

УДК 347.963

DOI: <https://doi.org/10.17816/RJLS109506>

Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов вне уголовно-правовой сферы: история и современность. Часть 1

А.Ю. Винокуров

Университет прокуратуры Российской Федерации, Москва, Россия

Аннотация. В статье автором на основе анализа союзного и действующего законодательства, а также с учетом использованных литературных источников раскрываются отдельные аспекты вошедшего в профессиональный лексикон теоретиков и практиков надзорной деятельности в 2000-х гг. понятия «прокурорский надзор за исполнением законов вне уголовно-правовой сферы». Приводится авторский подход к таким важным в теории прокурорского надзора понятиям, как «предмет надзора» и «пределы надзора» применительно к указанной сфере правоотношений.

Ключевые слова: деятельность прокуроров; отрасли прокурорского надзора; пределы прокурорского надзора; предмет прокурорского надзора; прокурорский надзор вне уголовно-правовой сферы.

Как цитировать:

Винокуров А.Ю. Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов вне уголовно-правовой сферы: история и современность. Часть 1 // Российский журнал правовых исследований. 2022. Т. 9. № 3. С. 39–53. DOI: <https://doi.org/10.17816/RJLS109506>

DOI: <https://doi.org/10.17816/RJLS109506>

Subject and Limits of Prosecutor's Supervision of Execution Laws Outside the Criminal Legal Sphere: History and Modernity. Part 1

A.Yu. Vinokurov

University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation, Moscow, Russia

ABSTRACT: The author analyzed union and legislative legislation and took into account the letter-tourist sources to reveal certain aspects of the concept of “prosecutor's supervision of the implementation of laws outside the criminal legal sphere” included in the professional lexicon of theorists and practitioners of supervisory activities in the 2000s. The author's approach to such important concepts in the theory of prosecutor's supervision as “the subject of supervision” and “the limits of supervision” in this area of legal responsibility is given.

Keywords: activities of prosecutors; branches of prosecutor's supervision; limits of prosecutor's supervision; subject of prosecutor's supervision; prosecutor's supervision outside the criminal legal sphere.

To cite this article:

Vinokurov AYu. Subject and limits of prosecutor's supervision of execution laws outside the criminal legal sphere: history and modernity. Part 1. *Russian journal of legal studies*. 2022;9(3):47–61. DOI: <https://doi.org/10.17816/RJLS109506>

Received: 11.07.2022

Accepted: 10.08.2022

Published: 30.09.2022

Прокурорский надзор как функция российской прокуратуры традиционно подразделяется на обособленные законодателем относительно самостоятельные виды надзорной деятельности, характеризующиеся присущим им предметом, пределами, задачами и совокупностью реализуемых прокурорами полномочий, получившие в теории прокурорской деятельности название «отрасль надзора», реже — синонимичное по смыслу понятие «подфункция надзора». В части 1 существенно скорректированной в 2020 г. статьи 129 Конституции Российской Федерации приведены две известные профессионалам отрасли прокурорского надзора — *надзор за исполнением законов и надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина*, которые предопределяют сущность надзорной деятельности прокуратуры вне уголовно-правовой сферы.

Следует отметить, что понятие «деятельность прокуратуры вне уголовно-правовой сферы» вошло в профессиональный лексикон во второй половине 2000-х гг. и несет в своей основе зарубежный подход к классификации прокурорской деятельности. Возможно, в силу этого до настоящего времени рассматриваемый термин не получил широкого применения, что мы не рассматриваем как недостаток, принимая во внимание солидный теоретический базис отечественной науки прокуророведения. Тем не менее полагаем возможным раскрыть некоторые аспекты рассматриваемого правового феномена.

Фактически единственным значимым правовым актом, в котором встречается указанное понятие, является распоряжение Правительства Российской Федерации от 30.06.2008 № 953-р «О мероприятиях по подготовке и проведению конференции генеральных прокуроров стран Европы „Роль прокуратуры в защите прав человека и публичных интересов вне уголовно-правовой сферы“»¹, а в широко известном в прокурорской среде постановлении Конституционного Суда РФ от 17.02.2015 № 2-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 6, пункта 2 статьи 21 и пункта 1 статьи 22 Федерального закона „О прокуратуре Российской Федерации“ в связи с жалобами межрегиональной ассоциации правозащитных общественных объединений „Агора“, ... и гражданки С.А. Ганнушкиной»² в обоснование одного из доводов приводится ссылка на заключение Консультативного совета европейских прокуроров № 3 (2008) «О роли прокуратуры вне уголовно-правовой сферы». Схожий смысл, ориентирующий непосредственно на надзорную деятельность прокуроров, заложен в названии и содержании приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 09.02.2012 № 39 «Об организации надзора за деятельностью Следственного комитета Российской Федерации вне уголовно-процессуальной сферы»³.

¹ СЗ РФ. 2008. № 28. Ст. 3392.

² СЗ РФ. 2015. № 9. Ст. 1389.

³ Законность. 2012. № 4 (с посл. изм.).

Что касается освещения затронутой проблематики в профессиональной литературе, то перечень источников достаточно ограничен. В частности, вопрос комплексно, но недостаточно конкретно в научном плане раскрыт на монографическом уровне [1]. Специфика правозащитной работы прокуроров вне уголовно-правовой сферы также была в сфере внимания отдельных авторов [2–4]. Свою лепту в раскрытие содержательной стороны рассматриваемой деятельности прокуроров внесли и представители прокурорского звена криминалистической науки [5]. Наконец, узкие вопросы, связанные непосредственно с надзорной деятельностью в рассматриваемой сфере, также нашли свое воплощение в ряде публикаций [6–8].

Тем не менее наряду с практическими аспектами в деятельности прокуратуры вне уголовно-правовой сферы, включая ее основную — надзорную составляющую, важны и теоретические подходы, позволяющие четко позиционировать эту деятельность в общей структуре прокурорской деятельности. В одном из опубликованных несколько лет назад изданий [9] в лекции «Понятие и содержание прокурорского надзора за исполнением законов вне уголовно-правовой сферы» нами были даны два имеющих непосредственное отношение к прокурорскому надзору определения.

Во-первых, под *надзором за исполнением законов вне уголовно-правовой сферы* мы выделили *осуществляемую прокурорами от имени Российской Федерации в предусмотренных федеральным законом случаях с применением надзорных полномочий в рамках установленной компетенции и с учетом поставленных организационно-распорядительными документами Генерального прокурора Российской Федерации и прокуроров регионального звена присущих конкретным направлениям надзора задач деятельность, нацеленную на обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защиту прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства в сферах, не связанных с реализацией государственной уголовной политики* [9, с. 54]. А, во-вторых, под *правоотношениями* в рассматриваемой сфере определили *возникающие, изменяющиеся и прекращающиеся в процессе исполнения и соблюдения положений федеральных законов общественные отношения между прокурорами и иными субъектами в рамках осуществления прокурорами надзора за исполнением законов (общего надзора), надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, надзора за исполнением законов судебными приставами* [9, с. 55].

Понятия «предмет надзора» и «пределы надзора» являются одними из ключевых в теории прокурорского надзора, поскольку призваны играть роль идентификатора, позволяющего определить его функциональную сущность, отграничивать одну отрасль надзорной функции от другой, равно как и конкретизировать то или иное

направление надзора в рамках одной отрасли. По большому счету, за прошедшие десятилетия активных научных поисков были сформированы классические подходы к характеристике известных в настоящее время отраслей прокурорского надзора и в первую очередь «общего» надзора, что, безусловно, не исключает появления на определенном этапе по-своему интересных интерпретаций в рамках исследований отдельных направлений надзорной деятельности, чему, очевидно, могло бы быть посвящено самостоятельное исследование, что не входит в нашу задачу в рамках настоящей работы.

Если характеризовать предмет надзора доступным языком, то речь идет о том, какая деятельность и каких именно субъектов и объектов [10] может проверяться прокурором в рамках конкретной отрасли (направления отрасли)⁴. То есть предмет должен давать сущностное представление о том или ином направлении надзорной деятельности, и в этом смысле правильным будет проследить эволюцию этого понятия применительно к надзору за исполнением законов вне уголовно-правовой сферы в законодательстве начиная со времени восстановления института прокуратуры на территории РСФСР.

Как известно, возрождение названного института началось с принятия постановления ВЦИК от 28.05.1922 «Положение о прокурорском надзоре» (далее — Положение 1922 г.)⁵, в пункте «а» статьи 2 которого на Государственную Прокуратуру возлагалось «*осуществление надзора от имени государства за законностью действий всех органов власти, хозяйственных учреждений, общественных и частных организаций и частных лиц путем возбуждения уголовного преследования против виновных и опротестования нарушающих закон постановлений*». И хотя в последующих положениях этого нормативного правового акта сущность рассматриваемого направления надзора не нашла своей должной конкретизации, здесь фактически виден основной ориентир той надзорной отрасли, которая спустя непродолжительный период, о чем будет сказано ниже, приобрела статус «общего» надзора. Несмотря на отсутствие в силу весьма серьезной архаичности в архитектонике Положения 1922 г. упоминания о предмете исследуемой сферы прокурорского надзора, используя аналогию с современным правовым регулированием надзорной деятельности, мы в качестве предмета надзора можем вычленить «**законность действий**» достаточно широкого круга объектов и субъектов, среди которых выделяются «частные лица». Законность действий есть соответствие этих действий закону, а совершаются они, в свою очередь, посредством применения в деятельности проверяемых прокурором органов и лиц норм законов путем как исполнения, так и соблюдения соответствующих предписаний — правил

поведения, присущих конкретному субъекту правоотношений.

Безусловно, можно упрекнуть разработчиков Положения 1922 г. с позиции дня сегодняшнего и признанных достижений науки прокурорского надзора в том, что сущностную характеристику рассматриваемой сферы надзора в приведенной выше норме они дали через определенные формы реагирования на выявленные нарушения, а именно «*возбуждение уголовного преследования против виновных*» и «*опротестование нарушающих закон постановлений*». Но следует, по нашему мнению, четко представлять себе дух той эпохи, когда возрождение института прокуратуры в структуре государственно-правового аппарата уже само по себе было знаковым событием. Конечно же, о полноте и четкости формулировок в те времена речь не шла, поскольку культура правотворческой деятельности только начинала свое формирование в условиях выходящего из тяжелейшего геополитического кризиса молодого государства.

Такое понятие, как «**общий надзор за законностью**», применительно к деятельности Прокурора Верховного Суда Союза ССР и его заместителей впервые появилось в пункте «а» статьи 22 Положения о Верховном Суде Союза Советских Социалистических Республик, утвержденном постановлением Президиума ЦИК СССР от 23.11.1923⁶, а само название указанной прокурорской должности (Прокурор Верховного Суда Союза ССР) впервые нашло закрепление в главе седьмой «О Верховном Суде Союза С.С.Р.» Основного Закона (Конституции) Союза Советских Социалистических Республик⁷, утвержденного II Съездом Советов СССР 31 января 1924 г.

Чуть позже оно (понятие «общий надзор») было конкретизировано, хотя и применительно к узкой сфере военного строительства, в утвержденном постановлении ЦИК СССР, СНК СССР от 20.08.1926 Положении о военных трибуналах и военной прокуратуре⁸, пунктом «а» статьи 16 которого на военную прокуратуру возлагалось «*осуществление общего надзора за законностью действий всех должностных лиц и учреждений рабоче-крестьянской красной армии*».

В свою очередь, в статье 58 утвержденного постановлением ЦИК СССР и СНК СССР от 24.07.1929 Положения о Верховном Суде Союза ССР и прокуратуре Верховного Суда Союза ССР⁹ было закреплено, что «в области общего надзора за законностью Прокурору Верховного Суда Союза ССР принадлежит:

а) *наблюдение за законностью*, с точки зрения Конституции Союза ССР и общесоюзного законодательства, постановлений народных комиссариатов Союза ССР и иных центральных учреждений Союза ССР, кроме

⁴ По этой причине достаточно проблематично сформулировать в целом предмет прокурорского надзора как функции, хотя и нельзя назвать это непосильной задачей.

⁵ СУ РСФСР. 1922. № 36. Ст. 424.

⁶ Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР. 1923. № 10. Ст. 311.

⁷ Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР. 1923. № 2. Ст. 45.

⁸ СЗ СССР. 1926. № 57. Ст. 413.

⁹ СЗ СССР. 1929. № 50. Ст. 444.

постановлений Центрального Исполнительного Комитета Союза ССР, его Президиума, Совета Народных Комиссаров Союза ССР и Совета Труда и Оборона, с внесением представлений по поводу усмотренных нарушений в пленум Верховного Суда Союза ССР, а в отдельных, не терпящих отлагательства, случаях — непосредственно в Президиум Центрального Исполнительного Комитета Союза ССР;

б) *наблюдение за законностью*, с точки зрения Конституции Союза ССР и общесоюзного законодательства, постановлений центральных исполнительных комитетов союзных республик и их президиумов с внесением представлений по поводу усмотренных нарушений в Президиум Центрального Исполнительного Комитета Союза ССР;

в) *наблюдение за законностью* действий Объединенного Государственного Политического Управления;

г) *наблюдение за законностью* действий народных комиссариатов и иных центральных учреждений Союза ССР и организаций общесоюзного значения с правом запрашивать их по поводу допущенных ими незаконных действий и опротестовывать эти действия соответственно в Президиум Центрального Исполнительного Комитета Союза ССР или в Совет Народных Комиссаров Союза ССР»¹⁰.

Как видим, в приведенной нормативной конструкции сформулирован достаточно сложный (четырёхкомпонентный) предмет¹¹ «общенадзорной» деятельности прокуратуры того периода, который в двух случаях (пункты «в» и «г») затрагивает известный по Положению 1922 г. *надзор за законностью действий*, позиционируемый через «наблюдение», а в двух других (пункты «а» и «б») видится известный нам сегодня надзор за соответствием законам правовых актов, который позиционировался как «наблюдение за законностью правовых актов»¹². То есть фактически можно проводить сравнительные параллели с современным предметом надзора за исполнением законов, который также, если не брать во внимание нюансы, о которых будет сказано ниже, содержит в своей основе две составляющие — *надзор за исполнением законов* и *надзор за соответствием законам правовых актов*.

Конституционно-правовой статус прокуратуры был закреплён в главе IX «Суд и прокуратура» Конституции

(Основного Закона) Союза Советских Социалистических Республик, утверждённой постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов Союза СССР от 05.12.1936¹³, согласно статье 113 которой «*высший надзор за точным исполнением законов всеми Министерствами и подведомственными им учреждениями, равно как отдельными должностными лицами, а также гражданами СССР*» возлагался на Генерального Прокурора СССР. Важность этой позиции заключается в характеристике функции прокурорского надзора как надзора особого — *высшего*, причем с учетом специфики приведенной конструкции едва ли мы ошибемся в том, что в целом она символизирует «общенадзорную» сущность надзорной функции, впервые упоминая о таких субъектах прокурорско-надзорных правоотношений, как «граждане СССР», которые рассматривались в качестве поднадзорных прокурорам¹⁴.

В точно таком же виде приведенная формулировка в качестве заглавной (первой) статьи была воспроизведена в первом законодательном акте (точнее, акте законодательного органа), посвященном непосредственно деятельности прокуратуры, — утверждённом Указом Президиума Верховного Совета СССР от 24.05.1955 Положении о прокурорском надзоре в СССР (далее — Положение 1955 г.)¹⁵. Однако в контексте заявленной темы больший интерес представляют закреплённые в названном Положении нормы, дающие представление о предмете «общенадзорной» деятельности прокуроров¹⁶.

Итак, согласно пункту 1 статьи 3 одним из направлений (путей) решения стоящих перед прокурорами задач выступал «**надзор за точным исполнением законов всеми министерствами и ведомствами, подчиненными им учреждениями и предприятиями, исполнительными и распорядительными органами местных Советов депутатов трудящихся, кооперативными и иными общественными организациями, а равно надзор за точным соблюдением законов должностными лицами и гражданами**». Как видим, здесь наблюдается расширительный

¹³ Известия ЦИК СССР и ВЦИК. 1936. 6 дек. № 283.

¹⁴ В свою очередь в статье 117 главы X «Суд и прокуратура» утверждённой постановлением Чрезвычайного XVII Всероссийского Съезда Советов от 21.01.1937 Конституции (Основного Закона) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики закреплялось, что «высший надзор за точным исполнением законов всеми Народными Комиссариатами и подведомственными им учреждениями, равно как отдельными должностными лицами, а также гражданами на территории РСФСР осуществляется как Прокурором СССР непосредственно, так и через Прокурора РСФСР».

¹⁵ Ведомости ВС СССР. 1955. № 9. Ст. 222.

¹⁶ При этом оговоримся, что в рассматриваемом нормативном правовом акте термин «общий надзор», внедрённый в правовое поле, как мы уже отмечали выше, в 1920-е гг., не употребляется в принципе, но это, как покажет дальнейший анализ законодательства советского периода, было временным явлением. Более того, в специальной литературе 1950-х гг. он активно применялся. Например, в известном учебном издании содержалась глава 5 «Общий надзор» (см.: Лебединский В.Г., Каленов Ю.А. Прокурорский надзор в СССР (очерки по курсу) / Под общ. ред. Заместителя Генерального Прокурора СССР В.А. Болдырева. М.: Гос. изд-во юрид. лит., 1957. С. 71–111).

¹⁰ К рассматриваемой норме имелось примечание о том, что «наблюдение за законностью действия местных органов народных комиссариатов и иных центральных учреждений Союза ССР и организаций общесоюзного значения осуществляется прокуратурой соответствующей союзной республики».

¹¹ Напомним, что само понятие «предмет надзора» в тот период еще не получило нормативного закрепления.

¹² Примечательным при этом является то, что в качестве «эталона», которому должны были соответствовать правовые акты, рассматривались не только общесоюзное законодательство, но в первую очередь Конституция СССР. Схожая по смыслу конструкция имела место в утратившем силу с 1 июня 2022 г. пункте 1 статьи 27 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», но она являлась нетипичной для надзорной деятельности современной прокуратуры.

по сравнению с приведенной выше статьей 113 Конституции (Основного Закона) СССР 1936 г. подход, в котором присутствует упоминание о двух формах применения права — **исполнении** касательно поднадзорных объектов (органов и организаций) и **соблюдении** в отношении поднадзорных субъектов (должностных лиц и граждан). Очевидно, данное обстоятельство следует отнести к так называемым « порокам нормотворчества », поскольку это явно не вытекало из приведенной конституционной нормы, а кроме того, больше нигде не встречается в рассматриваемом Положении 1955 г., где впервые отрасли надзора были сгруппированы по главам, одна из которых под номером II называлась « Надзор за исполнением законов учреждениями, организациями, должностными лицами и гражданами СССР ».

В приведенном названии в сравнении с упомянутым пунктом 1 статьи 3 применен обобщающий подход к перечислению поднадзорных объектов, что, как нам представляется, можно оценить позитивно, особенно с позиции сегодняшнего дня, когда имеются примеры неоднократного внесения за прошедшие два с лишним десятка лет в ныне действующий Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 « О прокуратуре Российской Федерации » (далее — Закон о прокуратуре)¹⁷ дополняющих соответствующий перечень позиций. Главным здесь является то, что речь идет о надзоре за исполнением (а не соблюдением) законов, но в отличие от упомянутой конституционной нормы и статьи 1 самого Положения 1955 г. отсутствует такой признак, как « высший », который, исходя из этого, характеризует в целом надзорную функцию¹⁸, но не ее отдельные отрасли, хотя, как мы уже отмечали выше, и имеет в большей мере « общенадзорные » черты.

Понятием « предмет надзора » Положение 1955 г. также не оперировало¹⁹, но он применительно к рассматриваемой сфере, казалось бы, четко « вырисовывается » в статье 10, согласно которой Генеральный Прокурор СССР и подчиненные ему прокуроры в пределах своей компетенции были призваны осуществлять надзор:

1) *за точным соответствием актов, издаваемых министерствами, ведомствами и подчиненными им*

учреждениями и предприятиями, а также исполнительными и распорядительными органами местных Советов депутатов трудящихся, кооперативными и иными общественными организациями, — Конституции и законам СССР, конституциям и законам союзных и автономных республик, постановлениям Совета Министров СССР, Советов Министров союзных и автономных республик;

2) *за точным исполнением законов должностными лицами и гражданами СССР*²⁰.

Мы не случайно выше сделали оговорку « казалось бы », поскольку в отличие от формулировки, изложенной в пункте 1 статьи 3 Положения 1955 г., применительно к должностным лицам и гражданам « соблюдение » законов было заменено « исполнением », что отвечало требованиям статьи 113 Конституции (Основного Закона) СССР 1936 г., но явным « минусом » выделяется отсутствие упоминания об исполнении законов поднадзорными объектами (органами, организациями, учреждениями, предприятиями), что совсем не коррелировало с упомянутым пунктом 1 статьи 3 Положения 1955 г. В этом смысле пункт 2 статьи 10 смотрится откровенно дефектным, хотя ни для кого из сведущих специалистов не является тайной, что именно надзор за исполнением законов (законностью деятельности) начиная с 1920-х гг. являлся и по сей день является доминирующей составляющей в предмете « общего » надзора.

Зато законодатель более « щедро » по сравнению с той же рассмотренной выше статьей 58 Положения о Верховном Суде Союза ССР и прокуратуре Верховного Суда Союза ССР 1929 г. раскрыл предмет надзора за законностью правовых актов, во-первых, расширив круг проверяемых субъектов нормотворчества до *кооперативных и иных общественных организаций*, а во-вторых, закрепив в качестве образцов для сравнения правильности проверяемых правовых актов помимо Конституции и законов СССР также *конституции и законы союзных и автономных республик, постановления Совета Министров СССР, Советов Министров союзных и автономных республик*²¹.

Своеобразным последователем Положения 1955 г. с учетом необходимости регламентации организации

¹⁷ СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472 (с посл. изм.).

¹⁸ Особо при этом подчеркнем, что понятие « прокурорский надзор », присутствующее в названии Положения 1955 г., в самом тексте документа отсутствует, однако содержание его (документа) выходит явно за рамки регулирования исключительно надзорной функции, раскрывая в том числе вопросы организации деятельности прокуратуры и порядок прохождения службы в ней (см. главу VI « Структура органов прокуратуры, порядок назначения и прохождения службы работников прокуратуры »). Как известно, до настоящего времени программа Федерального государственного стандарта обучения по направлению « Юриспруденция » включает такую дисциплину, как « Прокурорский надзор », истоки которой берут начало от Положения 1955 г. (см., напр.: Лебединский В.Г., Каленов Ю.А. Прокурорский надзор в СССР (очерки по курсу). М.: Гос. изд-во юрид. лит., 1957).

¹⁹ В упомянутом учебном издании, подготовленном В.Г. Лебединским и Ю.А. Каленовым, в главах, посвященных непосредственно отраслям надзора, о предмете также ничего не говорится.

²⁰ В Комментарий к Положению 1955 г. применительно к приведенным нормативным конструкциям прямо говорится о том, что они являются « предметом общего надзора » (см.: Комментарий к Положению о прокурорском надзоре в СССР / Под ред. заместителя Генерального Прокурора СССР, док. юрид. наук Н.В. Жогина. М.: Юрид. лит., 1968. С. 34). На этом примере видны эволюционные подвижки в теории прокурорского надзора по сравнению с ситуацией второй половины 1950-х гг., когда понятием « предмет надзора » еще не оперировали.

²¹ К слову, в принятых в последующем уже в Российской Федерации законодательных актах, регламентирующих надзорную деятельность прокуроров, упоминаний о надзоре за соответствием правовых актов поднадзорных органов и лиц подзаконным правовым актам высших органов исполнительной власти не было, что, по нашему мнению, является недостатком. Полагаем, что прокурор должен быть наделен полномочиями по проверке соответствия правовых актов поднадзорных ему органов и лиц любому вышестоящему с точки зрения юридической силы правовому акту, законность которого не вызывает сомнений. Это во многом способствовало бы укреплению законности.

и деятельности органов военной прокуратуры явилось утвержденное Указом Президиума Верховного Совета СССР от 14.12.1966 № 558-VII Положение о военной прокуратуре²², согласно статье 4 которого Главный военный прокурор и подчиненные ему военные прокуроры были призваны в пределах своей компетенции осуществлять надзор:

а) за соответствием приказов, инструкций, положений, наставлений и других актов, издаваемых органами военного управления, — Конституции и законам СССР, конституциям и законам союзных и автономных республик, постановлениям Совета Министров СССР, Советов Министров союзных и автономных республик;

б) за исполнением законов всеми военнослужащими, военнообязанными во время прохождения ими учебных сборов, а также рабочими и служащими Вооруженных Сил СССР при выполнении ими обязанностей по службе.

Анализ этих характеризующих предмет надзора положений показывает, что Положение о военной прокуратуре имело те же нормативные недостатки, что и «материнское» Положение 1955 г. Кроме того, правомерно задаться вопросом о том, насколько правильно с учетом союзного (по сути, федерального) предмета ведения вопросов военного строительства было закреплять необходимость осуществления военными прокурорами надзора за соответствием правовых актов органов военного управления конституциям и законам союзных и автономных республик, а также постановлениям Советов Министров союзных и автономных республик.

Как известно, регулирования самостоятельной главой 21 «Прокуратура» (что вызывает до настоящего времени ностальгию у отдельных ученых) институт прокуратуры²³ был удостоен в принятой внеочередной седьмой сессией Верховного Совета СССР 7 октября 1977 г. Конституции (Основном Законе) Союза Советских Социалистических Республик²⁴, в статье 164 которой закреплялось, что «высший надзор за точным и единообразным исполнением законов всеми министерствами, государственными комитетами и ведомствами, предприятиями, учреждениями и организациями, исполнительными и распорядительными органами местных Советов народных депутатов, колхозами, кооперативными и иными общественными организациями, должностными лицами, а также гражданами возлагается на Генерального прокурора СССР и подчиненных ему прокуроров». Как видим, круг поднадзорных прокурорам объектов по сравнению с упомянутыми в статье 113 Конституции (Основного Закона) СССР 1936 г. был расширен за счет дополнения его *государственными комитетами и ведомствами, предприятиями, учреждениями и организациями,*

исполнительными и распорядительными органами местных Советов народных депутатов, колхозами, кооперативными и иными общественными организациями, то есть стал отражаться более полно сообразно специфике развивавшихся правоотношений того периода.

В свою очередь, в первоначальной редакции принятой Верховным Советом РСФСР 12 апреля 1978 г. Конституции (Основном Законе) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики²⁵ в разделе IX «Правосудие, арбитраж и прокурорский надзор» присутствовала глава 22 «Прокуратура», в статье 176 которой закреплялось, что «высший надзор за точным и единообразным исполнением законов всеми министерствами, государственными комитетами и ведомствами, предприятиями, учреждениями и организациями, исполнительными и распорядительными органами местных Советов народных депутатов, колхозами, кооперативными и иными общественными организациями, должностными лицами, а также гражданами на территории РСФСР осуществляется Генеральным прокурором СССР и подчиненными ему Прокурором РСФСР и нижестоящими прокурорами». То есть имело место буквальное дублирование статьи 164 союзной Конституции 1977 г. с оговоркой на территориальный (республиканский) фактор.

Первый и последний в советской истории полноценный законодательный акт, закреплявший основы организации и деятельности прокуратуры, — Закон СССР от 30.11.1979 № 1162-X «О прокуратуре Союза СССР» (далее — Закон о прокуратуре СССР)²⁶ — также дословно воспроизводил в статье 1 формулировку статьи 164 Конституции СССР 1977 г. Однако в статье 3 «Основные направления деятельности прокуратуры» круг поднадзорных прокурорам в рамках общего²⁷ надзора субъектов был существенно сужен до *органов государственного управления, предприятий, учреждений и организаций.* К слову, именно этот сокращенный перечень присутствовал и в названии расположенной в разделе III «Прокурорский надзор» главы 1 «Надзор за исполнением законов органами государственного управления, предприятиями, учреждениями, организациями, должностными лицами и гражданами (общий надзор)».

Следует подчеркнуть, что и в Законе о прокуратуре СССР не было введено в оборот понятие «предмет надзора». Однако в том смысле, как мы его понимаем сейчас, его роль выполняла статья 22 «Задачи прокурорского надзора», согласно которой Генеральный прокурор СССР и подчиненные ему прокуроры были призваны «осуществлять надзор за исполнением законов министерствами, государственными комитетами и ведомствами, предприятиями, учреждениями и организациями, исполнительными и распорядительными органами местных Советов

²² Ведомости ВС СССР. 1966. № 50. Ст. 1021.

²³ Объективности ради отметим, что дополнительного смыслового насыщения текста при этом в принципе не произошло, но сам факт обособления института прокуратуры, безусловно, символически.

²⁴ Ведомости ВС СССР. 1977. № 41. Ст. 617 (с посл. изм.).

²⁵ Ведомости ВС РСФСР. 1978. № 15. Ст. 407 (с посл. изм.).

²⁶ Ведомости ВС СССР. 1979. № 49. Ст. 843 (с посл. изм.).

²⁷ Это слово мы не «закавычиваем» по причине его официального использования в рассматриваемом законодательном акте.

народных депутатов, колхозами, кооперативными и иными общественными организациями, должностными лицами и гражданами с тем, чтобы:

1) акты, издаваемые указанными органами и организациями, соответствовали Конституции СССР, конституциям союзных республик и конституциям автономных республик, законодательным актам СССР, союзных и автономных республик²⁸, а также постановлениям Совета Министров СССР, Советов Министров союзных и автономных республик;

2) точно и единообразно исполнялись законы должностными лицами и гражданами²⁹.

Как видим, приведенная формулировка фактически дословно³⁰ воспроизводила текст статьи 10 Положения 1955 г., а это уже можно рассматривать как серьезное отступление от содержания процитированной выше статьи 164 Конституции 1977 г.

Во исполнение статьи 12 Закона о прокуратуре СССР Указом Президиума Верховного Совета СССР от 04.08.1981 № 5403-Х было утверждено новое Положение о военной прокуратуре³¹, в статье 3 «Основные направления деятельности военной прокуратуры» которого на военную прокуратуру возлагался в числе прочих приоритетов надзор за исполнением законов, воинских уставов и других актов военного законодательства всеми органами военного управления, воинскими частями, учреждениями, военно-учебными заведениями, предприятиями, организациями, командирами (начальниками) и другими должностными лицами Вооруженных Сил СССР, всеми военнослужащими и призванными на сборы военнообязанными, военными строителями и другими лицами, в отношении которых имеется специальное указание в законодательстве Союза ССР, а также рабочими и служащими Вооруженных Сил СССР при выполнении ими обязанностей по службе (общий надзор).

Как видим, из этой нормы вытекает основная составляющая предмета общего надзора, а именно надзор

за исполнением в первую очередь законов, однако с учетом специфики военного строительства в качестве проверяемых военными прокурорами ориентиров правильного поведения выступают также *воинские уставы и другие акты военного законодательства*. При этом отметим, что надзор за законностью правовых актов органов военного управления также закреплялся за военными прокурорами, но в другой норме — пункте 1 статьи 18 «Полномочия военного прокурора по осуществлению общего надзора», согласно которому военный прокурор в пределах своей компетенции был вправе *истребовать приказы, инструкции, положения, наставления, распоряжения и другие акты, издаваемые органами военного управления, командирами (начальниками) и другими должностными лицами Вооруженных Сил СССР для проверки соответствия их Конституции СССР, конституциям союзных республик и конституциям автономных республик, законодательным актам СССР, союзных и автономных республик, воинским уставам, утвержденным Президиумом Верховного Совета СССР, другим актам военного законодательства, а также постановлениям Советов Министров СССР, Советов Министров союзных и автономных республик.*

Здесь так же, как и в Положении о военной прокуратуре 1966 г., на наш взгляд, лишним представляется упоминание о соответствии правовых актов органов военного управления конституциям союзных республик и конституциям автономных республик, законодательным актам союзных и автономных республик, а также постановлениям Советов Министров союзных и автономных республик. В то же время в совокупности двусоставный предмет надзора в Положении о военной прокуратуре 1981 г. выглядел намного логичнее и привычнее с современной точки зрения, нежели предмет, вытекающий из приведенных выше норм Закона о прокуратуре СССР.

Завершая характеристику советского периода, полагаем правильным привести три изменения, внесенные в Конституцию (Основной Закон) РСФСР 1978 г., поскольку в несколько трансформированном виде она применялась до конца декабря 1993 г., то есть была два года основным регулятором правоотношений в новом государстве — Российской Федерации.

Во-первых, в 1990 г. статья 176 была изложена в следующей редакции:

«Статья 176. Высший надзор за точным и единообразным исполнением действующих на территории РСФСР законов местными Советами народных депутатов, их исполнительными и распорядительными органами, министерствами и ведомствами, иными органами государственного и хозяйственного управления и контроля, предприятиями, учреждениями, организациями и объединениями, вне зависимости от их подчиненности, общественными организациями и движениями, должностными лицами и гражданами осуществляется

²⁸ Согласно комментарий к статье 22 Закона о прокуратуре 1979 г. под законодательными актами СССР, союзных и автономных республик понимались законы СССР, союзных и автономных республик; постановления Верховного Совета СССР, Верховных Советов союзных и автономных республик; указы и постановления Президиума Верховного Совета СССР, Президиумов Верховных Советов союзных и автономных республик (см.: Комментарий к Закону о прокуратуре СССР / Под ред. А.М. Рекунова. М.: Юрид. лит., 1984. С. 98–99).

²⁹ Вызывает определенное удивление, что авторы комментария к ст. 22 — известные ученые С.Г. Березовская, Б.В. Коробейников и И.В. Черменский (см.: Комментарий к Закону о прокуратуре СССР... С. 97–102) не упоминали о таком понятии, как «предмет надзора», которое, как было отмечено выше, использовалось другими авторами даже в комментарии к Положению 1955 г.

³⁰ Налицо лишь перестановка слов, но содержательная сторона та же.

³¹ Ведомости ВС СССР. 1981. № 32. Ст. 956. Парадоксально, но этот документ до настоящего времени не признан недействующим, хотя начиная с 1995 г. вопросы организации и деятельности военной прокуратуры нашли закрепление в действующем Законе о прокуратуре, и по сути речь идет о по непонятным причинам «забытом» во времени документе, обладающем признаками рудиментарности.

Генеральным прокурором РСФСР и подчиненными ему прокурорами»³².

Это было вызвано изменившейся спецификой государственного строительства, обусловленной в том числе «перестроечными процессами второй половины 1980-х гг., а также расширением институтов гражданского общества.

Во-вторых, в 1991 г. раздел IX получил новое название «Правосудие и прокурорский надзор»³³, которое во главу угла ставило основную деятельность соответственно судов и органов прокуратуры, а не сами эти государственно-правовые институты.

Наконец, в-третьих, в конце 1992 г., то есть уже в постсоветский период, когда действовал Закон о прокуратуре в редакции 1992 г.³⁴, статья 176 Конституции 1978 г. получила свою окончательную редакцию, а именно:

«Статья 176. Надзор за точным и единообразным исполнением действующих на территории Российской Федерации законов Советами народных депутатов краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга, краевой, областной администрации, администрацией автономной области и автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органами местного самоуправления и местной администрацией, местными министерствами и ведомствами, иными органами государственного и хозяйственного управления и контроля, предприятиями, учреждениями, организациями и объединениями, вне зависимости от их подчиненности, общественными организациями и движениями, должностными лицами и гражданами осуществляется Генеральным прокурором Российской Федерации и подчиненными ему прокурорами»³⁵.

Анализ приведенной нормы дает основание для формулирования нескольких выводов, а именно:

1) надзор за исполнением законов был избавлен от характеристики «высшего», не утратив тем не менее своей конституционной значимости;

2) состав поднадзорных объектов пополнился органами представительной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

3) по непонятным причинам, несмотря на отсутствие в действовавшем к тому времени Законе о прокуратуре

в редакции 1992 г., в числе поднадзорных прокурорам субъектов были сохранены *граждане*.

Далее в статье 1 Закона о прокуратуре 1992 г. сущность прокуратуры Российской Федерации, как и в случае с Законом о прокуратуре СССР, в первую очередь выражалась через *осуществление надзора за исполнением действующих на территории Российской Федерации законов*. Как видим, по сравнению с действовавшей в то время редакцией статьи 176 Конституции РСФСР³⁶ 1978 г. уже не фигурировали (что несколько удивляет, принимая во внимание верховенство конституционных положений) такие понятия, как «высший» в отношении самого надзора и «точное и единообразное» применительно к исполнению законов.

В свою очередь, в абзаце втором пункта 1 статьи 2 «Цели и направления прокурорской деятельности» среди других выделялся *надзор за исполнением законов местными представительными органами, органами исполнительной власти, управления и контроля, юридическими лицами, общественными объединениями, должностными лицами, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов*. Кроме того, и это символично, в рассматриваемом законодательном акте исчезло понятие «общий надзор»³⁷.

Название главы 1 в разделе III «Прокурорский надзор» полностью дублировало упомянутую норму статьи 2, а входящая в нее статья 20 «Предмет надзора» в пункте 1 рассматривала в качестве такового *исполнение законов местными Советами народных депутатов, местной администрацией, министерствами и ведомствами, иными органами государственного и хозяйственного управления и контроля, предприятиями, учреждениями, организациями и объединениями, независимо от их подчиненности, органами военного управления, воинскими частями и учреждениями, общественными, политическими организациями и движениями, должностными лицами, а также соответствие законам издаваемых ими правовых актов*. Таким образом, по сравнению с действовавшей формулировкой статьи 176 Конституции РСФСР 1978 г. круг поднадзорных объектов был расширен за счет *воинских частей и учреждений, общественных, политических организаций и движений*, однако, как отмечалось выше, граждане в качестве проверяемых прокурорами субъектов уже не фигурировали.

³² Закон РСФСР от 15.12.1990 № 423-1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР». Предыдущий текст статьи см. выше.

³³ Закон РСФСР от 24.05.1991 № 1326-1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР».

³⁴ Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 8. Ст. 366.

³⁵ Закон РФ от 09.12.1992 № 4061-1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) Российской Федерации — России» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 2. Ст. 55. Оговоримся, что рассматриваемая статья была также дополнена частью второй о том, что «полномочия Генерального прокурора Российской Федерации и подчиненных ему прокуроров в сфере осуществления правосудия определяются законами Российской Федерации о судопроизводстве», однако она не имеет отношения к исследуемой нами проблематике.

³⁶ В названии и по тексту словосочетание «Российская Федерация» появилось после принятия Закона Российской Федерации от 21.04.1992 № 2708-1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики».

³⁷ Отметим при этом, что окончательно оно покинуло правовое поле лишь в 1999 г. с вступлением в силу Федерального закона от 30.03.1999 № 55-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в связи с чем утратил силу соответственно Закон РСФСР от 24.10.1991 № 1803-1 «О выборах главы администрации», в статье 37 которого говорилось об осуществлении общего надзора органами прокуратуры.

При этом следует выделить три важных момента, а именно:

1) в отличие от аналогичных по смыслу формулировок статьи 10 Положения 1955 г. и статьи 22 Закона о прокуратуре СССР ключевым направлением в предмете надзора стало именно исполнение законов, а побочным — соответствие законам правовых актов, издаваемых всеми поднадзорными объектами и субъектами, исполнение законов которыми входило в предмет надзора;

2) в качестве ориентира законности издаваемых поднадзорными объектами и субъектами правовых актов выступали только законы;

3) приведенная выше формулировка статьи 1 Закона о прокуратуре 1992 г. «действующие на территории Российской Федерации законы» распространяла надзор и на случаи исполнения законов субъектов Российской Федерации, а равно подразумевала проверку прокурорами соответствия таким законам правовых актов поднадзорных объектов и субъектов (в случаях, их касающихся).

Еще одним серьезным нововведением являлся пункт 2 статьи 20 Закона о прокуратуре 1992 г., который в отличие от своих предшественников устанавливал *пределы осуществления надзора за исполнением законов*, определяя, что «*прокуратура не подменяет органы государственного и хозяйственного управления и контроля, не вмешивается в оперативнохозяйственную деятельность*³⁸. Проверки исполнения законов проводятся на основании поступивших сообщений и имеющихся сведений о нарушениях законности, требующих непосредственного прокурорского реагирования». Фактически эти положения, как будет отмечено ниже, вот уже более четверти века в несколько измененном виде являются основополагающими для деятельности российских прокуроров в рассматриваемой сфере.

Как известно, с принятием 12 декабря 1993 г. всенародным голосованием Конституции Российской

³⁸ Безусловно, в ряде более ранних актов можно усмотреть закрепление пределов надзора за исполнением законов. Например, в пункте «б» статьи 9 Положения 1922 г. оговаривалось, что *принесение протеста Прокурором не приостанавливает, однако, проведения в жизнь опротестованного постановления или решения*, а в примечании к статье 15 этого же документа подчеркивалось, что *Органы Государственного Политического Управления, признавая то или иное дело имеющим особо секретный характер, вправе требовать, чтобы ознакомление с делом производилось непосредственно самим прокурором*. В свою очередь, примечание к статье 75 Положения о Верховном Суде Союза ССР и прокуратуре Верховного Суда Союза ССР 1929 г. определяло, что *надзор за деятельностью государственных политических управлений союзных республик осуществляется прокурорами этих республик*.

Примечателен в этом плане подпункт 3.1 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 28.05.1992 № 20 «Об организации надзора и управления в органах прокуратуры Российской Федерации» (СПС «КонсультантПлюс»), которым прокурорам предписывалось «прекратить практику проверок исполнения подзаконных и ведомственных правовых актов», а «внесение протестов и иных актов прокурорского надзора по фактам, не носящим характера нарушений закона», рассматривалось как вмешательство в оперативно-хозяйственную деятельность.

Федерации конституционно-правовой статус российской прокуратуры стал определяться статьей 129, которая не раскрывала функциональное назначение этого государственно-правового института, относя в части 1 (до 6 февраля 2014 г. — в части 5) вопросы установления полномочий, организации и порядка деятельности прокуратуры Российской Федерации к компетенции федерального законодателя, что подразумевало регулирование предмета и пределов прокурорского надзора, в том числе вне уголовно-правовой сферы, не только Законом о прокуратуре, но и другими федеральными законами [11, 12]. Вступившая в силу с 4 июля 2020 г. новая редакция части 1 статьи 129 Конституции Российской Федерации, несмотря на закрепление в ней, как было отмечено выше, двух отраслей прокурорского надзора, относимых нами к находящимся за рамками уголовно-правовой сферы, оставила решение вопроса определения предмета и пределов надзора за законодателем, который, внося соответствующие коррективы в Закон о прокуратуре³⁹, никоим образом не затронул указанные аспекты.

Действующая редакция Закона о прокуратуре в своем варианте ведет отсчет от Федерального закона от 17.11.1995 № 168-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации „О прокуратуре Российской Федерации“» (далее — Закон № 168-ФЗ)⁴⁰. Кратко обозначим основные новеллы, включенные за более чем четвертьвековой период в Закон о прокуратуре, касающиеся предмета и пределов надзора вне уголовно-правовой сферы.

Непосредственно Закон № 168-ФЗ:

1) скорректировал в пункте 2 статьи 1 и пункте 1 статьи 21 «Предмет надзора» круг поднадзорных объектов и субъектов, в который вошли *федеральные министерства и ведомства, представительные (законодательные) и исполнительные органы субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, органы военного управления, органы контроля, их должностные лица*.

При этом в пункте 2 статьи 21 законодатель несколько изменил пределы рассматриваемой отрасли надзора, подчеркнув, что *при осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы*. Проверки исполнения законов проводятся на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения закона, требующих принятия мер прокурором;

2) с учетом подачи в тот период Российской Федерацией заявки на вступление в Совет Европы в раздел III «Прокурорский надзор» в качестве главы 2 ввел фактически новую, хотя и близкую к «общенадзорной»,

³⁹ См.: Федеральный закон от 09.11.2020 № 367-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „О прокуратуре Российской Федерации“» // СЗ РФ. 2020. № 46. Ст. 7211.

⁴⁰ СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

отрасль прокурорского надзора⁴¹ — «Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина», предметом которой в п. 1 ст. 26 Закона о прокуратуре являлось *соблюдение прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами и ведомствами, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций*. В то же время в пункте 2 этой же статьи были закреплены пределы осуществления надзора в рамках рассматриваемой отрасли, определившие, что *органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы и должностных лиц, которые осуществляют контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, не вмешиваются в оперативно-хозяйственную деятельность организаций*⁴²;

3) закрепил в разделе IV «Особенности организации и обеспечения деятельности органов военной прокуратуры», что, собственно, дало нам выше основание утверждать о том, что Положение о военной прокуратуре 1981 г., хотя и не признано недействующим, фактически применяться не может.

Федеральным законом от 10.02.1999 № 31-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон „О прокуратуре Российской Федерации“»⁴³ применительно к предмету нашего исследования также были внесены коррективы, а именно:

1) основной предмет надзора за исполнением законов в пункте 1 статьи 21 стал выглядеть следующим образом: «соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций».

⁴¹ Комментируя статью 26, профессор Ю.И. Скуратов подчеркивал, что «выделение в Федеральном законе о прокуратуре надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в качестве самостоятельного направления деятельности прокуратуры — наглядное подтверждение существенного усиления в современных условиях ее правозащитной роли» (см.: Комментарий к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» / Под общ. ред. и с предисловием Генерального прокурора Российской Федерации Ю.И. Скуратова. М.: Норма, 1996. С. 126).

⁴² Особо подчеркнем, что включение в Закон о прокуратуре соответствующей главы ознаменовало появление второго ключевого направления в рамках надзора за исполнением законов вне уголовно-правовой сферы.

⁴³ СЗ РФ. 1999. № 7. Ст. 878.

Точно так же поднадзорные объекты и субъекты стали перечисляться и в пункте 1 статьи 26, то есть произошла их унификация⁴⁴. Нам же в большей мере значимым представляется включение в предмет надзора позиции, связанной с *соблюдением Конституции Российской Федерации* [13, 14], хотя мы не склонны идеализировать данное нововведение и позиционировать его с точки зрения обретения прокуратурой статуса «органа конституционного надзора» [13, с. 5; 15, с. 18].

Вместе с тем будет правильным оговориться, что сохранившаяся в первоначальном виде формулировка второй части предмета — *соответствие правовых актов, издаваемых органами и должностными лицами, указанными в настоящем пункте*, в буквальном смысле препятствует прокурорам в проверке законности правовых актов, издаваемых (принимаемых) органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих структур, которые не подпадают под приведенную норму, что требует ее корректировки⁴⁵;

2) пункт 2 статьи 1 был дополнен абзацем пятым «надзор за исполнением законов судебными приставами»⁴⁶, что породило в последующем научные дискуссии о достаточности этого факта для позиционирования указанного направления надзора как самостоятельной отрасли⁴⁷. По нашему мнению, речь все-таки идет об отрасли прокурорского надзора, но в отсутствие в Законе о прокуратуре статьи, а тем более главы, раскрывающей сущность этой деятельности, а равно специфику функционирования самой Федеральной службы судебных приставов, полагаем правильным рассматривать предмет надзора за исполнением законов судебными приставами как совокупность

⁴⁴ Профессор В.П. Рябцев, принимая во внимание в том числе и это обстоятельство, отмечал, что «непродуктивным представляется и выделение в отдельное направление деятельности органов прокуратуры, предусмотренной главой 2 Закона о прокуратуре («Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина»). Она в значительной мере дублирует главу 1 раздела III «Прокурорский надзор» (см.: Рябцев В.П. Предмет надзора нуждается в дополнительной регламентации // Законность. 2011. № 3. С. 5).

⁴⁵ В практической деятельности на это обстоятельство, как правило, внимания не обращают.

⁴⁶ В.П. Рябцев по этому поводу подчеркивал, что, «учитывая довольно специфическое положение этой службы в системе органов государственной власти (Министерство юстиции РФ осуществляет организационное и методическое руководство деятельностью службы судебных приставов через Главного судебного пристава Российской Федерации) и характер ее деятельности, законодатель счел необходимым учесть это обстоятельство и в Законе о прокуратуре РФ. В качестве самостоятельного вида надзорной деятельности прокуратуры в п. 2 ст. 1 Закона теперь предусмотрен «надзор за исполнением законов судебными приставами» (см.: Рябцев В. Прокуратура приобретает новые полномочия // Российская юстиция. 1999. № 4.)

⁴⁷ Г.Н. Королев прямо относит надзор за исполнением законов судебными приставами к одной из пяти отраслей прокурорского надзора (см.: Королев Г.Н. К спору о законности правотворческой деятельности Генерального прокурора // Законность. 2012. № 5. С. 13). В свою очередь В.Ю. Шобухин рассматривает его «в качестве самостоятельного направления прокурорской деятельности» (см. Шобухин В.Ю. Возникновение и историческое развитие прокурорского надзора в России // История государства и права. 2007. № 14).

предметов двух рассмотренных выше отраслей прокурорского надзора.

В окончательном виде круг поднадзорных прокурорам объектов и субъектов в Законе о прокуратуре при сохранении изложенных выше направлений предмета надзора сформировался Федеральным законом от 22.12.2014 № 427-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „О прокуратуре Российской Федерации“»⁴⁸, с учетом которого в пункте 1 статьи 21 и пункте 1 статьи 26 он выглядит следующим образом: «федеральные органы исполнительной власти, Следственный комитет Российской Федерации, представительные (законодательные) и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, органы военного управления, органы контроля, их должностные лица, субъекты осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, органы управления и руководители коммерческих и некоммерческих организаций».

Вместе с тем пределы надзора были существенно конкретизированы Федеральным законом от 07.03.2017 № 27-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „О прокуратуре Российской Федерации“», принятым во исполнение требований упомянутого выше постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 17.02.2015 № 2-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 6, пункта 2 статьи 21 и пункта 1 статьи 22 Федерального закона „О прокуратуре Российской Федерации“ в связи с жалобами межрегиональной ассоциации правозащитных общественных объединений „Агора“, ... и гражданки С.А. Ганнушкиной», благодаря чему установлены более четкие требования как к проведению прокурорами проверок [16, 17], так и к истребованию ими информации [18], необходимой для осуществления в том числе и надзорной деятельности.

С учетом нововведений в законодательстве, произошедших за последние десять с небольшим лет, к надзору за исполнением законов вне уголовно-правовой сферы относятся и, следовательно, дополняют его предмет такие направления, как:

1) *согласование прокурорами внеплановых контрольных (надзорных) мероприятий, включая внеплановые выездные проверки:*

а) органов государственного контроля (надзора) и органов муниципального контроля в отношении субъектов предпринимательской деятельности (статья 10 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»⁴⁹, с 2009 г., а затем часть 2

статьи 66, часть 11 статьи 67, часть 14 статьи 68, часть 12 статьи 69, часть 7 статьи 70, часть 12 статьи 71, часть 5 статьи 73 Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»⁵⁰);

б) органов государственного контроля (надзора) в отношении органов государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностных лиц (статья 29.2 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁵¹, с 2016 г., а затем часть 8 статьи 63 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»⁵²);

в) органов государственного контроля (надзора) в отношении органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления (ст. 77 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁵³, с 2014 г.);

2) *проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов* (статья 3 Федерального закона от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (далее — Закон № 172-ФЗ)⁵⁴, статья 9.1 Закона о прокуратуре, с 2009 г.). В отношении этой позиции имеются подходы отдельных авторов, которые определяют данную деятельность как самостоятельное (вне надзора) направление и даже функцию [19]. Однако в проекте нового федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», который разрабатывался в Генеральной прокуратуре Российской Федерации в 2016 г.⁵⁵, эта деятельность наряду с согласованием внеплановых выездных проверок структурно относилась к «общему» надзору.

Таким образом, подытоживая сказанное, следует подчеркнуть, что *предмет надзора за исполнением законов вне уголовно-правовой сферы* представляет собой сложную смысловую конструкцию, которая объединяет предметы трех рассмотренных выше отраслей прокурорского надзора, а равно предметы деятельности по согласованию внеплановых контрольных (надзорных) мероприятий, осуществляемых органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля, и проведению антикоррупционной экспертизы, что позволяет сформулировать его как:

1) соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов, действующих на территории

⁵⁰ СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. 1). Ст. 5007 (с посл. изм.).

⁵¹ СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005 (с посл. изм.).

⁵² СЗ РФ. 2021. № 52 (ч. 1). Ст. 8973 (с посл. изм.).

⁵³ СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822 (с посл. изм.).

⁵⁴ СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3609 (с посл. изм.).

⁵⁵ Автор принимал участие в этом процессе в составе рабочей группы.

⁴⁸ СЗ РФ. 2017. № 11. Ст. 1536.

⁴⁹ СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249 (с посл. изм.).

Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти (включая Федеральную службу судебных приставов), Следственным комитетом Российской Федерации, законодательными и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

2) соответствие законам правовых актов, издаваемых органами и должностными лицами, перечисленными в пункте 1;

3) соблюдение прав и свобод человека и гражданина органами, организациями, должностными и иными лицами, перечисленными в пункте 1;

4) соблюдение органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля требований к проведению внеплановых выездных проверок, установленных федеральными законами;

5) соответствие нормативных правовых актов названных в статье 9.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов и организаций, органов местного самоуправления, их должностных лиц, изданных (принятых) по вопросам, перечисленным в части 2 статьи 3 Закона № 172-ФЗ, требованиям законодательства об антикоррупционной экспертизе.

В свою очередь **пределы надзора за исполнением законов вне уголовно-правовой сферы** как вытекающие из норм законодательных актов, а также требований организационно-распорядительных документов Генерального прокурора Российской Федерации⁵⁶ и нижестоящих прокуроров, дозволяющие, ограничивающие и запрещающие рамки осуществления рассматриваемой деятельности, также представляют собой совокупность пределов, характерных для каждой из отдельно взятых рассмотренных выше трех отраслей прокурорского надзора.

По нашему мнению, с учетом высказанных выше позиций пределы надзора за исполнением законов вне уголовно-правовой сферы должны определяться:

1) **по кругу оснований для проведения прокурорской проверки.** Речь идет о положении пункта 2 статьи 21 Закона о прокуратуре о том, что проверка исполнения законов проводится на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором, в случае если эти сведения нельзя подтвердить или опровергнуть без проведения указанной проверки. С учетом оговорки в пункте 2 статьи 26 Закона о прокуратуре эта позиция применима также в отношении надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. То же по умолчанию относится и к надзору за исполнением законов судебными приставами;

2) **по кругу поднадзорных объектов и субъектов,** надзор за исполнением законов, а равно соблюдением прав и свобод человека и гражданина которыми вправе осуществлять прокурор исходя из установленного разграничения компетенции;

3) **по кругу нормативных правовых актов** (Конституция Российской Федерации, федеральные законы и т.д.), исполнение (соблюдение) которых вправе проверять прокурор;

4) **по кругу правовых актов поднадзорных органов и лиц,** законность которых вправе проверять прокурор;

5) **по кругу нормативных правовых актов,** соответствие которым правовых актов поднадзорных органов и лиц вправе проверять прокурор;

6) **по кругу нормативных правовых актов,** в отношении которых прокурор вправе проводить антикоррупционную экспертизу, и **к кругу оснований,** позволяющих прокурору признать наличие в нормативном правовом акте коррупциогенного фактора;

7) **по кругу оснований, препятствующих согласованию** прокурором проведения органами государственного контроля (надзора) и муниципального контроля внеплановых контрольных (надзорных) мероприятий в отношении субъектов предпринимательской деятельности, а также внеплановых выездных проверок деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностных лиц, органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления;

8) **по кругу надзорных полномочий,** которые вправе применять в зависимости от своего статуса прокурор.

⁵⁶ См., напр.: приказы от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», от 21.06.2013 № 252 «О совершенствовании прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства органами государственной власти, местного самоуправления, иными органами и организациями» и указание от 12.05.2009 № 155/7 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами».

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Паламарчук А.В., Сеченова Р.Р., Зимин В.П. Деятельность органов прокуратуры России вне уголовно-правовой сферы. М.: Генеральная прокуратура Российской Федерации, 2013. 119 с.
2. Игонина Н.А. Защита прокурором прав инвалидов вне уголовно-правовой сферы // Адвокат. 2017. № 1. С. 51–57.
3. Мирошниченко М.Н. Реализация международно-правовых стандартов в полномочиях прокуратуры Российской Федерации по защите прав и свобод человека и гражданина в судебном порядке вне уголовно-правовой сферы // Законность. 2021. № 12. С. 18–24.
4. Сеченова Р.Р. Правозащитная деятельность органов прокуратуры вне уголовно-правовой сферы // Законность. 2011. № 1. С. 7–10.
5. Исаенко В.Н., Коршунова О.Н. Концептуальные основы использования возможностей криминалистики вне уголовно-правовой сферы прокурорской деятельности // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2019. № 5. С. 26–33.
6. Борисенко Е.А. К вопросу об основаниях проведения прокурорских проверок вне уголовно-правовой сферы // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2022. № 1. С. 45–50.
7. Кочева Д.В. Соотношение полномочий прокурора по выявлению нарушений законов вне уголовно-правовой сферы с полномочиями должностных лиц контролирующих органов // Российский юридический журнал. 2020. № 3. С. 128–134.
8. Кочева Д.В. О взаимодействии прокуроров со специалистами при реализации надзорных полномочий вне уголовно-правовой сферы // Актуальные проблемы российского права. 2021. № 12. С. 212–220.
9. Актуальные проблемы прокурорской деятельности: курс лекций. Вып. 5 / Под ред. О.С. Капинус; [К.И. Амирбеков и др.; рук. авт. коллектива А.Ю. Винокуров]; Ун-т прокуратуры Рос. Федерации. М., 2019. 282 с.
10. Винокуров А.Ю. Объекты и субъекты прокурорского надзора: проблемы законодательной идентификации // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2011. № 3 (23). С. 23–26.
11. Винокуров А.Ю., Винокуров Ю.Е. К вопросу о законодательных интерпретациях предмета надзора за исполнением законов в истории современной российской прокуратуры // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2017. № 1. С. 61–66.
12. Винокуров А.Ю., Винокуров Ю.Е. Предмет надзора за исполнением законов в контексте истории прокуратуры современной России // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2017. № 5. С. 49–59.
13. Ашурбеков Т.А. Прокурорский надзор за соблюдением Конституции // Законность. 2006. № 7. С. 2–5.
14. Винокуров А.Ю. Надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации: предмет и пределы // Журнал российского права. 2012. № 11. С. 14–21.
15. Холиков К.Н. Участие прокурора в конституционном судопроизводстве // Российский судья. 2011. № 1. С. 17–21.
16. Винокуров А.Ю. К вопросу о правовой регламентации прокурорской проверки // Административное и муниципальное право. 2017. № 8. С. 1–13.
17. Неганова Е.Н. Предметный принцип организации прокурорской проверки с учетом новелл законодательства о прокуратуре // Современное право. 2017. № 7. С. 22–26.
18. Винокуров А.Ю. О некоторых вопросах, связанных с требованием прокурором информации // Юридические исследования. 2017. № 10. С. 20–27.
19. Кудашкин А.В., Козлов Т.Л. Реализация прокуратурой новых полномочий при проведении антикоррупционной экспертизы // Законность. 2010. № 7. С. 33–37.

REFERENCES

1. Palamarchuk AV, Sechenova RR, Zimin VP. Activities of the bodies of the prosecutor's office of Russia outside the criminal legal sphere. Moscow: Prosecutor General's Office of the Russian Federation, 2013. 119 p. (In Russ.).
2. Igonina NA. Protection by the prosecutor of the rights of persons with disabilities outside the criminal legal sphere. *Lawyer*. 2017;(1):51–57. (In Russ.).
3. Miroshnichenko MN. Implementation of international legal standards in the powers of the Prosecutor's Office of the Russian Federation to protect human rights and freedoms and citizens in court outside the criminal legal sphere. *Legality*. 2021;(12):18–24. (In Russ.).
4. Sechenova RR. Human rights activities of the prosecutor's office outside the criminal legal sphere. *Legality*. 201;(1):7–10. (In Russ.).
5. Isaenko VN, Korshunova ON. Conceptual foundations for using the possibilities of criminalistics outside the criminal legal sphere of pro-resort activities. *Bulletin of the University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation*. 2019;(5):26–33. (In Russ.).
6. Borisenko EA. On the issue of the grounds for conducting prosecutor inspections outside the criminal legal sphere. *Bulletin of the University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation*. 2022;(1):45–50. (In Russ.).
7. Kocheva DV. The ratio of the powers of the prosecutor to identify violations of laws outside the criminal legal sphere with the powers of officials of regulatory bodies. *Russian legal department*. 2020;(3):128–134. (In Russ.).
8. Kocheva DV. On the interaction of prosecutors with specialists in the implementation of supervisory powers outside the criminal legal sphere. *Actual problems of Russian law*. 2021;(12):212–220. (In Russ.).
9. Current problems of prosecutor's activity: a course of lectures. № 5. Ed. OS Kapinus. Moscow, 2019. 282 p. (In Russ.).
10. Vinokurov AYU. Objects and subjects of prosecutor's supervision: problems of legislative identification. *Bulletin of the Academy of the General Prosecutor's Office of the Russian Federation*. 2011;3(23): 23–26. (In Russ.).

11. Vinokurov AYu, Vinokurov YuE. On the issue of legislative interpretations of the subject of supervision over the implementation of laws in the history of the modern Russian prosecutor's office. *Bulletin of the Academy of the General Prosecutor's Office of the Russian Federation*. 2017;(1):61–66. (In Russ.).

12. Vinokurov AYu, Vinokurov YuE. Subject of supervision over the implementation of laws in the context of the history of the prosecutor's office of modern Russia. *Bulletin of the Academy of the General Prosecutor's Office of the Russian Federation*. 2017;(5):49–59. (In Russ.).

13. Ashurbekov TA. Prosecutor's supervision of compliance with the Constitution. *Legality*. 2006;(7):2–5. (In Russ.).

14. Vinokurov AYu. Supervision of compliance with the Constitution of the Russian Federation: subject and limits. *Journal of Russian Law*. 2012;(11)14–21. (In Russ.).

15. Kholikov KN. Participation of the prosecutor in constitutional proceedings. *Russian judge*. 2011;(1):17–21. (In Russ.).

16. Vinokurov AYu. On the issue of legal regulation of the prosecutor's check. *Administrative and municipal law*. 2017;(8):1–13. (In Russ.).

17. Neganova EN. Subject principle of organization of prosecutor's check taking into account novellas of legislation on prosecutor's office. *Modern law*. 2017;(7):22–26. (In Russ.).

18. Vinokurov AYu. On some issues related to the prosecutor's request for information. *Legal research*. 2017;(10):20–27. (In Russ.).

19. Kudashkin AV, Kozlov TL. Implementation of new powers by the prosecutor's office during anti-corruption examination. *Legality*. 2010;(7):33–37. (In Russ.).

ОБ АВТОРЕ

Александр Юрьевич Винокуров, профессор, доктор юридических наук; eLibrary SPIN: 7683-7350; e-mail: vinalexur@mail.ru

AUTHOR INFORMATION

Alexander Yu. Vinokurov, professor, doctor of law; eLibrary SPIN: 7683-7350; e-mail: vinalexur@mail.ru