



Винокуров А.Ю.

О ПРЕДМЕТЕ И ПРЕДЕЛАХ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «ОБ ОСНОВАХ СИСТЕМЫ ПРОФИЛАКТИКИ ПРАВОНАРУШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

Аннотация: Предметом исследования в настоящей статье является определение основных сущностных характеристик (предмета и пределов) прокурорского надзора за исполнением Федерального закона "Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации" с учетом необходимости выделения в деятельности органов прокуратуры, называемых среди субъектов профилактической деятельности, надзорной составляющей, присущей именно им. Автором определяется круг поднадзорных прокурорам объектов (органов) и субъектов (должностных и иных лиц), вступающих в прокурорско-надзорные правоотношения, которые являются объектом настоящего исследования. Методология исследования основана на современных достижениях науки о прокурорской деятельности в части реализации такой функции прокуратуры как прокурорский надзор. С учетом того, что Федеральный закон "Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации" принят недавно и в науке о прокурорской деятельности надзорный характер обеспечения законности в рассматриваемой сфере правоотношений исследовался фрагментарно, настоящая статья является фактически первой работой, в которой предпринята попытка определить основные характеристики прокурорского надзора с позиции требований Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации".

Ключевые слова: Исполнение законов, объекты прокурорского надзора, полномочия прокурора, пределы прокурорского надзора, предмет прокурорского надзора, прокурор, прокурорский надзор, профилактическая деятельность, субъекты прокурорского надзора, субъекты профилактики правонарушений.

Abstract: The subject of this research is the determination of the main essential characteristics (subject and limits) of prosecutor's supervision over adherence to the Federal Law "About Bases of System of Prevention of Offenses in the Russian Federation", considering the necessity to highlight a supervisory component within the activity of prosecution agencies that is typical namely to them. The author defines a circle of the regulated to prosecutors objects (agencies) and subjects (officials and other entities) entering the prosecutorial supervisory legal relations. The methodology of this research is based on the modern scientific achievements on the prosecutorial activity in the area of implementation of such function of the prosecutor's office as prosecutorial supervision. This article is practically first to attempt to determine the main characteristics of the prosecutorial supervision from the position of requirements of the Federal Law "About Bases of System of Prevention of Offenses in the Russian Federation" due to the fact it was introduced fairly recently, and the supervisory character of ensuring legitimacy within the examined sphere of legal relations was being fragmentarily researched.

Keywords: Prosecutorial power, Limits of prosecutor's supervision, Federal Law, Prosecutor, Prosecutor's supervision, Preventative activity, Subjects of prosecutorial supervision, Prevention of offences, Objects of prosecutorial supervision, Adherence to laws.

В пункте 2 части 1 статьи 5 вступившего в силу 22 сентября 2016 г. Федерального закона от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» (далее – Закон № 182-ФЗ) [1] органы прокуратуры Российской Федерации определены как субъекты профилактики правонарушений наряду

с федеральными органами исполнительной власти, следственными органами Следственного комитета Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. Тем самым получил законодательное закрепление высказываемый отдельными учеными тезис о том, что предупреждение право-

нарушений относится к числу видов (направлений) внешнефункциональной деятельности российской прокуратуры. В частности, М.С. Шалумов в своем диссертационном исследовании выделяет такую функцию как «предупреждение прокуратурой нарушений закона» [2] и раскрывает ее содержание.

В целом необходимо отметить, что в Законе № 182-ФЗ содержится несколько норм, формирующих представление о статусе органов прокуратуры как субъектов профилактической деятельности. При этом обращает на себя внимание часть 1 статьи 9, посвященной полномочиям органов прокуратуры Российской Федерации в профилактической сфере, в которой закреплено, что органы прокуратуры осуществляют профилактику правонарушений, *обеспечивая надзор за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и их должностными лицами в соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации»* (далее – Закон о прокуратуре [3]).

Приведенная норма, несмотря на свою понятную, на первый взгляд, очевидность требует некоторых пояснений. Во-первых, из нее следует, что роль скоро осуществляемая прокурорами профилактика правонарушений обеспечивает надзор за исполнением законов, то именно профилактическая деятельность является первичной. Однако если учесть то обстоятельство, что сущность надзора, исходя из определенного в статье 21 Закона о прокуратуре предмета этой деятельности, заключается в проверке исполнения законов, а для этого прокурор должен обладать необходимым объемом информации (обращение в прокуратуру, выводы, сделанные в результате осуществления информационно-аналитической деятельности, и т.д.), то профилактика правонарушений не может выступать предтечей надзорной деятельности, а является скорее той совокупностью решений, которые принимаются прокурором по результатам проведенных в порядке надзора проверок. Ведь с точки зрения элементарной логики нельзя предотвратить то, о чем тебе неизвестно. А вот сделав определенные выводы на основе изучения совокупности полученных в ходе проверки сведений, имеющих доказательственную силу и обладающих признаками относимости, достоверности и допустимости (а, в конечном счете – достаточности), можно предпринять конкретные меры профилактического характера, направленные на устранение причин и условий, способствовавших совершению выявленных прокурором нарушений закона.

Во-вторых, обращает на себя внимание приведенный перечень поднадзорных органам прокуратуры объектов, который *идентичен* перечню субъектов профилактики правонарушений, закрепленному в части 1 статьи 5 Закона № 182-ФЗ. Очевидно, что речь не идет о простом совпадении и разработчики закона вкладывали в это какой-то определенный смысл, который не смогли в полной мере реализовать в норме в доступном для правоприменителя виде. По крайней мере, рациональность идеи явственно не проглядывается. Получается, что органы прокуратуры, с одной стороны, являются равноправными с перечисленными органами – субъектами профилактики правонарушений, а с другой стороны, в конечном итоге, пренебрегая законодательно закрепленным равенством, с подачи того же законодателя осуществляют надзор за исполнением законов своими коллегами по объединяемой общими целями профилактической работе.

В-третьих, вызывают определенные вопросы пределы осуществления надзора за исполнением законов перечисленными субъектами, поскольку, с одной стороны, речь очевидно должна идти об исполнении только тех законодательных актов, которые имеют непосредственное отношение к сфере профилактики правонарушений, определяя в том числе вопросы компетенции соответствующих органов. С другой стороны, применительно к тем же органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления необходимо оговаривать исполнение ими еще и законов субъектов Российской Федерации, а в отношении органов местного самоуправления, кроме того, статья 77 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» (далее – Закон № 131-ФЗ) [4] расширяет предмет прокурорского надзора до уровня проверки исполнения уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов.

В-четвертых, с учетом содержания статьи 21 Закона о прокуратуре вне обеспечиваемого профилактической деятельностью остается надзор за исполнением законов поднадзорными прокурорам органами военного управления, органами контроля (надзора) и их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, органами управления и руководители коммерческих и некоммерческих организаций. Хотя, повторимся, что законодатель, возможно, имел в виду именно поднадзорную проку-

рорам деятельность только субъектов профилактики правонарушений.

Однако, абстрагируясь от так и не понятого нами до конца глубинного замысла, заложенного законодателем в части 1 статьи 9 Закона № 182-ФЗ, отметим, что в силу ст. 21 Закона о прокуратуре исполнение Закона № 182-ФЗ входит в предмет надзора за исполнением законов независимо от того, есть ли в самом названном законодательном акте упоминание на сей счет, как это специально оговаривается в отдельных законах (например, в статье 44 Федерального закона от 28.12.2010 № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» [5] прямо закреплено положение о надзоре прокуроров за исполнением законов этим органом), либо такая норма отсутствует. Поэтому в дальнейшем при характеристике прокурорского надзора за исполнением Закона № 182-ФЗ мы будем исходить из заложенного в Законе о прокуратуре принципа фактической абсолютизации по умолчанию сферы применения надзорных полномочий.

Вместе с тем оговоримся, что в период обсуждения в печати проекта будущего Закона № 182-ФЗ в одной из работ авторами предлагалось включить в него самостоятельную статью «Осуществление прокурорского надзора за реализацией данного Федерального закона», в которой содержалась близкая к традиционной в подобных случаях формулировка, редакция которой приводится ниже:

«В соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» Генеральный прокурор Российской Федерации и территориальные органы Генеральной прокуратуры Российской Федерации осуществляют общий надзор за соблюдением законности федеральными органами исполнительной власти, должностными лицами, осуществляющими профилактику правонарушений...» [6].

В целом правильно выбранный в предложенном варианте ориентир серьезно нивелируется рядом не отвечающих действующему законодательству о прокуратуре моментов. Во-первых, исходя из положений статьи 11 Закона о прокуратуре, в системе прокуратуры Российской Федерации не существует *территориальных органов Генеральной прокуратуры Российской Федерации*, да и словосочетание «территориальный орган прокуратуры» также не вполне соотносится с установленными требованиями. Речь должна была бы идти о территориальных прокуратурах. Во-вторых, не вполне понятно отнесение надзора исключительно к компетенции территориальных прокуроров, поскольку этой деятельностью должны заниматься все иные органы прокуратуры, относящиеся к специализированным, включая военные.

Наконец, в-третьих, формулировка «общий надзор за соблюдением законности» не корреспондирует предмету надзора за исполнением законов, закрепленному в статье 21 Закона о прокуратуре. Тем более, что понятие «общий надзор» официально не применяется в законодательстве с 18 февраля 1992 года, то есть со времени вступления в силу первоначальной редакции Закона о прокуратуре.

Поэтому если бы в Закон № 182-ФЗ была включена статья, посвященная непосредственно прокурорскому надзору, то она должна была выглядеть следующим образом:

«Статья ... Прокурорский надзор за исполнением настоящего Федерального закона.

Прокурорский надзор за исполнением настоящего Федерального закона осуществляют Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры в соответствии с полномочиями, предоставленными федеральными законами.»

Здесь мы умышленно в контексте полномочий не указываем только Закон о прокуратуре, поскольку в вышеназванном Законе № 131-ФЗ предмет надзора за исполнением законов органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления (а, значит, и сфера применения прокурорских полномочий) определен более широко. Однако повторимся, что безотносительно от включения в Закон № 182-ФЗ соответствующей статьи либо отсутствия в нем таковой надзор за исполнением положений указанного законодательного акта в любом случае прокурорами осуществляться должен, что обусловлено императивным характером статьи 21 Закона о прокуратуре.

Таким образом, сущность прокурорского надзора в указанной сфере можно рассматривать через призму законности функционирования системы профилактики правонарушений, выражающуюся в совокупности конкретных действий (бездействия) и решений отдельно взятых субъектов профилактики правонарушений (за исключением, что вполне естественно, самих органов прокуратуры), а также поднадзорных прокурорам лиц, участвующих в профилактике правонарушений, и организаций социального обслуживания.

Итак, с учетом положений статьи 21 Закона о прокуратуре о предмете надзора в рассматриваемой сфере необходимо вычлнить полный перечень поднадзорных прокурорам объектов (органов, организаций) и субъектов (должностных и иных лиц), на которых Законом № 182-ФЗ возложены определенные обязанности по профилактике правонарушений, а также тех, кто вправе осуществлять отдельные правомочия с точки зрения законности их применения.

Непосредственно указанными законодателем поднадзорными органами выступают перечисленные в ч. 1 ст. 5 Закона № 182-ФЗ в качестве субъектов профилактики правонарушений: а) федеральные органы исполнительной власти; б) следственные органы Следственного комитета Российской Федерации; в) органы государственной власти субъектов Российской Федерации; г) органы местного самоуправления. При этом важным является соблюдение указанными органами и их должностными лицами при осуществлении профилактической деятельности пределов установленной для них федеральным законодателем компетенции в рассматриваемой сфере. Непосредственным ориентиром при этом является закрепленный в части 1 статьи 6 Закона № 182-ФЗ перечень основных направлений профилактической деятельности, состоящий из шестнадцати позиций, а равно установленные частью 2 той же статьи средства реализации соответствующих основных направлений.

Глава 2 Закона № 182-ФЗ раскрывает характер полномочий названных выше субъектов профилактики правонарушений, однако везде законодатель подчеркивает, что эти и другие предусмотренные законодательством Российской Федерации полномочия в профилактической сфере, осуществляются в пределах компетенции соответствующего органа. К сожалению, в законе не раскрывается понятие «законодательство Российской Федерации», исходя из чего можно рассматривать его как в узком смысле, то есть как совокупность исключительно федеральных законов, так и в широком, то есть как систему не только законодательных, но и подзаконных актов (например, указов главы государства или постановлений Правительства Российской Федерации). Однако, собственно для надзорной деятельности прокуроров вопрос в принципе с учетом закрепленного в ст. 21 Закона о прокуратуре предмета надзора в любом случае ограничивается проверкой исполнения требований только законов, причем в рассматриваемой ситуации только федеральных.

Вместе с тем возникает вполне резонный вопрос при ознакомлении со статьей 3 Закона № 182-ФЗ, где отражено, что правовое регулирование профилактики правонарушений осуществляется в соответствии не только с федеральными конституционными и просто федеральными законами, но также принятыми в их развитие законами субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами. То есть эти аспекты важны при осуществлении надзора за исполнением законов органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. О расширенном законодательном

определении предмета надзора за законностью в деятельности последних нами было сказано выше. Таким образом, пределы надзора выражаются для указанных субъектов профилактики правонарушений в проверке исполнения ими требований региональных и муниципальных актов названной категории.

Сказанное обуславливает необходимость серьезного выстраивания прокурором на основе изучения соответствующей правовой базы методики проведения надзорной проверки, учитывающей специфику правового регулирования деятельности конкретно взятого органа.

В этой связи обращает на себя внимание, что в отличие от других субъектов профилактики правонарушений, в отношении которых законодатель в статьях 8, 10 и 11 Закона № 182-ФЗ раскрывает полномочия соответствующих органов, применительно к органам местного самоуправления статья 12 рассматриваемого законодательного акта оперирует термином «права». С точки зрения правовых традиций, за ненадлежащее исполнение полномочий или неисполнение их в принципе предъявлять претензии в контексте невыполнения требований закона можно и нужно, а вот за *нереализацию* (поскольку понятие неисполнение здесь явно не является синонимом) прав вменять нарушение норм закона *едва ли правомерно*. Учитывая публичный характер деятельности органов местного самоуправления (по сути, это вне всяких условностей – *третий уровень публичной власти*), законодатель обязан был определить их участие в сфере профилактики правонарушений через призму должностования, определив перечень полномочий, а не прав. К слову, Федеральный закон от 23.06.2016 № 197-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [7] дополнил часть 1 статьи 14.1, часть 1 статьи 15.1 и часть 1 статьи 16.1 нормами, относящими опять-таки к правам соответственно органов местного самоуправления городского, сельского поселения, муниципального района, городского округа (в том числе с внутригородским делением) *осуществление мероприятий в сфере профилактики правонарушений*, предусмотренных Законом № 182-ФЗ.

На этом фоне применительно к надзору за исполнением законов в сфере профилактики правонарушений органами местного самоуправления определенной императивностью обладает статья 14 Закона № 182-ФЗ, закрепляющая обязанности субъ-

ектов профилактики правонарушений, однако приводимый в ней перечень правообязывающих форм поведения ограничивается требованиями соблюдать: а) нормативную правовую базу о профилактике правонарушений; б) права и законные интересы граждан и организаций; в) конфиденциальность полученной при осуществлении профилактики правонарушений информации, ограниченной в распространении, а также исполнять *иные обязанности*, предусмотренные федеральным законодательством.

Безусловно, с позиции возможных направлений прокурорских проверок в рассматриваемой сфере нельзя обойти внимание и таких субъектов правоотношений, как *лица, участвующие в профилактике правонарушений*, под которыми в пункте 4 статьи 2 Закона № 182-ФЗ подразумеваются *граждане, общественные объединения и иные организации, оказывающие помощь (содействие) субъектам профилактики правонарушений в рамках реализации своих прав в сфере профилактики правонарушений* в соответствии с указанным и иными федеральными законами. Уточнению прав таких лиц посвящена статья 13 Закона № 182-ФЗ, а акцент в надзорной деятельности может уделяться преимущественно правомерности реализации соответствующих прав общественными объединениями и иными организациями при поступлении в органы прокуратуры информации, содержащей сведения о нарушениях закона указанными объектами надзора. В то же время совершение гражданами, не поднадзорными с точки зрения статьи 21 Закона о прокуратуре, действий, не согласующихся с закрепленным в статье 13 Закона № 182-ФЗ объемом их прав, может заслуживать внимания прокурора, например, когда речь идет о наказуемом в административном порядке самоуправстве.

Еще одну группу объектов, исполнение закона которыми может проверяться прокурорами, составляют названные в пункте 5 статьи 2 Закона № 182-ФЗ *организации социального обслуживания*

(предоставляющие социально-бытовые, социально-медицинские, социально-психологические, социально-педагогические, социально-трудовые, социально-правовые и иные социальные услуги), которые также позиционируются законодателем как *лица, участвующие в профилактике правонарушений*. При этом немаловажным является вопрос о качестве предоставляемых такими организациями услуг тем, кто в них нуждается, включая в первую очередь лиц, пострадавших от правонарушений или подверженных риску стать таковыми.

Кроме того, в надзорной деятельности прокуроров необходимо делать также акцент на соблюдение прав лиц, в отношении которых применяются меры индивидуальной профилактики правонарушений (статья 28 Закона № 182-ФЗ).

Безусловно, в рамках настоящей статьи перед нами не стояла цель осветить все аспекты прокурорского надзора за исполнением Федерального закона «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации», поскольку правоприменительная практика, в том числе и с учетом требований организационно-распорядительных документов Генерального прокурора Российской Федерации и прокуроров регионального звена, будет нарабатываться достаточно длительный период, однако общее представление о предмете и пределах надзора за исполнением законов в рассматриваемой сфере, как представляется, схематично сформировано.

В целом можно отметить как позитивный момент определение законодателем круга вопросов, разрешение которых возложено на субъектов профилактики правонарушений (кроме отмеченных выше нюансов, связанных с ролью и местом органов местного самоуправления в этой системе). Главное, что проводимая прокурорами работа имеет возможность приобрести системный и более конкретный характер. А уже сформированные практикой наработки [8] станут основой последующего правоприменения.

Библиография:

1. Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 26 (ч. 1). ст. 3851
2. Шалумов М.С. Проблемы функционирования российской прокуратуры в условиях формирования демократического правового государства: дисс. на соиск. учен. степ. доктора юрид. наук (12.00.11). – Екатеринбург, 2002. С. 279–290.
3. Собр. законодательства Рос. Федерации. 1992. № 47. ст. 4472.
4. Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. ст. 3822.
5. Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 1. ст. 15.
6. Васильев Ф.П., Дульцев М.В., Тарабрин С.В., Дугенец Д.А. О проекте Федерального закона «Об основах государственной системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // Административное право и процесс. 2011. № 2. С. 24–26.
7. Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 26 (ч. 1). ст. 3866.
8. Зайцев С.П. Профилактика преступлений и правонарушений: координация и прокурорский надзор // Законность. 2009. № 8. С. 45.

References (transliterated):

1. Shalunov M.S. Problemy funktsionirovaniya rossiiskoi prokuratury v usloviyakh formirovaniya demokraticeskogo pravovogo gosudarstva: diss. na soisk. uchen. step. dok-tora yurid. nauk (12.00.11). – Ekaterinburg, 2002. S. 279–290.
2. Vasil'ev F.P., Dul'tsev M.V., Tarabrin S.V., Dugenets D.A. O proekte Federal'nogo zakona «Ob osnovakh gosudarstvennoi sistemy profilaktiki pravonarushenii v Rossii-skoi Federatsii» // Administrativnoe pravo i protsess. 2011. № 2. S. 24–26.
3. Zaitsev S.P. Profilaktika prestuplenii i pravonarushenii: koordinatsiya i prokurorskii nadzor // Zakonnost'. 2009. № 8. С. 45.