

## ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР

УДК 347.963 (470)(076.58)

О.В. Воронин

### О ЗНАЧЕНИИ КООРДИНАЦИОННОЙ, ПРОФИЛАКТИЧЕСКОЙ И АДМИНИСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРОРА

Координация деятельности иных правоохранительных органов по борьбе с преступностью, участие прокурора в административно-юрисдикционной деятельности, профилактическая и правотворческая деятельность не являются функциями отечественной прокуратуры, поскольку не в полной мере отражают социальное предназначение прокурорских органов и не занимают значительного места в общем объеме деятельности прокуратуры. Возложение на прокуратуру данных обязанностей обусловлено наличием у нее надзорной функции. Указанные виды деятельности представляют собой либо производные от функции надзора отдельные направления деятельности (координация, участие в административном производстве, профилактика), либо отдельные (специализированные) формы надзорной деятельности прокуратуры (правотворческая деятельность).

**Ключевые слова:** прокуратура, функции и направления деятельности прокуратуры, прокурорский надзор, прокурорское административное преследование, координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

Современная структура и содержание прокурорской деятельности представляют собой систему функций и направлений деятельности прокуратуры. Функции являются основными направлениями реализации возложенных на прокуратуру обязанностей. Это в большей степени теоретическая конструкция, отражающая значительный объем прокурорской деятельности, выражающий сущностную природу прокуратуры, обусловленную национально-историческими традициями и действующими политическими приоритетами в правовом регулировании общественных отношений. По нашему мнению, современная отечественная прокуратура осуществляет четыре функции: прокурорский надзор, уголовное преследование, участие в рассмотрении дел судами и поддержание государственного обвинения. Прокурорский надзор и уголовное преследование являются самостоятельными функциями, первая из них – основная, а вторая – дополнительная. Остальные две функции – участие прокурора в рассмотрении дел судами и поддержание государственного обвинения – должны считаться обусловливаемыми прокурорским надзором или уголовным преследованием производными функциями отечественной прокуратуры. Что же касается иных направлений деятельности отечественной прокуратуры, закрепляемых в ст. 1 Закона РФ «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре), то едва ли они могут быть признаны функциями исходя из следующих соображений.

Помимо того, что они не отражают сущность современных прокурорских органов и не занимают значительное место в общем объеме прокурорской деятельности, осуществление некоторых из них мо-

жет быть возложено (или возложено) на иные публичные органы. К числу таких направлений, не являющихся функциями, помимо координации также относится профилактическая и административная деятельность прокуратуры.

В теории прокурорского надзора категория «направления прокурорской деятельности» используется в двух смыслах. Во-первых, как собирательное понятие, определяющее различную прокурорскую деятельность. Во-вторых, как термин, определяющий составную часть качественного однородного вида прокурорской деятельности.

В научной литературе координацию деятельности иных правоохранительных органов по борьбе с преступностью определяют либо в качестве самостоятельной, либо в качестве производной от уголовного преследования или прокурорского надзора функции.

На наш взгляд, координационную деятельность прокуратуры по борьбе с преступностью можно считать функцией весьма условно. Единственным «положительным» аргументом в этом случае служит характер ее нормативного закрепления: большинство ученых рассматривает данный вид деятельности в качестве функции только из-за того, что она перечислена в п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре среди направлений деятельности, традиционно относящихся к функциям прокуратуры. Между тем она не обладает самостоятельным правовым содержанием и лишь в незначительной степени характеризует прокуратуру как орган надзора или уголовного преследования. К тому же она не имеет продолжительной истории функционирования и в сравнении с прокурорским надзором, уголовным преследованием, уча-

ствием в суде и поддержанием государственного обвинения носит ограниченный характер. В этой связи она должна быть признана не отдельной функцией, а иным направлением прокурорской деятельности.

По своей природе прокурорская координационная деятельность представляет собой в большей степени разновидность организационной деятельности или же форму особого взаимодействия с иными правоохранительными органами. С учетом характера правового регулирования, ее необходимо считать производным от прокурорского надзора направлением прокурорской деятельности. Такое заключение основывается на том, что все координируемые прокурором органы входят в предмет прокурорского надзора, и данный вид деятельности впервые был предусмотрен Законом СССР «О прокуратуре СССР» 1979 г., закреплявшим исключительно надзорный тип прокурорской деятельности.

В последнее время встречаются предложения об упразднении координационного направления прокурорской деятельности. Функциональное содержание, а также принципы организации и деятельности органов и учреждений современной прокуратуры едва ли позволяют поддержать подобные взгляды. Возможно, они имели бы смысл в случае кардинального изменения роли прокуратуры, например, при построении прокуратуры сугубо обвинительного или правообеспечительного типов. В настоящий момент, пока отечественная прокуратура представляет собой многофункциональный правоохранительный орган, вряд ли стоит поддерживать подобные взгляды.

Участие прокурора в административной деятельности представляет собой направление, также обусловленное надзорной функцией прокуратуры. Оно охватывает санкционирование проверочной и юрисдикционной деятельности административных и контролирующих органов и реализацию прокурором административного преследования (возбуждение дел об административных правонарушениях и проведение административного расследования).

Санкционирование или дача прокурором согласия на применение административных норм включает в себя дачу санкции на применение мер административного воздействия, направленных на существенное ограничение конституционных прав лиц во вне судебном порядке. Действующее законодательство предусматривает получение санкции прокурора: на арест имущества плательщика таможенных платежей в качестве способа обеспечения исполнения решения таможенного органа об их взыскании (ст. 156 ФЗ «О таможенном регулировании»); на арест имущества налогоплательщика-организации в качестве способа обеспечения исполнения решения о взыскании налога, пеней и штрафа по решению налогового или таможенного органа (ст. 77 НК РФ); на административное задержание лиц на срок до 10 суток, совершивших нарушение режима государственной границы, пограничного режима или режи-

ма в пунктах пропуска через государственную границу, для установления личности и выяснения обстоятельств правонарушения, если правонарушители не имеют документов, удостоверяющих их личность (ст. 30 Закона РФ «О государственной границе Российской Федерации»). Кроме того, ФЗ «О защите прав юридических лиц индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» предусматривает получение согласия прокурора или его заместителя на проведение внеплановой выездной проверки административными и контролирующими органами. С учетом значительного числа государственных и муниципальных проверяющих органов, последний вид деятельности образует отдельное самостоятельное направление. При этом ряд авторов относит его к надзору за исполнением законов и законностью правовых актов. Принимая во внимание, что контролирующие органы в системе государственного и муниципального контроля входят в предмет прокурорского надзора в пределах указанной отрасли, такая позиция представляется достаточно обоснованной.

Согласно ст. 25 ФЗ Закона о прокуратуре, ст.ст. 25.11, 28.1, 28.4 и др. КоАП РФ, прокурор имеет право возбуждать административное производство путем вынесения соответствующего постановления. По своей правовой природе данное постановление, согласно ст. 28.4 КоАП РФ, приравнивается к протоколу об административном правонарушении и должно содержать в себе сведения, предусмотренные ч. 2 ст. 28.2 КоАП РФ, а именно: дату и место его составления, должность, фамилию и инициалы лица, составившего протокол, сведения о лице, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, фамилии, имена, отчества, адреса места жительства свидетелей и потерпевших, если имеются свидетели и потерпевшие, место, время совершения и событие административного правонарушения, статью КоАП РФ или закона субъекта Российской Федерации, предусматривающую административную ответственность за данное административное правонарушение, объяснение физического лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых возбуждено дело, иные сведения, необходимые для разрешения дела.

Статья 28.4 КоАП РФ устанавливает, что дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст.ст. 5.1, 5.7, 5.21, 5.23–5.25, 5.45, 5.46, 5.48, 5.52, 7.24, 12.35, 12.36, 13.11, 13.14, ч. 1 и 2 ст. 14.25, ст. 15.10, ч. 3 ст. 19.4, ст. 19.9, 20.26 КоАП РФ, возбуждаются прокурором. При осуществлении надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории РФ, прокурор также вправе возбудить дело о любом другом административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена настоящим КоАП РФ или законом субъекта Федерации.

Указанная норма устанавливает две категории дел: а) дела об административных правонарушениях исключительной прокурорской подведомственности, которые могут быть возбуждены не иначе как по инициативе прокурора; б) остальные категории дел, производство по которым прокурор может возбуждать, осуществляя надзор за исполнением законов и законностью выносимых актов.

В литературе нет единства, в каких случаях прокурор вправе возбуждать дела об административных правонарушениях. Большинство авторов, основываясь на том, что закон указывает на любое правонарушение, полагают, что прокурор уполномочен осуществлять административное преследование по любому правонарушению, о котором ему стало известно. Другие – по любому правонарушению, о котором ему стало известно в ходе проверочной деятельности [1, с. 630]. Третьи – по любому правонарушению, о котором ему стало известно в ходе надзорной деятельности и при условии охвата деятельности субъекта, подлежащего административной ответственности, предметом прокурорского надзора [2, с. 138–139]. Последняя позиция представляется наиболее оправданной по следующим соображениям.

Во-первых, положение закона «при осуществлении надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории РФ», означает, что при решении вопроса об инициировании административного производства прокурор должен учитывать требования Закона о прокуратуре относительно предмета и пределов надзора за исполнением закона. Иначе говоря, прокурор не может привлекать к административной ответственности субъектов, чья деятельность не охватывается указанным предметом надзора прокуратуры. К примеру, прокурор не может привлекать к административной ответственности отдельных граждан, совершивших административные правонарушения, или же выносить постановления в отношении юридического лица в целом (а не его руководителей).

Во-вторых, ст. 21 Закона о прокуратуре устанавливает, что при осуществлении надзора за исполнением законов прокурор не в праве подменять иные административные и контролирующие органы. В этой связи прокурору не следует возбуждать дела об административных правонарушениях, относящихся к подведомственности конкретных административных органов. В случае обнаружения признаков правонарушения по таким составам ему следует направить материал в компетентный орган и осуществлять надзор за надлежащим исполнением им обязанностей, связанных с осуществлением административного производства.

В отличие от прочих, профилактическая деятельность отечественной прокуратуры прямо не регулируется Законом о прокуратуре. «Профилактические» полномочия прокурора закрепляются в иных федеральных законах. Например, в ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности», ФЗ «О про-

тиводействии коррупции», ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативно-правовых актов и проектов нормативно-правовых актов». Возложение подобных обязанностей на прокуратуру обусловлено наличием у нее надзорной функции.

Современная прокурорская профилактическая деятельность сконцентрирована на двух основных направлениях – противодействии коррупции и экстремизму. Данные направления охватывают профилактику указанных негативных явлений, не образующих уголовно-правовых составов, со стороны лиц, входящих в предмет прокурорского надзора. Помимо совпадения по предмету, тесная связь профилактической деятельности с надзорной подтверждается схожей организацией, а также средствами и механизмом прокурорского реагирования. В этой связи в литературе данный вид деятельности часто не выделяется отдельно и рассматривается как одно из направлений надзорной деятельности за исполнением законов и законностью правовых актов. Основу подобных взглядов составляет мнение о том, что одной из основных задач прокурорского надзора служит предотвращение негативных явлений со стороны поднадзорных лиц. Не ставя под сомнение цели прокурорской деятельности, позволим не согласиться с указанным мнением. Коррупция и экстремизм представляют собой не только разновидность правонарушений, но также являются более сложным негативным явлением, проявляющимся не только в противоправном, но и ином социально-опасном поведении. В этой связи традиционных правовых средств прокурорского надзора не всегда достаточно, поэтому возникает необходимость в создании новых форм деятельности, направленных на их недопущение и устранение. Указанная профилактика осуществляется многими органами и учреждениями. Однако с учетом продолжительного опыта осуществления надзорной и координационной деятельности, включения деятельности прочих органов, осуществляющих профилактическую деятельность, в предмет прокурорского надзора, прокуратура представляет собой оптимальный орган, способный осуществлять профилактику неуголовных форм проявления коррупции и экстремизма со стороны поднадзорных ей лиц в современных условиях.

Часть 4 Закона о прокуратуре устанавливает, что прокуратура принимает участие в правотворческой деятельности. В этой связи некоторые ученые полагают, что на нее также возложена правотворческая функция, которая, по их мнению, реализуется в большей степени на региональном уровне. При этом в качестве аргумента приводится предоставление прокурорам субъектов права законодательной инициативы на уровне законодательства субъектов РФ. Действительно, опираясь на п. 4 ст. 1 и ст. 9 Закона о прокуратуре, региональное законодательство некоторых субъектов РФ предоставляет такое право прокурорам субъектов РФ, однако, на наш взгляд, в данном случае речь не может идти об устранении

законодательного пробела на региональном уровне, и этот вид должен быть исключен из перечня функций прокуратуры по следующим соображениям.

В силу действия принципов централизации и единства (ч. 1 ст. 129 Конституции РФ) правовые возможности любых нижестоящих прокуроров, в конечном счете, определяются полномочиями Генерального прокурора РФ. В свою очередь, Генеральный прокурор РФ лишен права законодательной инициативы, поэтому такой возможности должны быть лишены все нижестоящие прокуроры. Предоставление прокурорам такого права на региональном уровне при отсутствии прямых указаний в Законе о прокуратуре закладывает основы для умаления положений п. «о» ст. 71 Конституции РФ, согласно которым вопросы деятельности прокуратуры относятся к исключительному ведению Российской Федерации. По нашему мнению, в этом случае законодательство субъектов РФ, определяя (или даже уточняя) содержание прокурорской деятельности, вторгается в исключительный предмет ведения Федерации, а соответственно, в этой части ничтожно.

Статья 9 Закона о прокуратуре, говоря об участии прокурора в правотворческой деятельности, обуславливает наличие подобной возможности реализацией функции надзора («в ходе осуществления своих полномочий»). В этой связи, представляется, что эту деятельность необходимо рассматривать не как отдельное направление, а как специализированную форму осуществления надзорных полномочий за региональными и местными нормотворческими

органами, выделение которой в законе продиктовано спецификой их деятельности.

Подводя итог анализу прочих направлений прокурорской деятельности, можно сделать следующее заключение:

Координация деятельности иных правоохранительных органов по борьбе с преступностью, участие прокурора в административно-юрисдикционной деятельности, профилактическая и правотворческая деятельность не являются функциями отечественной прокуратуры, поскольку не в полной мере отражают социальное предназначение прокурорских органов и не занимают значительного места в общем объеме деятельности прокуратуры.

Возложение на прокуратуру данных обязанностей обусловлено наличием у нее надзорной функции.

Указанные виды деятельности представляют собой либо производные от функции надзора отдельные направления деятельности (координация, участие в административном производстве, профилактика), либо отдельные (специализированные) формы надзорной деятельности прокуратуры (правотворческая деятельность).

#### ЛИТЕРАТУРА

1. *Настольная книга прокурора*. М.: Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации; Юрайт, 2012. 1159 с.
2. *Воронин О.В.* Теоретические основы современной прокурорской деятельности. Томск: Изд-во НТЛ, 2013. 164 с.