

Е.А. Писаревская

К ВОПРОСУ ОБ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПРОФИЛАКТИЧЕСКОЙ ФУНКЦИИ

Анализируются нормативные правовые акты, посвященные осуществлению органами прокуратуры Российской Федерации профилактической функции. Дается критическая оценка определения профилактической функции органов прокуратуры, содержащегося в ст. 9 Федерального закона от 23.06.2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации». Обосновывается необходимость уточнения содержания профилактической функции органов прокуратуры путем внесения изменений в целый ряд действующих нормативных правовых актов Российской Федерации.

Ключевые слова: профилактика правонарушений, прокурор, субъект профилактики, функции органов прокуратуры

В ст. 5 Федерального закона от 23.06.2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» в числе субъектов профилактики названы органы прокуратуры. Ст. 9 вышеуказанного закона регламентирует полномочия органов прокуратуры РФ в сфере профилактики правонарушений, указывая, что данный субъект осуществляет профилактическую функцию, 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». При осуществлении данной деятельности они обладают полномочиями субъекта профилактики правонарушений в пределах своей компетенции [1]. Полагаем, что данная законодательная норма может быть истолкована по-разному. С одной стороны, можно утверждать, что анализируемый закон предусматривает реализацию органами прокуратуры самостоятельной профилактической функции, хотя и в рамках осуществления прокурорского надзора за исполнением законов, однако, с другой стороны, будет уместным высказать предположение о том, что законодатель приравнивает надзорную функцию прокуратуры к профилактической.

Последняя точка зрения является в достаточной степени спорной, как и определение профилактической функции органов прокуратуры в законе в целом. Возникает вопрос, правильно ли приравнивать надзорную функцию к профилактической или прокуратура выполняет профилактическую функцию помимо надзорной?

Ст. 2 Федерального закона от 23.06.2016 г. № 182-ФЗ определяет профилактику правонарушений как совокупность мер социального, правового, организационного, информационного и иного характера, направленных на выявление и устранение причин и условий, способствующих совершению правонарушений, а также на оказание воспитательного воздействия на лиц в целях недопущения совершения правонарушений или антиобщественного поведения [1]. На первый взгляд очевидно, что надзорная функция не может быть равна

профилактической. Кроме того, следует учитывать, что в соответствии с ч. 2 ст. 17 Федерального закона № 182-ФЗ, посвященной формам профилактического воздействия, профилактику правонарушений в таких формах, как профилактическая беседа; объявление официального предостережения (предостережения) о недопустимости действий, создающих условия для совершения правонарушений, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения; профилактический учет; внесение представления об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушения; профилактический надзор, в пределах установленной компетенции, вправе осуществлять должностные лица органов прокуратуры Российской Федерации и иных государственных органов, если такое право им предоставлено законодательством Российской Федерации [1]. Соответственно, ст. 17 ничего не говорит о такой форме профилактического воздействия, как надзор за исполнением законов.

В связи с этим возникает вопрос о том, насколько корректно ст. 9 Федерального закона от 23.06.2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» определяет профилактическую функцию прокуратуры, а также о соотношении данной нормы с нормой, содержащейся в ст. 17 рассматриваемого закона.

Далее обратимся к анализу основного нормативного правового акта в определенной сфере профилактического воздействия – в сфере профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Так, Федеральный закон от 24.06.1999 г. № 120-ФЗ (в действ. ред.) «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» в п. 1 ст. 5 прямо не называет органы прокуратуры в качестве субъекта профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних [2]. В связи с этим можно предположить, что законодатель при принятии данного закона не приравнивал надзорную функцию к профилактической или не считал роль органов прокуратуры в профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних столь значительной.

Кроме того, существует точка зрения, что «органы прокуратуры не включены в данную систему, а поэтому не могут осуществлять профилактику правонарушений несовершеннолетних. Наоборот, в п. 3 ст. 10 Закона № 120-ФЗ законодателем акцентировано внимание на том, что прокурорский надзор за соблюдением законов органами и учреждениями системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних осуществляется Генеральным прокурором РФ и подчиненными ему прокурорами в соответствии с Законом о прокуратуре» [3. С. 60].

Однако необходимо отметить, что п. 3 ст. 5 Федерального закона от 24.06.1999 г. предусматривает в том числе возможность участия в деятельности по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних других органов, учреждений и организаций в пределах их компетенции в порядке, установленном законодательством Российской Федерации [2]. Таким образом, нельзя с уверенностью утверждать, что органы прокуратуры исключены из числа субъектов профилактики, однако, если исходить из буквальной трактовки законодательной нормы, их роль в профилактике второстепенна по сравнению с субъектами, перечисленными в п. 1 ст. 5 рассматриваемого Федерального закона. Кроме того, далее в тексте закона их роль в профилактике нигде не раскрывается. Соответственно, опять возникает вопрос, какой же компетенцией обладают органы прокуратуры в этой сфере.

Согласно ст. 1 Федерального закона от 17.01.1992 г. № 2202-1 (в действ. ред.) «О прокуратуре в Российской Федерации», прокуратура Российской Федерации – это единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, уголовное преследование в соответствии со своими полномочиями, а также выполняющих иные функции [4]. Таким образом, закон называет две основные функции прокуратуры: надзор и уголовное преследование, оставляя перечень возможных функций открытым. Далее в тексте Федерального закона от 17.01.1992 г. № 2202-1 профилактическая функция органов прокуратуры опять же специально не раскрывается, о наличии таковой можно судить лишь косвенно, обращаясь к нормам раздела III «Прокурорский надзор», ст. 8 «Координация деятельности по борьбе с преступностью», ст. 9.1 «Проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов» [4]. Кроме того, с уверенностью можно утверждать, что для органов прокуратуры реализация специальных мер в сфере профилактики правонарушений Федеральным законом от 17.01.1992 г. № 2202-1 по-прежнему не предусмотрена. Основываясь на действующем законодательстве, можно с уверенностью утверждать, что органы прокуратуры по-прежнему не обладают компетенцией по профилактике правонарушений, соответственно, они не могут выполнять профилактическую функцию в ее исконном смысле, а осуществляют надзор за исполнением законов о профилактике правонарушений.

Полагаем, что в ст. 9 Федерального закона от 23.06.2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилак-

тики правонарушений в Российской Федерации» нашел отражение ведомственный подход к определению роли прокуратуры в деятельности по противодействию, профилактике, предупреждению преступности (позволим себе здесь использовать эти термины как равнозначные). Так, согласно п. 1.1 Приказа Генеральной прокуратуры РФ от 16.01.2012 г. № 7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности» приоритетным направлением в деятельности органов прокуратуры РФ следует считать надзор за исполнением законов о противодействии преступности, в том числе о ее предупреждении [5]. В п. 1.1 анализируемого документа прокурорам предписывается внедрять новые формы и методы работы по предупреждению преступности, в п. 1.3 уделяется внимание повышению эффективности работы по координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, в частности, указывается на необходимость на координационных совещаниях рассматривать наиболее актуальные вопросы борьбы с преступностью, совершенствования правоохранительной деятельности, ее правового регулирования, практики предупреждения, выявления и расследования преступлений. Пункт 1.6 документа предписывает рассматривать в качестве важнейшего направления противодействия преступности осуществление надлежащего надзора за исполнением законов, имеющих целью предупреждение преступлений, совершаемых несовершеннолетними и в отношении их [5].

Проведя анализ текста данного акта, нетрудно заметить, что в нем использована различная терминология, зачастую не соответствующая действующему профилактическому законодательству. Так, если обратиться к текстам федеральных законов от 23.06.2016 г. № 182-ФЗ и от 24.06.1999 г. № 120-ФЗ, мы не встретим в них такие термины, как «борьба с преступностью несовершеннолетних» и «предупреждение преступности». Анализ приказа также показывает, что его разработчики убеждены: профилактическая функция органов прокуратуры реализуется через надзорную и координационную функции.

Следует отметить, что в настоящее время в научной литературе встречаются различные точки зрения относительно выполнения органами прокуратуры профилактической функции.

Некоторые ученые крайне негативно относятся к наделению органов прокуратуры профилактической функцией. Так, Т.Г. Воеводина полагает, что «расширение полномочий прокурора без внесения соответствующих изменений в Закон о прокуратуре недопустимо», прокурор осуществляет надзор за исполнением законов, он не занимается профилактикой правонарушений [3. С. 58–60]. Н.П. Дудин перечисляет органы и учреждения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, не включая в эту систему органы прокуратуры, отмечая далее, что необходимо выяснить проверяющему прокурору в ходе проверки органов и учреждений системы профилактики [6. С. 18].

Другие ученые утверждают, что прокуроры реализуют профилактический потенциал при осуществлении функ-

ций надзора и координационной деятельности. Так, например, Т.В. Раскина утверждает, что реализация прокурорами функций надзора за исполнением субъектами оперативно-розыскной деятельности, дознания, предварительного следствия способствует в том числе и профилактике нарушений прав граждан на доступ к правосудию в разумные сроки, а прокурорский надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу обеспечивает предупреждение совершения преступлений самими осужденными, против осужденных, иных преступлений. Аналитическая работа прокуроров также способствует оптимизации профилактической деятельности [7. С. 172]. В свою очередь, О.В. Воронин признает осуществление прокуратурой профилактической деятельности, однако при этом рассматривает ее в качестве отдельного направления, обусловленного прокурорским надзором [8. С. 48].

Однако существует и иная точка зрения. Так, М.А. Магомедов отмечает, что профилактика правонарушений – это по существу новая функция прокуратуры, которая не относится ни к ее надзорной функции, ни к ее функциям участия в судопроизводстве или взаимодействия с институтами власти и общества [9. С. 168]. При этом М.А. Магомедов также указывает, что для прокуратуры профилактическая деятельность так или иначе всегда была характерна, она выполняла профилактическую функцию и до принятия Закона о профилактике путем использования средств и актов прокурорского реагирования. Так, например, в Определении Верховного Суда Российской Федерации от 18.06.2014 г. № 82-КПР14-2, в силу положений ст. 22, 25.1 Закона о прокуратуре, указано, что предостережение о недопустимости нарушения закона является документом не только прокурорского реагирования, но и мерой профилактического воздействия. Предостережение – это правовое средство особой целевой направленности, оно имеет превентивный (предупредительный, профилактический) характер. Цель предостережения – предупреждение правонарушений путем официального указания на необходимость изменения модели своей юридически значимой деятельности [9. С. 168–169].

Однако М.А. Магомедов указывает, что прокурорский надзор за исполнением Закона о профилактике и сама профилактика правонарушений, осуществляемая органами прокуратуры, являются разными функциями. Профилактика правонарушений прокурорским надзором не охватывается. Ее объектом являются как общественное, так и индивидуальное правосознание, поведение лица в обществе, отношение человека к соблюдению и исполнению закона. Именно на эти объекты прокурор оказывает воздействие. Предметом прокурорской профилактической деятельности является свойство ее объекта, подлежащее преобразованию прокурорским воздействием, а именно превращение нигилистического отношения людей к закону в позитивное, прекращение антиобщественного поведения и т.п. [9. С. 170].

Полагаем, что эта точка зрения имеет право на существование, однако буквальная трактовка действующего законодательства не позволяет прийти к данному выводу. Наоборот, основываясь на его анализе, можно с уверенностью утверждать, что органы прокуратуры по-прежнему не наделены компетенцией по профилактике правонарушений, соответственно, они не могут выполнять профилактическую функцию в ее традиционном смысле. Согласно действующему законодательству органы прокуратуры осуществляют надзор за исполнением законов о профилактике правонарушений. Наличие в законодательстве норм, противоречащих друг другу, а также норм с неопределенным значением продолжает вызывать многочисленные вопросы у теоретиков и практиков, не способствует единообразию и эффективности правоприменительной практики.

В связи с этим полагаем необходимым:

1) уточнить в ст. 9 Федерального закона от 23.06.2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» полномочия органов прокуратуры РФ в сфере профилактики правонарушений, отделив надзорную функцию от профилактической. Считаем, что надзорные функции исчерпывающе регламентированы в Федеральном законе «О прокуратуре в Российской Федерации», соответственно, отсутствует необходимость в дублировании этих функций в тексте Федерального закона «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»;

2) предусмотреть в тексте Федерального закона от 23.06.2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» конкретные профилактические полномочия должностных лиц органов прокуратуры Российской Федерации. Так, например, правовое просвещение и правовое информирование, о которых говорится в ст. 17 Федерального закона от 23.06.2016 г. № 182-ФЗ, не отнесены к формам профилактического воздействия должностных лиц органов прокуратуры, хотя органы прокуратуры всегда осуществляли и в настоящее время осуществляют эту деятельность;

3) предусмотреть в текстах Федерального закона от 17.01.1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре в Российской Федерации», Федерального закона от 23.06.2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации», Федерального закона от 24.06.1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», иных нормативных правовых актов профилактического характера осуществление прокурором профилактической функции с раскрытием содержания данной функции через осуществление правового просвещения, правового информирования, координационной и антикоррупционной экспертной работы.

Не вызывает сомнения тот факт, что в настоящее время назрела необходимость в четкой законодательной регламентации профилактической функции органов прокуратуры, которая позволит ограничить профилактическую функцию органов прокуратуры Российской Федерации от ее надзорных функций.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Федеральный закон* от 23.06.2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации». URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 23.06.2016).
2. *Федеральный закон* от 24.06.1999 г. № 120-ФЗ (в действ. ред.) «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» // *Российская газета*. 1999. 30 июня; 2020. 29 апреля.
3. *Воеводина Т.Г.* Профилактика правонарушений и прокурорский надзор: проблематичные новеллы законодательства // *Законодательство и экономика*. 2016. № 9. С. 58–63.
4. *Федеральный закон* от 17.01.1992 г. № 2202-1 (в действ. ред.) «О прокуратуре в Российской Федерации» // *Российская газета*. 1995. 25 ноября. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 11.06.2016).
5. *Приказ* Генеральной прокуратуры РФ от 16.01.2012 г. № 7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_128196/ (дата обращения: 01.09.2021).
6. *Дудин Н.П.* Деятельность прокуратуры по защите конституционных прав и интересов несовершеннолетних. СПб., 2011. 108 с.
7. *Раскина Т.В.* Теоретические аспекты аналитической деятельности прокуроров по профилактике преступности и правонарушаемости // *Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права*. 2016. Т. 10, № 1. С. 170–178.
8. *Воронин О.В.* Теоретические основы современной прокурорской деятельности. Томск : Изд-во НТЛ, 2013. 164 с.
9. *Магомедов М.А.* Профилактическая функция прокуратуры Российской Федерации и совершенствование ее правового регулирования // *Проблемы экономики и юридической практики*. 2018. № 1. С. 168–172.

Статья принята к публикации 10.09.2021.

On the Fulfillment by the Prosecutor's Office of the Russian Federation of a Preventive Function

Ugolovnaya yustitsiya – Russian Journal of Criminal Law, 2021, no. 18, pp. 110–114. DOI: 10.17223/23088451/18/20

Elena A. Pisarevskaya, West Siberian Branch of the Russian State University of Justice (Tomsk, Russian Federation). E-mail: li-orev@mail.ru

Keywords: prevention of offenses, prosecutor, subject of prevention, functions of prosecutor's office.

The article examines the normative legal acts on the implementation of the preventive function by the prosecution bodies of the Russian Federation. The correctness of the definition of the preventive function of the prosecution bodies given in Article 9 of Federal Law No. 182-FZ of 23 June 2016, “On the Foundations of the System for the Prevention of Offences in the Russian Federation”, is critically assessed. The need to clarify the content of the preventive function of the prosecutor's office by introducing amendments to a number of existing normative legal acts of the Russian Federation is substantiated. The author notes that the current Russian legislation, scientific community, and law enforcement practice are still uncertain about what the implementation of the preventive function by the prosecution bodies of the Russian Federation means. The author analyzes the norms of Articles 5 and 9 of Federal Law No. 182-FZ. She infers that, at present, based on the existing norms, it is impossible to make an unambiguous conclusion about how the prosecution bodies carry out the preventive function. On the one hand, it can be argued that the analyzed law provides for the implementation of an independent preventive function by the prosecutor's office within the framework of prosecutor's supervision over the implementation of laws. On the other hand, it would be appropriate to suggest that the legislator equates the supervisory function of the prosecutor's office with the preventive one. Federal Law No. 2202-1 of 17 January 1992 (as amended), “On the Prosecutor's Office in the Russian Federation”, does not clarify this issue; it gives two main functions of the Prosecutor's Office: supervision and criminal prosecution, leaving the list of possible functions open. This law does not specifically disclose the preventive function of the prosecutor's office. The function is deducible from the norms of Section III (Prosecutor's Supervision), Article 8 (Coordination of Activities to Combat Crime), and Article 9.1 (Conducting Anti-Corruption Expert Examination of Regulatory Legal Acts). The author notes that, given the existing uncertainty in laws, there are also different points of view on this issue in science. The author believes that the prosecution bodies are still not endowed with the competence for the prevention of offenses; therefore, they cannot perform the preventive function in its traditional sense. According to the current Russian legislation, the bodies of the prosecutor's office supervise the implementation of laws on the prevention of offenses. The current legislation has norms that contradict each other and norms with an indefinite meaning, which continues to raise numerous questions from theorists and practitioners, does not contribute to the uniformity and effectiveness of law enforcement practice. In this regard, the author proposes: (1) to clarify the powers of the prosecution bodies of the Russian Federation in the field of crime prevention, separating the supervisory function from the preventive one, in Article 9 of Federal Law No. 182-FZ on the Foundations of the System for the Prevention of Offences in the Russian Federation. The author believes that the supervisory functions are fully regulated by the Federal Law on the Prosecutor's Office in the Russian Federation; therefore, there is no need to duplicate these functions in Federal Law No. 182-FZ; (2) to provide specific preventive powers of officials of the prosecutor's office of the Russian Federation in Federal Law No. 182-FZ. For example, instructing and informing in the domain of law (Article 17 of Federal Law No. 182-FZ) are not classified as forms of preventive influence of officials of the prosecutor's office, although the prosecutor's office has always carried out these activities; (3) to provide for the implementation of the preventive function by the prosecutor in the texts of Federal Law No. 2202-1 on the Prosecutor's Office in the Russian Federation, Federal Law No. 182-FZ on the Foundations of the System for the Prevention of Offences in the Russian Federation, Federal Law No. 120-FZ on the Foundations of the System for the Prevention of Juvenile Neglect and Delinquency of 24 June 1999, and other preventive regulatory legal acts. The function should be specified through describing its content: instructing and informing in the legal domain, as well as coordinating and anti-corruption expert work.

References

1. Russian Federation. (2016) *Ob osnovakh sistemy profilaktiki pravonarusheniy v Rossiyskoy Federatsii: federal'nyy zakon ot 23.06.2016 g. № 182-FZ* [On the Basis of Crime Prevention System in the Russian Federation: Federal Law No. 182-FZ of June 23, 2016]. [Online] Available from: <http://www.pravo.gov.ru> (Accessed: 23rd June 2016).
2. Russian Federation. (1999) *Ob osnovakh sistemy profilaktiki beznadzornosti i pravonarusheniy nesovershennoletnikh: federal'nyy zakon ot 24.06.1999 g. № 120-FZ (v deystv. red.)* [On the Basis of System of Prevention of Neglect and Juvenile Delinquency: Federal Law No. 120-FZ of June 24, 1999 (current version)]. Rossiyskaya gazeta. 29 April 2020.
3. Voevodina, T.G. (2016) Prevention of crime and the public prosecutor's oversight: problematic legislation novelty. *Zakonodatel'stvo i ekonomika*. 9. pp. 58–63. (In Russian).
4. Russian Federation. (1995) *O prokurature v Rossiyskoy Federatsii: federal'nyy zakon ot 17.01.1992 g. № 2202-1 (v deystv. red.)* [On the Prosecution Service in the Russian Federation: Federal Law No. 2202-1 of January 17, 1992 (current version)]. Rossiyskaya gazeta. 25 November 1995. [Online] Available from: <http://www.pravo.gov.ru> (Accessed: 11th June 2016).
5. The Prosecutor General's Office of the Russian Federation. (2012) *Ob organizatsii raboty organov prokuratury Rossiyskoy Federatsii po protivodeystviyu prestupnosti: Prikaz General'noy prokuratury RF ot 16.01.2012 g. № 7* [On the Organization of the Work of the Prosecutor's Office of the Russian Federation on Combating Crime: Order No. 7 of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation of January 16, 2012]. [Online] Available from: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_128196/ (Accessed: 1st September 2021).
6. Dudin, N.P. (2011) *Deyatel'nost' prokuratury po zashchite konstitutsionnykh prav i interesov nesovershennoletnikh* [Activities of the Prosecutor's Office for the protection of the constitutional rights and interests of minors]. Saint Petersburg: Sankt-Peterburgskiy Yuridicheskiy Institut Akademii General'noy Prokuratury RF.
7. Raskina, T.V. (2016) Theoretical aspects of prosecutors' analytical work on preventing crimes and offenses. *Kriminologicheskii zhurnal Baykal'skogo gosudarstvennogo universiteta ekonomiki i prava – Criminology Journal of Baikal National University of Economics and Law*. 1 (10). pp. 170–178. (In Russian). DOI 10.17150/1996-7756.2016.10(1).170-178
8. Voronin, O.V. (2013) *Teoreticheskie osnovy sovremennoy prokurorskoj deyatel'nosti* [Theoretical Foundations of Modern Prosecutor's Activity]. Tomsk: Izd-vo NTL.
9. Magomedov, M.A. (2018) Preventive function of the prosecutor's office of the Russian Federation and improvement of its legal regulation. *Problemy ekonomiki i yuridicheskoy praktiki – Economic Problems and Legal Practice*. 1. pp. 168–172. (In Russian).

Received: 10 September 2021