что «создалась парадоксальная ситуация, когда практика существует сама по себе, исходя из фактического положения вещей, а в теории вопрос так и не решается, чего, конечно, быть не должно»²⁰.

По мнению Ю.А. Тихомирова законы как правовые акты, регулируют базисные отношения и отличаются наиболее концентрированной и общей нормативностью²¹. Они по своей правовой природе не призваны в полной мере предусмотреть все особенности тех или иных отношений, в связи с чем, законодатель зачастую использует

¹⁹ Настольная книга прокурора. Коллектив авторов. Под ред. С.И. Герасимова М., 2002. С. 205.

²⁰ Казарина А.Х. «Теоретические и прикладные проблемы прокурорского надзора за исполнением законов экономической направленности», Дис. на соискание уч. степени докт. юр. наук. М. 2009. С. 201.

²¹ Тихомиров Ю.А. Публичное право. М., 1995. С. 224-225.

отсылочные нормы к «порядку», «правилам», «положению», утверждаемым в настоящее время, как правило, Правительством РФ.

Исключение из предмета надзора иных, кроме закона, нормативных правовых актов, на наш взгляд, нередко просто невозможно. Это наглядно проявляется в сфере дорожного движения. В связи с недостаточным урегулированием правоотношений в этой сфере нормативными правовыми актами, имеющими статус закона, а так же наличием в законах большого количества бланкетных норм, без наличия подзаконного акта зачастую не представляется возможным обеспечить средствами прокурорского надзора защиту прав и законных интересов граждан, общества и государства. В последнее время неизмеримо возросло значение фактического анализа нуждающихся в правовом регулировании отношений в сфере дорожного движения, полного учета в процессе законотворчества социальных и технических факторов как субъективного характера, отождествляемых с достижением желаемых для законодателя целей, так и объективной реальностью, соотношения законодательных моделей с потребностями общества.

В связи с этим, необходимо дополнительно процитировать А.Х. Казарину, которая считает, что к нормативным правовым актам, надзор за исполнением которых призван осуществлять прокурор, должны быть отнесены закон в истинном значении этого слова и квазизакон, т.е. подзаконный нормативный правовой акт, равный по юридической силе закону. К таким квазизаконам относятся нормативные указы Президента РФ, международно-правовые договоры и государственно-правовые договоры о разграничении предметов ведения по совместной компетенции Российской Федерации и ее субъектов²².

²² См. Казарина А.Х. «Теоретические и прикладные проблемы прокурорского надзора за исполнением законов экономической направленности», дис. на соискание уч. степени докт. юр. наук. М. 2009. С. 206.

Без проверки исполнения подзаконных нормативных актов особенно трудно обойтись при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов контролирующими органами. Во-первых, потому что их деятельность зачастую регламентируется именно подзаконными нормативными актами. Во-вторых, потому что для выявления фактов ненадлежащего исполнения контрольных функций специализированными контрольными и надзорными органами, прокуроры, к сожалению, вынуждены проводить дополнительные проверки объектов, непосредственно самим выявлять и принимать меры к устранению нарушений прав граждан, предусмотренных как законами, так и подзаконными нормативными актами, которые по тем или иным причинам не были выявлены контрольно-надзорными органами.

В подавляющем большинстве методических рекомендациях для прокуроров и во многих организационно-распорядительных документах Генеральной прокуратуры РФ речь идет о понятии закона, которым охватываются наряду с непосредственно законом, указы Президента Российской Федерации, носящие нормативный характер, постановления Правительства РФ, а иногда и подзаконные акты меньшей юридической силы.

Подтверждением этой позиции является практика надзорной деятельности Генеральной прокуратуры Российской Федерации, а также прокуратур субъектов Российской Федерации, распространяемая как положительный опыт работы при осуществлении прокурорского надзора в сфере безопасности дорожного движения.

Так, в информационном письме первого заместителя Генерального прокурора Российской Федерации А.Э. Буксмана от 09.11.2012 № 74/2-193-2012 «О мерах по усилению прокурорского надзора за исполнением законодательства при подготовке кандидатов в водители транспортных средств в автошколах» в частности указано: «Прокурорами

выявлены многочисленные случаи неисполнения образовательными учреждениями требований действующего законодательства к образовательному процессу.

К примеру, прокурором Бакалинского района Республики Башкортостан при проверке деятельности филиала Башкирского республиканского отделения общественной организации «Всероссийское общество автомобилистов», местного отделения ДОСААФ и ГБОУ НПО «Профессиональный лицей № 78 с.Бакалы» установлено, что в нарушение требований подп. «б» п. 5 Положения о лицензировании образовательная программа по обучению водителей в автошколах отсутствует».

Далее в письме приводятся примеры выявленных нарушений приказа Министерства образования и науки Российской Федерации от 18.06.2012 № 636 «Об утверждении примерных программ подготовки водителей транспортных средств различных категорий», постановления Правительства Российской Федерации от 23.10.1993 № 1090 «О Правилах дорожного движения, постановления Правительства Российской Федерации от 15.12.1999 № 1396 (ред. от 14.02.2009) «Об утверждении Правил сдачи квалификационных экзаменов и выдачи водительских удостоверений».

В заключение письма прокурорам предлагается принять меры по усилению прокурорского надзора за исполнением организациями, осуществляющими подготовку кандидатов в водители транспортных средств, требований действующего законодательства. При организации надзора на данном направлении следует особое внимание обращать на полноту и эффективность выполняемых органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации полномочий при реализации функций государственного контроля в сфере соблюдения автошколами лицензионных требований и условий при осуществлении образовательной деятельности.

В данном случае, на мой взгляд, не случайно применено понятие «законодательство» именно как совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения в целом или один из их видов²³. Сужение пределов прокурорского надзора до исполнения исключительно законов (в буквальном смысле) не позволит эффективно решать задачи стоящие перед органами прокуратуры по обеспечению создания положения максимальной степени защищенности участников правоотношений в сфере дорожного движения.

Прямые ссылки на подзаконные нормативные акты, исполнение которых следует проверять прокурорам при осуществлении прокурорского надзора в сфере безопасности дорожного движения, содержатся и в других информационных письмах Генеральной прокуратуры Российской Федерации. В частности, в информационном письме от 11.08.2011 № 7/5-231-2011 «Об опыте прокуратуры Ленинградской области по организации прокурорского надзора за исполнением бюджетного законодательства при строительстве, реконструкции и ремонте автомобильных дорог» указано на выявленные в ходе прокурорской проверки нарушения постановления Правительства Российской Федерации от 16.02.2008 № 87 «О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию». В письме от 23.05.2011 № 7/5-266-2010 «О положительном опыте прокуратуры Псковской области по организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении междугородных перевозок пассажиров автомобильным транспортом» указано на выявленные в ходе проверки нарушения п. 4.1 приложения «Основные положения по допуску транспортных средств к эксплуатации и обязанности должностных лиц по обеспечению безопасности дорожного движения» к постановлению Правительства Российской Федерации от 23.10.1993 № 1090 «О Правилах дорожного движения», п. 1 постановления

²³ Большой юридический словарь/Под ред. А.Я. Сухорева, В.Е. Крутских. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ИНФРА-М, 2000. С. 201.

Правительства Российской Федерации от 03.08.1996 № 922 «О повышении безопасности междугородных и международных перевозок пассажиров и грузов автомобильным транспортом», п. 1 Указа Президента Российской Федерации от 07.07.1992 № 750 «Об обязательном личном страховании пассажиров». Ссылки на выявленные нарушения подзаконных нормативных актов также содержатся в информационном письме первого заместителя Генерального прокурора РФ от 21.03.2011 № 7/5-142-2011 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства о транспортной безопасности в сфере дорожной деятельности и автомобильного транспорта».

Кроме того, в упоминавшемся выше пособии «Прокурорский надзор за исполнением законов о безопасности дорожного движения»²⁴ рекомендованном Академией Генеральной прокуратуры Российской Федерации для практических и научных работников прокуратуры, в приложении 1 «Список нормативных актов» помимо 25 нормативных актов, имеющих статус законов, приведено 2 указа Президента Российской Федерации, 23 постановления Правительства РФ, 9 приказов различных министерств, 7 ГОСТов и 4 СНиПа, исполнение которых следует проверять при проведении прокурорских проверок в сфере безопасности дорожного движения. В приложении 2 пособия «Образцы актов прокурорского реагирования» предлагаются образцы исковых заявлений, представлений об устранении нарушений законодательства, а так же постановлений о возбуждении дел об административном производстве, в которых указывается на выявленные нарушения именно подзаконных нормативных актов (хотя следует отметить, что большинство из них имеет бланкетный характер).

²⁴См.: Прокурорский надзор за исполнением законов о безопасности дорожного движения: пособие / Н.В. Крючкова, А.В. Паламарчук, А.Е. Русецкий.- М., Мир энциклопедий Аванта+, 2012. С. 115-119.

Кроме рассмотрения нормативных правовых актов, входящих в пределы прокурорского надзора в сфере безопасности дорожного движения, нельзя не упомянуть и правовые акты индивидуального характера.

Ненормативные (правоприменительные) правовые акты «носят индивидуально-разовый, индивидуально-определенный характер и принимаются в основном по организационно-распорядительным вопросам»²⁵.

Официально понятие ненормативного правового акта дано в п. 48 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 28.02.2001 № 5 «О некоторых вопросах применения части первой Налогового кодекса Российской Федерации», в соответствии с которым ненормативные правовые акты содержат индивидуальные предписания, направленные на установление, изменение или отмену прав и обязанностей лиц в той или иной сфере деятельности. Ненормативные правовые акты оформляются в виде письменного документа и могут иметь различные наименования (приказ, распоряжение, постановление т.д.).

В Законе о прокуратуре нет как прямого предписания, так и запрета на осуществление надзора за соответствием закону индивидуальных правовых актов. В тоже время, исходя из положений ст. 21 Закона о прокуратуре, определяющей родовой предмет прокурорского надзора, можно с уверенностью утверждать, что прокурор не только имеет право, но в ряде случаев обязан проверять на соответствие закону индивидуальных правовых актов, в том числе постановления, распоряжения глав администраций, городов, районов, глав субъектов Российской Федерации, а так же должностных лиц контролирующих органов. При этом специфика надзорной деятельности именно в сфере безопасности дорожного движения, обуславливает возможность проверки

²⁵ Потапенко С. Разграничение нормативных и ненормативных актов при рассмотрении дел, возникающих из публичных правоотношений // Рос. юстиция. 2003. № 6. С. 3.

значительного количества индивидуальных правовых актов. Однако, на мой взгляд, прокурорам следует воздерживаться от соблазна тотальной проверки административной практики контролирующих органов, при отсутствии сведений о допущенных нарушениях закона или иных установленных законом поводов для проведения проверки. Исходя из прокурорской практики, можно утверждать, что это направление деятельности приносит значительные количественные показатели выявленных нарушений законов при минимальных затратах времени, однако по существу подменяет ведомственный контроль, что не соответствует задачам, возложенным на органы прокуратуры.

В данном случае справедливо мнение А.Я. Мыцыкова о возможности сужения круга актов, надзор за законностью которых входит в компетенцию прокуратуры²⁶.

Переходя к рассмотрению пределов прокурорского надзора, исходя из круга органов, а точнее субъектного состава поднадзорных органов, следует начать с вопроса о том, находятся ли граждане в пределах компетенции прокурора при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов в сфере безопасности дорожного движения.

Рискуя навлечь на себя массу критики, делаю вывод, что находятся. Из этого ни в коей мере не следует, что теперь прокуроры должны сконцентрировать свое внимание на гражданах, тем ни менее объектом прокурорского надзора они являться могут.

Специфика осуществления надзора именно в сфере безопасности дорожного движения указывает на необходимость включения в качестве объекта проверок граждан. Действующая в настоящее время нормативно-правовая база не позволяет иным государственным органам кроме прокуратуры эффективно выявлять лиц, у которых после получения удостоверений на право вождения транспортных средств возникли

²⁶ Мыцыков А.Я. Прокурорский надзор за исполнением законов (возможности и пределы) // Прокурорская и следственная практика. 1998. № 3. С. 29.

медицинские противопоказания к управлению. Генеральная прокуратура РФ, а так же прокуратуры субъектов РФ ориентируют прокуроров районного звена на осуществление работы по выявлению таких лиц и лишению их в судебном порядке права управления транспортными средствами.

В пособии «Прокурорский надзор за исполнением законов о безопасности дорожного движения»²⁷ в приложении 2 «Образцы актов прокурорского реагирования» приведен образец искового заявления о прекращении права на управление транспортными средствами. В разделе указанного пособия «Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере медицинского обеспечения безопасности дорожного движения» подробно анализируется практика предъявления прокурорами в порядке ст. 45 ГПК РФ исковых заявлений о прекращении права на управление транспортным средством к лицам, страдающим заболеваниями, препятствующими безопасному управлению транспортными средствами. При этом возможность предъявления таких исков к физическим лицам сомнению не подвергается.

Объективности ради следует упомянуть информационное письмо первого заместителя Генерального прокурора Российской Федерации А.Э. Буксмана, от 30.03.2012 № 7/5-146-2012 «О недостатках при организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о техническом осмотре и обязательном страховании гражданской ответственности» в котором прокурорам наоборот устанавливается прямой запрет на осуществление надзора за исполнением действующего законодательства физическими лицами. В письме в частности говорится: «в нарушение требований указанного федерального закона при отсутствии правовых оснований отдельными прокурорами городов и районов в Республике

²⁷См.: Прокурорский надзор за исполнением законов о безопасности дорожного движения: пособие / Н.В. Крючкова, А.В. Паламарчук, А.Е. Русецкий.- М., Мир энциклопедий Аванта+, 2012. С 129.

Коми, Пермском крае и других субъектах Российской Федерации в суды общей юрисдикции предъявлялись иски о признании недействительными и расторжении заключенных договоров страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств и выдачи им талонов техосмотра».

В статье Гуслова Е. , на основании анализа правоприменения констатируется возможность предъявления прокурором исков к физическим лицам. В статье, в частности, указывалось, что в целях выявления и пресечения фактов неправомерной водительской деятельности прокуратура Томской области организовала сверку с УГИБДД УВД по Томской области и ОГУЗ "Томский областной наркологический диспансер", по результатам которой установлены случаи получения водительских удостоверений на право управления транспортными средствами лицами, имеющими медицинские противопоказания к осуществлению этой деятельности.

Прокуратура области в интересах неопределенного круга лиц направила в Ленинский районный суд г. Томска исковое заявление о прекращении действия права гражданина Ф. на управление транспортными средствами в связи с ухудшением его здоровья, которое препятствует безопасному управлению транспортными средствами, а также признанию водительского удостоверения на право управления транспортными средствами полученным в нарушение установленного порядка.

По результатам рассмотрения искового заявления решением суда иски удовлетворены в полном объеме. Решение суда вступило в законную силу и исполнено.

Принимая во внимание изложенное, учитывая актуальность названной проблемы и необходимость оказания методической помощи нижестоящим прокурорам с целью полного выявления подобных нарушений, прокуратура области направила всем горрайпрокурорам для

использования в надзорной деятельности указанное судебное решение и соответствующие материалы с поручением организовать на поднадзорных территориях аналогичные проверки.

Обобщение результатов представленных в прокуратуру области сведений за четыре месяца 2011 г. показало, что прокурорское вмешательство в этой сфере оказалось востребованным, поскольку горрайпрокуроры выявили многочисленные факты несоблюдения лицами, имеющими медицинские противопоказания, ограничений к водительской деятельности. В частности, на территории Томской области вскрыто свыше 60 фактов осуществления водительской деятельности лицами, страдающими алкоголизмом, наркоманией, а также имеющими психические заболевания. По всем выявленным случаям горрайпрокуроры направили иски о прекращении у этих лиц права на управление транспортными средствами, многие из которых к настоящему времени уже рассмотрены и удовлетворены²⁸.

Следует также отметить, что подавляющее большинство исков прокуроров к гражданам о признании недействительными и расторжении заключенных договоров страхования гражданской ответственности судами были удовлетворены, и с решениями судов первой инстанции согласились вышестоящие суды. Так апелляционным определением от 03.07.2012 по делу N 33-12986/12 судебной коллегии по гражданским делам Краснодарского краевого суда оставлено без изменения решение Староминского районного суда от 11.05.2012 которым удовлетворены иски прокурора Староминского района: договор обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств между ООО "Р." и гражданином Ш. признан недействительным; ООО "Р." обязано возратить Ш. денежные средства, уплаченных им при заключении договоров обязательного страхования

²⁸ Гуслов Е. Исковая работа: обеспечение безопасности дорожного движения.- Законность, 2011, N 9, С.33-34

гражданской ответственности владельцев транспортных средств, на автомобиле Форд транзит и автомобиль ГАЗ 33021 ; Ш. обязан возратить ООО "Р." страховые полиса ОСАГО; с Ш. и ООО "Р." в доход государства взыскана государственная пошлина²⁹.

Аналогичным образом апелляционным определением Тюменского областного суда от 18.06.2012 по делу N 33-2524/2012 было признано законным удовлетворение иска прокурора о взыскании неосновательного обогащения, возложении обязанности на гражданина И. возратить страховой полис обязательного страхования, так как при заключении договора обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств и выдаче страхового полиса нарушены требования действующего законодательства РФ. Определением Верховного суда Республики Коми от 27.08.2012 по делу N 33-3669АП/2012 было признано законным решение об удовлетворении иска прокурора о признании незаконными действий филиала общества, выразившихся в выдаче гражданам талонов технического осмотра и заключении договоров обязательного страхования гражданской ответственности без проведения технических осмотров транспортных средств, обязанности прекратить данные действия, так как заключение со страхователем данных договоров осуществлялось в отсутствие пройденного к этому моменту технического осмотра транспортного средства, по результатам которого лицу выдается талон техосмотра³⁰.

Таким образом, объектно-субъектный состав прокурорско-надзорных отношений при осуществлении прокурорского надзора в сфере безопасности дорожного движения, определяющий пределы этого надзора, составляют федеральные министерства, государственные комитеты, службы и иные федеральные органы исполнительной власти, органы

²⁹ URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req> (дата обращения 24.02.2013)

³⁰ URL:<http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=SOJ;n=378768> (дата обращения 24.02.2013)

контроля, их должностные лица, представительные (законодательные) и исполнительные органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, коммерческие и некоммерческие организации их органы управления и руководители, саморегулируемые организации, государственные компании, граждане, участвующие непосредственно или опосредованно в общественных отношениях, возникающих в системе специально организованной для перемещения людей и грузов с помощью транспортных средств или без таковых в пределах дорог, включающей в себя социальные и технические элементы.

Исходя из объема полномочий при осуществлении прокурорского надзора в сфере безопасности дорожного движения следует отметить, что в общем виде под полномочиями органов прокуратуры понимается совокупность прав и обязанностей, направленных на исполнение функций прокуратуры, и закрепленных в Законе о прокуратуре. Ряд полномочий прокурора определяется не только Законом о прокуратуре, но и уголовно-процессуальным, гражданско-процессуальным законодательством Российской Федерации и другими Федеральными законами.

Соглашаясь с мнением Е.Ю. Винокурова³¹, полномочия прокурора можно условно разделить на две основные группы, к первой из которых относятся полномочия по выявлению нарушений, а ко второй полномочия по устранению выявленных нарушений законов и способствующих им обстоятельств, а также по привлечению к ответственности лиц, виновных в нарушении закона.

Предоставленные прокурору полномочия имеют свою особую специфику применительно к каждой сфере надзорной деятельности, в том числе и в сфере безопасности дорожного движения.

³¹ См., Прокурорский надзор. Курс лекций и практикум. Под ред. проф. Винокурова Ю.Е. М.: ЭКЗАМЕН, 2003. С 131-136.

Специфическими чертами организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением законов в сфере безопасности дорожного движения являются межотраслевой характер деятельности, регулирование большинства правоотношений подзаконными нормативными актами и чрезвычайно широкий круг объектов надзорной деятельности.

Существующие социальные потребности, положения современного законодательства и установки Генеральной прокуратуры РФ направлены на усиление прокурорского внимания защите государственных и общезначимых общественных интересов, правозащитной деятельности. Эти требования могут быть выполнены только при условии грамотной организации надзорной деятельности с максимальным использованием потенциала контролирующих органов. При этом использование знаний специалистов при проведении проверок в сфере безопасности дорожного движения одно из наиболее эффективных и перспективных направлений реализации полномочий прокурора.

В тоже время следует согласиться с мнением А.Х. Казариной³² о том, что являясь «системообразующим ядром государственного контроля»³³, прокурорский надзор в этом смысле и поныне остается высшим, поскольку сохраняет универсальные полномочия, не ограниченные сферой правового регулирования, что не дано любому из контролирующих органов. Не заменяя и не подменяя органы государственного контроля, прокурорский надзор выступает, повторимся, дополнительной гарантией законности в их деятельности и на иную роль не должен претендовать.

³² Организация прокурорского надзора за исполнением законов и законностью правовых актов: Сб. ст. Вып. 6 / Ин-т повышения квалификации руковод. кадров Ген. прокуратуры РФ. М., 2003. С. 37.

³³ Ключков В.В. Методологические вопросы организации и деятельности прокуратуры // Проблемы теории законности, методологии и методики прокурорского надзора: Сб. М., 1994. С. 6-7.

Осуществляя надзор за исполнением законов, прокурор инициирует проведение проверки, вносит акт прокурорского реагирования в целях устранения нарушений закона только в том случае, когда возможности других государственных органов для восстановления законности уже исчерпаны либо компетентные государственные органы избегают исполнения своих функциональных обязанностей по устранению нарушений.

Реализуя полномочия в сфере исполнения законов в сфере безопасности дорожного движения прокуроры должны систематически осуществлять надзор за соответствием законам правовых актов, отслеживать своевременность принятия органами власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления нормативных правовых актов, необходимых для реализации положений федерального законодательства, в рассматриваемой сфере. Непринятие или несвоевременное принятие подобных правовых актов препятствует созданию положения максимальной степени защищенности граждан от дорожно-транспортных происшествий и их последствий.

Действуя в соответствии с предоставленными полномочиями, прокуратура может оказывать существенную роль в формировании правовой базы, необходимой для реализации государственной политики снижения дорожно-транспортной аварийности.

Используя предоставленное ст. 9 Закона о прокуратуре право по участию в правотворческой деятельности, прокуроры имеют реальную возможность активизировать разработку органами государственной власти и местного самоуправления необходимых нормативных правовых актов, в том числе направляя им соответствующие законодательные предложения.

Таким образом, подводя итог, следует отметить, что предметом прокурорского надзора в сфере безопасности дорожного движения является совокупность общественных отношений, возникающих в

процессе перемещения людей и грузов с помощью транспортных средств или без таковых в пределах дорог и влияющих на степень защищенности его участников от дорожно-транспортных происшествий и их последствий, а пределы прокурорского надзора в данной сфере ограничены совокупностью законов (в широком смысле этого слова), т.е. нормативных правовых актов, регламентирующих указанные общественные отношения, кругом участников указанных правоотношений, а так же запретами подменять иные государственные органы и должностных лиц, и вмешиваться в организационно-распорядительную и оперативно-хозяйственную деятельность органов государственного управления, предприятий, общественных организаций, должностных лиц.

Список литературы

1. Басков В.И. Прокурорский надзор. - М.: Издательство БЕК, 1995. - С.138, 139, 158.
2. 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. 51.
3. Берензон А.Д. Основные направления совершенствования общего надзора советской прокуратуры. Ареферат ... докт. юрид. наук. - М., 1977. - С. 9.
4. Большой юридический словарь/Под ред. А.Я. Сухорева, В.Е. Крутских. – 2-е изд., перераб. И доп. – М.: ИНФРА-М, 2000. С. 201.
5. Бут Н.Д. «Теоретические, правовые и организационные основы прокурорского надзора за исполнением законов о свободе экономической деятельности в Российской Федерации», Дис. на соискание уч. степени докт. юр. Наук. М., 2011. С.166.
6. Васюшкин В.Пределы прокурорского надзора//Законность. 2010, № 11. С. 21.
7. Гуслов Е. Исковая работа: обеспечение безопасности дорожного движения.- Законность, 2011, N 9, С. 33-34.
8. Даев В.Г., Маршунов М.Н. Основы теории прокурорского надзора. Л.: Изд-во ЛГУ, 1990. С. 63–64.
9. Дранников В.Н.. Курс лекций по дисциплине «Прокурорский надзор». Общая часть: Учебное пособие. - Таганрог: Изд-во ТРТУ, 2004. С. 120.
10. Казарина А.Х. «Теоретические и прикладные проблемы прокурорского надзора за исполнением законов экономической направленности», Дис. на соискание уч. степени докт. юр. наук. М. 2009. С. 294-295.
11. Ключков В.В. Методологические вопросы организации и деятельности прокуратуры // Проблемы теории законности, методологии и методики прокурорского надзора: Сб. М., 1994. С. 6-7..
12. Козусев «Проблемы прокурорского надзора за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности. М., 2001. - С. 59

13. Мыщыков А.Я. Прокурорский надзор за исполнением законов (возможности и пределы) // Прокурорская и следственная практика. 1998. № 3. С. 29.
14. Настольная книга прокурора. Коллектив авторов. Под ред. С.И. Герасимова М., 2002. С. 205.
15. Крюков В.Ф. Курс лекций по прокурорскому надзору в Российской Федерации. Курск: ГУИПП «Курск», 2000. С. 110 и др.
16. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1989. С. 470.
17. Организация прокурорского надзора за исполнением законов и законностью правовых актов: Сб. ст. Вып. 6 / Ин-т повышения квалификации руковод. кадров Ген. прокуратуры РФ. М., 2003. С. 37.
18. Потапенко С. Разграничение нормативных и ненормативных актов при рассмотрении дел, возникающих из публичных правоотношений // Рос. юстиция. 2003. № 6. С. 3.
19. Прокурорский надзор. М.: Юрайт, 2003. С. 114–124.
20. Прокурорский надзор за исполнением законов о безопасности дорожного движения: пособие / Н.В. Крючкова, А.В. Паламарчук, А.Е. Русецкий.- М., Мир энциклопедий Аванта+, 2012. С. 115-119.
21. Прокурорский надзор : конспект лекций / М. П. Поляков, А. Ф. Федулов. — 3-е изд., испр. и доп. — М.: Высшее образование, 2009. – С. 70-71.
22. Прокурорский надзор. Курс лекций и практикум. Под ред. проф. Винокурова Ю.Е. М.: ЭКЗАМЕН, 2003. С. 131-136.
23. Сафонов А.Л. Пути повышения эффективности прокурорского надзора // Совершенствование прокурорского надзора в СССР: Сб.Ст. - М., 1973. - С.156-157.
24. Тихомиров Ю.А. Публичное право. М., 1995. С. 224-225.
25. Шалумов М. Прокуратура в современном Российском государстве. Кострома, 2001. С. 7.
26. Ястребов В.Б. Прокурорский надзор: Учебник. С. 171 – 172.

References

1. Baskov V.I. Prokurorskij nadzor. - M.: Izdatel'stvo BEK, 1995. - S.138, 139, 158.
2. Baskov V.I., Korobejnikov B. V. Kurs prokurorskogo nadzora: Uchebnik dlja studentov juridicheskikh vuzov i fakul'tetov s prilozheniem normativnyh aktov. - M.: Izdatel'stvo "Zercalo", 2000. S. 51.
3. Berenzon A.D. Osnovnye napravlenija sovershenstvovanija obshhego nadzora sovetskoj prokuratury. Areferat ... dokt. jurid. nauk. - M., 1977. - S. 9.
4. Bol'shoj juridicheskij slovar'/Pod red. A.Ja. Suhoreva, V.E. Krutskih. – 2-e izd., pererab. I dop. – M.: INFRA-M, 2000. S. 201.
5. But N.D. «Teoreticheskie, pravovye i organizacionnye osnovy prokurorskogo nadzora za ispolneniem zakonov o svobode jekonomicheskoy dejatel'nosti v Rossijskoj Federacii», Dis. na soiskanie uch. stepeni dokt. jur. Nauk. M., 2011. S.166.
6. Vasjushkin V.Predely prokurorskogo nadzora//Zakonnost'. 2010, № 11. S. 21.
7. Guslov E. Iskovaja rabota: obespechenie bezopasnosti dorozhnogo dvizhenija.- Zakonnost', 2011, N 9, S. 33-34.
8. Daev V.G., Marshunov M.N. Osnovy teorii prokurorskogo nadzora. L.: Izd-vo LGU, 1990. S. 63–64.
9. Drannikov V.N.. Kurs lekcij po discipline «Prokurorskij nadzor». Obshhaja chast': Uchebnoe posobie. - Taganrog: Izd-vo TRTU,2004. S. 120.

10. Kazarina A.H. «Teoreticheskie i prikladnye problemy prokurorskogo nadzora za ispolneniem zakonov jekonomicheskoy napravlenosti», Dis. na soiskanie uch. stepeni dokt. jur. nauk. M. 2009. S. 294-295.

11. Klochkov V.V. Metodologicheskie voprosy organizacii i dejatel'nosti prokuratury // Problemy teorii zakonnosti, metodologii i metodiki prokurorskogo nadzora: Sb. M., 1994. S. 6-7..

12. Kozusev «Problemy prokurorskogo nadzora za ispolneniem zakonov v operativno-rozysknoj dejatel'nosti. M., 2001. - S. 59

13. Mycykov A.Ja. Prokurorskij nadzor za ispolneniem zakonov (vozmozhnosti i predely) // Prokurorskaja i sledstvennaja praktika. 1998. № 3. S. 29.

14. Nastol'naja kniga prokurora. Kollektiv avtorov. Pod red. S.I. Gerasimova M., 2002. S. 205.

15. Krjukov V.F. Kurs lekcij po prokurorskemu nadzoru v Rossijskoj Federacii. Kursk: GUIPP «Kursk», 2000. S. 110 i dr.

16. Ozhegov S.I., Shvedova N.Ju. Tolkovyj slovar' russkogo jazyka. M., 1989. S. 470.

17. Organizacija prokurorskogo nadzora za ispolneniem zakonov i zakonost'ju pravovyh aktov: Sb. st. Vyp. 6 / In-t povyshenija kvalifikacii rukovod. kadrov Gen. prokuratury RF. M., 2003. S. 37.

18. Potapenko S. Razgranichenie normativnyh i nenormativnyh aktov pri rassmotrenii del, vznikajushchih iz publicnyh pravootnoshenij // Ros. justicija. 2003. № 6. S. 3.

19. Prokurorskij nadzor. M.: Jurajt, 2003. S. 114–124.

20. Prokurorskij nadzor za ispolneniem zakonov o bezopasnosti dorozhnogo dvizhenija: posobie / N.V. Krjuchkova, A.V. Palamarchuk, A.E. Ruseckij.- M., Mir jenciklopedij Avanta+, 2012. S. 115-119.

21. Prokurorskij nadzor : konspekt lekcij / M. P. Poljakov, A. F. Fedulov. — 3-e izd., ispr. i dop. — M.: Vysshee obrazovanie, 2009. — S. 70-71.

22. Prokurorskij nadzor. Kurs lekcij i praktikum. Pod red. prof. Vinokurova Ju.E. M.: JeKZAMEN, 2003. S. 131-136.

23. Safonov A.L. Puti povyshenija jeffektivnosti prokurorskogo nadzora // Sovershenstvovanie prokurorskogo nadzora v SSSR: Sb.ST. - M., 1973. - S.156-157.

24. Tihomirov Ju.A. Publichnoe pravo. M., 1995. S. 224-225.

25. Shalumov M. Prokuratura v sovremennom Rossijskom gosudarstve. Kostroma, 2001. S. 7.

26. Jastrebov V.B. Prokurorskij nadzor: Uchebnik. S. 171 – 172.