

УДК 347.963

DOI: <https://doi.org/10.17816/RJLS109529>

# Меры прокурорского реагирования при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов вне уголовно-правовой сферы

А.Ю. Винокуров

Университет прокуратуры Российской Федерации, Москва, Россия

**Аннотация.** В статье на основе анализа действующего законодательства и организационно-распорядительных документов Генерального прокурора Российской Федерации, а также с учетом использованных литературных источников раскрываются отдельные аспекты применения прокурорами мер реагирования в рамках надзора за исполнением законов вне уголовно-правовой сферы. Вносятся предложения по совершенствованию отдельных положений законодательства.

**Ключевые слова:** меры прокурорского реагирования; представление прокурора; прокурорский надзор вне уголовно-правовой сферы; протест прокурора; требование прокурора.

**Как цитировать:**

Винокуров А.Ю. Меры прокурорского реагирования при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов вне уголовно-правовой сферы // Российский журнал правовых исследований. 2022. Т. 9. № 34 С. 9–20. DOI: <https://doi.org/10.17816/RJLS109529>

DOI: <https://doi.org/10.17816/RJLS109529>

# Prosecutor's Response Measures in the Implementation of Prosecutor's Supervision over the Implementation of Laws outside the Criminal Legal Sphere

A.Yu. Vinokurov

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

**ABSTRACT:** This article reveals certain aspects of the application of response measures by prosecutors within the framework of supervision over the implementation of laws outside the criminal legal sphere based on an analysis of the current legislation and organizational as well as administrative documents of the Prosecutor General of the Russian Federation, considering literary sources used. Proposals are being made to improve certainly

**Keywords:** measures of the prosecutor's response; presentation of the prosecutor; prosecutor's supervision outside the criminal legal sphere; protest of the prosecutor; demand of the prosecutor.

**To cite this article:**

Vinokurov AYu. Prosecutor's response measures in the implementation of prosecutor's supervision over the implementation of laws outside the criminal legal sphere. *Russian journal of legal studies*. 2022;9(4):9–20. DOI: <https://doi.org/10.17816/RJLS109529>

Received: 29.07.2022

Accepted: 29.10.2022

Published: 30.12.2022

Меры прокурорского реагирования представляют собой юридически значимые действия и решения, которые совершаются (принимаются) прокурорами на основании предоставленных им федеральными законами полномочий в рамках установленной законодательными актами и организационно-распорядительными документами Генерального прокурора Российской Федерации, заместителя Генерального прокурора Российской Федерации — Главного военного прокурора и прокуроров регионального звена компетенции в связи с возникновением достаточного для их применения повода, подпадающего под законодательно закрепленное основание. В этом смысле меры прокурорского реагирования могут быть реализованы в рамках фактически любой из признанных теоретиками функции прокуратуры, включая и прокурорский надзор, на котором мы и сосредоточим внимание в части его не уголовно-правовой составляющей. При этом не будет преувеличением сказать, что такие меры могут вытекать из любой группы известных прокурорской науке надзорных полномочий — проверочных полномочий, полномочий по реагированию, профилактических, а также согласовательных полномочий [1].

Действительно, осуществляя проверку исполнения закона (или проверку соблюдения прав конкретного гражданина) на основании поступившей к нему информации, прокурор совершает предусмотренное статьей 21 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее — Закон о прокуратуре)<sup>1</sup> юридически значимое действие, реагируя тем самым в силу возникшего обстоятельства, требующего применения соответствующих полномочий. То же самое можно сказать и в отношении объявления прокурором предостережения должностному лицу на основании статьи 25.1 Закона о прокуратуре, хотя нарушения как такового нет, но есть достоверные данные о высокой доле вероятности его совершения. Наконец, согласовывая внеплановое контрольное (надзорное) мероприятие в силу определенной статьи Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»<sup>2</sup>, прокурор также осуществляет реагирование, исходя из предписанного законодательно алгоритма с учетом конкретных обстоятельств.

Вместе с тем традиционный подход в теории прокурорского надзора основывается на том, что под мерами прокурорского реагирования понимаются, как правило, юридически значимые действия и решения прокурора, направленные на устранение выявленных нарушений закона (нарушений прав и свобод человека и гражданина) [2, 3]. Именно с этой позиции мы и будем рассматривать заявленную в названии проблематику.

Материализованным (документированным)<sup>3</sup> выражением мер прокурорского реагирования выступают акты прокурорского реагирования, которые могут подписываться только прокурорами — руководителями органов прокуратуры и их заместителями. Таково требование законодателя, и оно не может быть преодолено делегированием полномочий своим подчиненным. Акты прокурорского реагирования вносятся только в адрес поднадзорных конкретному прокурору структур (органов, организаций и др.) и лиц (должностных и иных) с учетом установленных Генеральным прокурором Российской Федерации, заместителем Генерального прокурора Российской Федерации — Главным военным прокурором и прокурорами регионального звена требований о разграничении компетенции. При этом вышестоящий по иерархии прокурор (его заместитель) правомочен подписывать и вносить акты реагирования в адрес поднадзорных нижестоящему прокурору структур и лиц<sup>4</sup>, однако действующее законодательство не предусматривает права вышестоящего прокурора отменять своим решением акт прокурорского реагирования вне уголовно-правовой сферы, внесенный нижестоящим прокурором<sup>5</sup>.

Положениями отдельных организационно-распорядительных документов установлены требования относительно внесения актов прокурорского реагирования, которые учитываются в правоприменительной деятельности. Так, пунктом 13 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» (далее — приказ № 195)<sup>6</sup> нижестоящим прокурорам вменяется *при внесении актов реагирования оценивать возможные негативные последствия исполнения требований прокурора, имея в виду, что акты реагирования должны быть направлены не на разрушение существующих правоотношений, а на их корректировку и приведение в соответствие с действующим законодательством*. Пункт 17 этого же документа обязывает *исключить случаи внесения прокурорами субъектов Российской Федерации актов реагирования непосредственно руководителям федеральных органов исполнительной власти, Следственного комитета Российской Федерации, имея в виду, что надзор*

<sup>3</sup> Законом предусмотрено внесение актов прокурорского реагирования только в письменной форме.

<sup>4</sup> Когда речь идет, например, о прокуроре субъекта Российской Федерации и объекте, поднадзорном подчиненному этому прокурору районному или иному приравненному к нему прокурору.

<sup>5</sup> Во время работы над проектом нового федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в 2016 г. этот вопрос обсуждался, и, возможно, данная позиция найдет свое отражение в обозримом будущем. В целом автор разделяет такой подход, но должны быть при этом установлены и механизмы, препятствующие волюнтаристским решениям, принимаемым, например, по чьей-либо просьбе, а не в силу действительно непреодолимых обстоятельств, в частности по причине адресования акта прокурорского реагирования не поднадзорному соответствующему прокурору органу или должностному лицу.

<sup>6</sup> Законность. 2008. № 3 (с посл. изм.).

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472 (с посл. изм.).

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. 1). Ст. 5007 (с посл. изм.).

за их деятельностью осуществляется Генеральной прокуратурой Российской Федерации. В таких случаях предписывается проект акта прокурорского реагирования и копии документов, подтверждающих его обоснованность, представлять в соответствующее подразделение Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

В свою очередь, подпунктом 3.7 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 21.06.2013 № 252 «О совершенствовании прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства органами государственной власти, местного самоуправления, иными органами и организациями»<sup>7</sup> прокуроры обязываются:

- при внесении актов всесторонне и объективно оценивать ситуацию, возможные негативные последствия исполнения требований прокурора, руководствоваться принципом защиты законных прав человека и гражданина;
- исключить из практики случаи принятия мер реагирования по формальным основаниям, в том числе по отмене (изменению) уже исполненных правовых актов, особенно когда подобные действия могут повлечь нарушение прав граждан;
- при внесении актов прокурорского реагирования об устранении нарушений закона, предполагающем финансовые затраты органов власти субъектов Российской Федерации и муниципальных органов, учитывать необходимость внесения изменений в бюджет субъекта Российской Федерации либо муниципального образования.

Итак, кратко<sup>8</sup> рассмотрим находящиеся в настоящее время в арсенале прокуроров акты реагирования [4, 5] на нарушения законов вне уголовно-правовой сферы в порядке их распространенности, исходя из анализа ведущейся в органах прокуратуры ведомственной статистической отчетности.

1. Самым распространенным<sup>9</sup> актом прокурорского реагирования является **представление об устранении нарушений закона**. Статьей 24 Закона о прокуратуре установлено, что *представление об устранении нарушений закона* вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, которые полномочны

устранить допущенные нарушения, и подлежит безотлагательному рассмотрению. Подобная законодательная конструкция позволяет прокурору адресовать представление вышестоящему по отношению к нарушителю органу или должностному лицу, однако такая практика в последние годы не имеет широкого распространения, что обусловлено в том числе приведенным выше пунктом 17 приказа № 195.

В то же время подпункт 1.9 указания Генерального прокурора Российской Федерации от 12.05.2009 № 155/7 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами» (далее — указание № 155/7) прямо предписывает *при выявлении нарушений вносить представление об их устранении главным судебным приставам субъектов Российской Федерации с постановкой вопроса о привлечении виновных судебных приставов-исполнителей к дисциплинарной ответственности*.

Закон обязывает адресата в течение месяца со дня внесения представления принять конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона, их причин и условий, им способствующих [6]. Для того чтобы требования прокурора были выполнены, они должны быть сформулированы четко с указанием конкретных норм законодательных актов, которые нарушены. При этом прокурором до реагирования должны быть установлены лица, допустившие нарушение закона, а по возможности и те, кто попустительствовал этому и/или создавал для этого условия.

Как известно, десятилетиями практикуется постановка прокурорами вопроса перед руководителями поднадзорных органов и иных структур о наказании в дисциплинарном порядке виновных лиц. И если в советский период прокуроры могли инициировать эту процедуру посредством вынесения постановления о возбуждении дисциплинарного преследования<sup>10</sup>, что фактически исключало случаи ненаступления такой ответственности, то в настоящее время прокурор не вправе требовать подобного от руководителя, которому в силу трудового законодательства принадлежит исключительная прерогатива в применении мер дисциплинарного характера. В этой связи прокуроры в представлении вправе лишь в корректной форме ставить вопрос о привлечении к дисциплинарной ответственности того или иного работника [7, 8].

Тем не менее анализ статистической отчетности показывает, что такие предложения прокуроров достаточно часто находят поддержку у адресатов<sup>11</sup>, а это свидетельствует в том числе и об авторитете прокуроров и прокурорской системы в целом. И это тем более ценно, что на протяжении

<sup>7</sup> СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 29.07.2022).

<sup>8</sup> Для более детального ознакомления адресуем читателя к специальным изданиям, посвященным актам прокурорского реагирования (см., напр.: Правовые акты прокурорского надзора: пособие / Т.А. Васильева, Н.П. Дудин, Г.В. Дытченко и др. СПб.: Санкт-Петербургский юрид. ин-т (филиал) Акад. Ген. прокуратуры РФ, 2011. 256 с.). Более того, к настоящему времени представителями «уральской» школы прокурорского надзора защищено несколько диссертационных работ на соискание ученой степени кандидата юридических наук, посвященных актам прокурорского реагирования (см., напр.: Бызова М.В. Представление прокурора: дис. ... канд. юрид. наук (12.00.11). Екатеринбург, 2009; Корешкова Н.Р. Основные правовые средства прокуратуры Российской Федерации как инструмент обеспечения исполнения законов: дис. ... канд. юрид. наук (12.00.11). Екатеринбург, 2010; Пригорща П.А. Требование прокурора как средство обеспечения исполнения закона: теоретические и практические аспекты: дис. ... канд. юрид. наук (12.00.11). Екатеринбург, 2011).

<sup>9</sup> Согласно статистическому отчету по форме ОН «Надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» в 2021 г. прокурорами внесено 947 059 (в 2020 г. — 895 978) представлений.

<sup>10</sup> См.: статья 26 Закона СССР от 30.11.1979 № 1162-Х «О прокуратуре СССР» // Ведомости ВС СССР. 1979. № 49. Ст. 843 (с посл. изм.).

<sup>11</sup> Согласно статистическому отчету по форме ОН в 2021 г. по инициативе прокуроров привлечено к дисциплинарной ответственности 767 034 лица (в 2020 г. — 724 876), то есть так называемый «коэффициент наказуемости», рассчитываемый как соотношение числа дисциплинарно наказанных к количеству внесенных представлений, составил в 2021 г. 81 % (в 2020 г. — 80,9 %), что значительно превосходит аналогичные показатели 1990–2000 гг.

последних семи лет все заинтересованные лица имеют право оспорить в порядке административного судопроизводства незаконные, по их мнению, требования прокурора.

Пункт 2 статьи 24 Закона о прокуратуре *обязывает* при рассмотрении представления коллегиальным органом *сообщать* прокурору о дне заседания. В то же время в силу пункта 3 статьи 7 этого законодательного акта прокуроры, их заместители, а также по их поручению другие прокуроры вправе участвовать в рассмотрении внесенных ими представлений федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, коммерческими и некоммерческими организациями. Анализ статистических данных показывает высокий процент участия прокуроров в рассмотрении внесенных представлений<sup>12</sup>.

О результатах принятых мер должно быть сообщено прокурору в письменной форме. Факт отсутствия такого ответа, а равно содержание в нем информации, свидетельствующей о невыполнении в полном объеме требований прокурора, могут служить основанием для вынесения прокурором постановления о возбуждении дела об административном правонарушении по статье 17.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (далее — КоАП РФ)<sup>13</sup>.

Статья 28 Закона о прокуратуре предусматривает внесение прокурором (его заместителем) *представления об устранении нарушений прав и свобод человека и гражданина* в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенное нарушение. Как видим, название представления адаптировано под соответствующую отрасль прокурорского надзора, однако в правоприменительной практике оно не нашло широкого распространения, что во многом обусловлено отсутствием на уровне организационно-распорядительных документов Генерального прокурора Российской Федерации каких-либо оговорок по этому поводу<sup>14</sup>. Тем не менее с определенной долей условности можно вычленив динамику применения представления в рассматриваемой сфере<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> Согласно статистическому отчету по форме ОН в 2021 г. прокуроры приняли участие в рассмотрении 835 118 (в 2020 г. — 793 099) представлений, что составило 88,2 % (в 2020 г. — 88,5 %) от общего количества внесенных актов прокурорского реагирования указанного вида.

<sup>13</sup> СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1 (с посл. изм.).

<sup>14</sup> См.: образцы таких представлений в кн.: Образцы документов прокурорской практики: в 2 т. Т. 1: практическое пособие / Под общ. ред. А.Э. Буксмана, О.С. Капинус; науч. ред. А.Ю. Винокуров. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2021. С. 267–278.

<sup>15</sup> Согласно статистическому отчету по форме ОН в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина в 2021 г. прокурорами внесено 499 762 (в 2020 г. — 490 518) представления, что составило 52,8 % (в 2020 г. — 54,7 %) от общего числа внесенных вне уголовно-правовой сферы представлений. С учетом того, что надзор за исполнением законов судебными приставами выделяется рядом ученых-прокуророведов, с которыми мы в целом солидарны, в качестве самостоятельной отрасли, отметим, что на этом направлении в 2021 г. прокурорами внесено 11 415 (в 2020 г. — 9733) представлений об устранении нарушений закона, что выразилось в весьма скромные 1,2 % (в 2020 г. — 1,1 %) от общего количества таких актов реагирования, приведенного выше. К слову, здесь наблюдается и самый низкий «коэффициент наказуемости», составивший в 2021 г. всего 39 % (в 2020 г. — 24,9 %).

Особое место среди рассматриваемой группы актов реагирования занимает предусмотренное частью 2 статьи 11 Федерального закона от 10.06.2008 № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания»<sup>16</sup> право прокурора субъекта Российской Федерации вносить *представление* в совет Общественной палаты *в случаях неоднократных нарушений общественной наблюдательной комиссией Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных и федеральных законов либо систематического осуществления названным органом деятельности, противоречащей ее целям*. В настоящее время на уровне организационно-распорядительных документов Генерального прокурора Российской Федерации отсутствуют какие-либо разъяснения по поводу осуществления надзора за исполнением законов непосредственно наблюдательными комиссиями, в силу чего специальный учет подобного рода представлений в прокурорской системе специально не ведется.

2. Вторым по распространенности<sup>17</sup> актом прокурорского реагирования является *протест* [9, 10], который в соответствии с пунктом 1 статьи 23 Закона о прокуратуре приносится прокурором или его заместителем на противоречащий закону правовой акт в орган или должностному лицу, издавшим (принявшим) этот акт, либо в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу<sup>18</sup>. Как правило, адресация рассматриваемого акта реагирования вышестоящим органам и должностным лицам широко не практикуется.

Вместе с тем подпункт 1.10 указания № 155/7 требует от прокуроров приносить протесты на незаконные постановления судебных приставов-исполнителей именно *вышестоящим должностным лицам*, то есть старшим судебным приставам и главным судебным приставам субъектов Российской Федерации.

Пунктом 2 статьи 23 Закона о прокуратуре определено, что протест подлежит обязательному рассмотрению *не позднее чем в десятидневный срок с момента его поступления*, а в случае принесения протеста на решение представительного (законодательного) органа субъекта Российской Федерации или органа местного

<sup>16</sup> СЗ РФ. 2008. № 24. Ст. 2789 (с посл. изм.).

<sup>17</sup> Согласно статистическому отчету по форме ОН в 2021 г. прокурорами принесено 431 296 (в 2020 г. — 420 739) протестов вне уголовно-правовой сферы.

<sup>18</sup> Альтернативной протесту формой оспаривания правовых актов является обращение в суд в рамках административного судопроизводства либо в порядке, установленном Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации, однако мы не рассматриваем ее в силу ненадзорного характера этого полномочия. Более того, подпункт 4.2 приказа № 195 обязывает прокуроров в любом случае сначала приносить протест.

самоуправления — на ближайшем заседании<sup>19</sup>. При исключительных обстоятельствах, требующих немедленного устранения нарушения закона, прокурор вправе установить сокращенный срок рассмотрения протеста<sup>20</sup>.

В силу пункта 3 статьи 23 при рассмотрении протеста коллегиальным органом о дне заседания должно сообщаться прокурору, принесшему протест. Как и в случае с представлением об устранении нарушений закона, прокуроры, их заместители, а также по их поручению другие прокуроры на основании пункта 3 статьи 7 Закона о прокуратуре также вправе участвовать в рассмотрении принесенных протестов федеральными органами исполнительной власти, законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, коммерческими и некоммерческими организациями, однако специально статистической отчетности по этому вопросу не ведется, если не брать во внимание отчеты старших помощников прокуроров субъектов Российской Федерации, на которых прямо возложено обеспечение участия представителей прокуратуры в рассмотрении органами государственной власти субъекта Российской Федерации в том числе и протестов<sup>21</sup>.

О результатах рассмотрения протеста должно незамедлительно сообщаться прокурору в письменной форме. Вместе с тем необходимо подчеркнуть, что в ответе может содержаться отказ в удовлетворении требования прокурора. При этом Закон о прокуратуре не устанавливает требований об обязательной мотивации адресатом протеста своего решения в случае несогласия с позицией прокурора<sup>22</sup>, и в этом видится резерв для совершенствования данного законодательного акта.

<sup>19</sup> К сожалению, законодатель по умолчанию отдал вопрос установления регламента, включая сроки рассмотрения актов реагирования прокуроров, на усмотрение региональных и муниципальных органов, что на практике нередко приводит к длительному — от двух до четырех месяцев — нерассмотрению протестов, причем результаты такого рассмотрения в плане удовлетворения требований, прежде всего, на региональном уровне далеко не очевидны.

<sup>20</sup> В правоприменительной практике имели место единичные случаи созыва по требованию прокурора внеочередных заседаний законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

<sup>21</sup> См.: пункт 6.1 Положения об организации правотворческой деятельности в органах прокуратуры Российской Федерации, утвержденного приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 17.09.2007 № 144 «О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 29.07.2022).

<sup>22</sup> Вместе с тем динамика выглядит достаточно обнадеживающей. Согласно статистическому отчету по форме ОН в 2021 г. по результатам рассмотрения протестов прокуроров отменено либо изменено 412 034 (в 2020 г. — 401 841) правовых акта, что при относительно корректной корреляции с общим количеством принесенных протестов дает приличный «коэффициент удовлетворяемости», равный 95,5 % (в 2020 г. — 95,5 %).

Согласно пункту 4 статьи 23 Закона о прокуратуре протест до его рассмотрения *может быть отозван* принесшим его лицом.

Статьей 28 Закона о прокуратуре называется такая разновидность рассматриваемого акта реагирования, как *протест на акт, нарушающий права человека и гражданина*<sup>23</sup>. Как и в случае с представлением об устранении нарушений прав и свобод человека и гражданина, данная форма опротестования правовых актов на практике используется крайне редко, чему также причиной отсутствие указаний на сей счет в организационно-распорядительных документах Генерального прокурора Российской Федерации. Тем не менее можно вычленить динамику применения протестов в рассматриваемой сфере<sup>24</sup>.

Главой 30 КоАП РФ предусмотрено принесение прокурором *протеста на незаконные решения по делам об административных правонарушениях и последующие решения*. При этом в качестве относящегося к надзору за исполнением законов вне уголовно-правовой сферы мы рассматриваем только те протесты, которые приносятся на не вступившие в законную силу непосредственно в органы административной юрисдикции и исключительно в случаях, когда сам прокурор не был инициатором возбуждения соответствующего дела об административных правонарушениях<sup>25</sup>, поскольку в иной ситуации речь идет об участии прокурора в административном преследовании как лица, заинтересованного в устраивающем именно его решении по делу. К сожалению, действующая форма статистической отчетности АДМ «Реализация полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях» не позволяет вычленить количество принесенных прокурорами по указанным основаниям протестов<sup>26</sup>.

3. В продолжение административно-юрисдикционной проблематики отметим, что третьим по популярности актом прокурорского реагирования является *постановление о возбуждении дела об административном*

<sup>23</sup> См.: образец такого протеста в кн.: Образцы документов прокурорской практики... С. 265–267.

<sup>24</sup> Согласно статистическому отчету по форме ОН в области соблюдения прав и свобод человека и гражданина в 2021 г. прокурорами принесено 236 964 (в 2020 г. — 231 015) протеста, что составило 54,9 % (в 2020 г. — 54,9 %) от общего числа принесенных вне уголовно-правовой сферы протестов. В свою очередь при осуществлении надзора за исполнением законов судебными приставами в 2021 г. принесено 71 710 (в 2020 г. — 70 230) протестов, что по отношению к общему числу принесенных вне уголовно-правовой сферы протестов составило 16,6 % (в 2020 г. — 16,7 %).

<sup>25</sup> См.: образец такого протеста в кн.: Образцы документов прокурорской практики... С. 125–128.

<sup>26</sup> В целом же по статье 30.10 КоАП РФ и статье 207 АПК РФ (отчетность не предусматривает раздельного учета) прокурорами соответственно опротестовано и оспорено в 2021 г. 50 174 (в 2020 г. — 50 881) не вступивших в законную силу постановлений органов административной юрисдикции по делам об административных правонарушениях. По результатам рассмотрения актов прокурорского реагирования удовлетворено 48 479 (в 2020 г. — 47 749) из них, или 96,6 % (в 2020 г. — 93,8 %).

**правонарушении.** Вместе с тем подчеркнем, что, с точки зрения теории административно-деликтного права, этот акт реагирования как равноценный по своей юридической природе протоколу об административном правонарушении, относится к инструментарию функции административного преследования. Однако до настоящего времени<sup>27</sup> статьи 22, 25 и 27 Закона о прокуратуре упоминают о постановлении о возбуждении дела об административном правонарушении<sup>28</sup>, которое согласно части 1 статьи 28.4 КоАП РФ может выноситься прокурором или его заместителем<sup>29</sup> в рамках *надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов*<sup>30</sup>, действующих на территории Российской Федерации, по факту любого административного правонарушения, ответственность за совершение которого предусмотрена нормами Кодекса либо закона субъекта Российской Федерации. В то же время в этой же норме содержится оговорка о том, что более чем по сорока статьям КоАП РФ только прокурор вправе возбудить дело об административном правонарушении, и это послужило основанием для введения в научный оборот такого термина, как «исключительная компетенция прокурора» [11, с. 224–243].

Отдельные положения уточняющего характера, связанные с применением рассматриваемого полномочия, содержатся в приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 19.02.2015 № 78 «Об организации работы по реализации полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях»<sup>31</sup>. В частности, подпункт 2.6 ориентирует прокуроров на то, что дело об административном правонарушении возбуждается *при наличии хотя бы одного из поводов*, предусмотренных частями 1, 1.1, 1.2. 1.2-1, 1.2-2 и 1.3 ст. 28.1 КоАП РФ, и достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения, в том числе с учетом характера совершенного деяния, роли правонарушителя, размера вреда и тяжести

наступивших последствий, наличия существенной угрозы охраняемым общественным правоотношениям и иных обстоятельств. А подпункт 2.8 обязывает *исключить случаи* вынесения постановлений о возбуждении дела об административном правонарушении, по форме и содержанию не соответствующих требованиям статьи 28.2 КоАП РФ.

Поскольку в специальной литературе достаточно много внимания уделено различным аспектам применения прокурорами рассматриваемого полномочия, адресуем читателя к соответствующим источникам [12–15]. В то же время правильным будет привести статистические данные о выносимых прокурорами постановлениях<sup>32</sup>.

4. **Требование об изменении нормативного правового акта**<sup>33</sup> появилось в арсенале средств прокурорского реагирования в 2009 г. в связи с принятием Федерального закона от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (далее — Закон № 172-ФЗ)<sup>34</sup> и дополнением Закона о прокуратуре статьей 9.1 «Проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов», и в настоящее время в количественном выражении уверенно занимает четвертую позицию.

Согласно части 2 статьи 3 Закона № 172-ФЗ и пункту 1 статьи 9.1 Закона о прокуратуре прокуроры проводят антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (далее — НПА) федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов и организаций, органов местного самоуправления, их должностных лиц по вопросам, касающимся:

- 1) прав, свобод и обязанностей человека и гражданина;
- 2) государственной и муниципальной собственности, государственной и муниципальной службы, бюджетного, налогового, таможенного, лесного, водного, земельного, градостроительного, природоохранного законодательства, законодательства о лицензировании, а также законодательства, регулирующего деятельность государственных корпораций, фондов и иных организаций,

<sup>27</sup> В проекте нового федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» рассматривался вопрос о вычленинии функции административного преследования с включением соответствующих полномочий в арсенал правовых средств этого вида прокурорской деятельности.

<sup>28</sup> Оговоримся, что в Законе о прокуратуре до настоящего времени присутствует устаревшее название указанного акта реагирования — *постановление о возбуждении производства об административном правонарушении*, а также не отвечающие реалиям требования к его рассмотрению.

<sup>29</sup> К сожалению, в статье 25.11 КоАП РФ, определяющей процессуальный статус прокурора, не конкретизируется, о какой конкретно категории прокуроров идет речь.

<sup>30</sup> Мы не случайно выделили обозначенную федеральным законодателем сферу прокурорского надзора, в рамках которой допускается «вседозволенность» прокурора в применении рассматриваемого акта реагирования. В буквальном смысле эта норма *не допускает принятие соответствующего решения* прокурором в рамках того же *надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина*, однако на практике данное ограничение фактически не учитывается. Вместе с тем было бы правильнее внести коррективы в приведенную норму, распространив ее в целом на функцию прокурорского надзора.

<sup>31</sup> Законность. 2015. № 5.

<sup>32</sup> Согласно статистическому отчету по форме АДМ в 2021 г. прокурорами вынесено 265 751 (в 2020 г. — 255 636) постановление о возбуждении дела об административном правонарушении, по результатам рассмотрения которых к ответственности привлечено 251 995 (в 2020 г. — 244 554) лиц. Расчет на основании этих данных «коэффициента наказуемости» представляется некорректным по причине большого количества переходящих с предыдущего года дел. В то же время, по данным из статистического отчета по форме ОН, общее число привлеченных к административной ответственности лиц по результатам надзора за исполнением законов вне уголовно-правовой сферы составило в 2021 г. 249 629 (в 2020 г. — 242 374), из которых на надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина пришлось 149 302 (в 2020 г. — 146 741) наказанных, а на надзор за исполнением законов судебными приставами — всего 9 (в 2020 г. — 64).

<sup>33</sup> См. образцы таких требований в кн.: Образцы документов прокурорской практики... С. 174—184.

<sup>34</sup> СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3609 (с посл. изм.).

создаваемых Российской Федерацией на основании федерального закона;

3) социальных гарантий лицам, замещающим (замещавшим) государственные или муниципальные должности, должности государственной или муниципальной службы.

Пунктом 2 статьи 9.1 Закона о прокуратуре определено, что при выявлении в НПА коррупционных факторов прокурор вносит в орган, организацию или должностному лицу, которые издали этот акт, требование об изменении НПА с предложением способа устранения выявленных коррупционных факторов<sup>35</sup>.

В целом порядок рассмотрения требования прокурора, включая сроки и особенности, связанные с рассмотрением этого акта реагирования коллегиальными органами, а также возможность его отзыва фактически дословно повторяют положения статьи 23 Закона о прокуратуре, регламентирующей вопросы принесения протеста, в связи с чем полагаем нецелесообразным повторяться.

В качестве отличительных особенностей нужно отметить следующие:

1) требование не может адресоваться вышестоящим органам, организациям и должностным лицам;

2) не допускается сокращение прокурором срока рассмотрения требования;

3) прямо оговаривается возможность обжалования требования прокурора [16, 17].

Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 28.12.2009 № 400 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов»<sup>36</sup> утвержден бланк «Требование об изменении нормативного правового акта с целью исключения выявленного (ых) коррупционного (ых) фактора (ов)».

5. Остальные меры прокурорского реагирования, применяемые прокурорами в рамках надзора за исполнением законов вне уголовно-правовой сферы, не отличаются частотой своего применения, однако сам факт их включения в арсенал прокурорских полномочий и реальное применение в правоприменительной практике в целом показывают их востребованность. Рассмотрим эти меры также с учетом количественных данных об их применении.

5.1. Федеральным законом от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите

информации» (далее — Закон № 149-ФЗ)<sup>37</sup> предусмотрено направление Генеральным прокурором Российской Федерации и его заместителями в Федеральную службу по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (далее — Роскомнадзор) трех видов требований, а именно:

1) **требования о принятии мер по ограничению доступа к информационным ресурсам**<sup>38</sup> в соответствии с частью 1 статьи 15.3 Закона № 149-ФЗ начиная с 2014 г. в случае обнаружения в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети «Интернет», информации, содержащей призывы к массовым беспорядкам, осуществлению экстремистской деятельности, участию в массовых (публичных) мероприятиях, проводимых с нарушением установленного порядка, недостоверной общественно значимой информации, распространяемой под видом достоверных сообщений, которая создает угрозу причинения вреда жизни и (или) здоровью граждан, имуществу, угрозу массового нарушения общественного порядка и (или) общественной безопасности либо угрозу создания помех функционированию или прекращения функционирования объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры, кредитных организаций, объектов энергетики, промышленности или связи, информационных материалов иностранной или международной неправительственной организации, деятельность которой признана нежелательной на территории Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 28.12.2012 № 272-ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации»<sup>39</sup>, сведений, позволяющих получить доступ к указанным информации или материалам, включая случай поступления уведомления о распространяемой с нарушением закона информации от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций или граждан.

Предшествующие вынесению рассматриваемого акта реагирования действия и решения нижестоящих прокуроров регламентированы утвержденной приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 26.08.2019 № 596 Инструкцией о порядке рассмотрения уведомлений о распространяемой с нарушением закона информации в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети «Интернет» (далее — Инструкция)<sup>40</sup>;

2) **требования о принятии мер по удалению информации и по ограничению доступа к информационным ресурсам** в соответствии с частью 1 статьи 15.1-1 Закона

<sup>35</sup> Согласно статистическому отчету по форме К «Надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции и результаты расследования уголовных дел о преступлениях коррупционной направленности» в 2021 г. прокурорами выявлено 50 713 (в 2020 г. — 48 380) НПА, которые содержали 59 954 (в 2020 г. — 58 862) коррупционных фактора. По результатам внесенных требований из 48 024 (в 2020 г. — 44 700) НПА исключено в общей сложности 57 208 (в 2020 г. — 54 815) коррупционных факторов. Таким образом, «коэффициент результативности» непосредственно по приведенным в соответствии с требованиями антикоррупционного законодательства НПА в 2021 г. составил 94,7 % (в 2020 г. — 92,4 %), а по устраненным коррупционным факторам — 95,4 % (в 2020 г. — 93,1 %).

<sup>36</sup> Законность. 2010. № 4 (с посл. изм.).

<sup>37</sup> СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3448 (с посл. изм.).

<sup>38</sup> См. образец такого требования в кн.: Образцы документов прокурорской практики... С. 261–264.

<sup>39</sup> СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7597 (с посл. изм.).

<sup>40</sup> Законность. 2019. № 10 (с посл. изм.).

№ 149-ФЗ начиная с 2019 г. в случае обнаружения в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети «Интернет», информации, выражающей в неприличной форме, которая оскорбляет человеческое достоинство и общественную нравственность, явное неуважение к обществу, государству, официальным государственным символам Российской Федерации, Конституции Российской Федерации или органам, осуществляющим государственную власть в Российской Федерации. Организационные аспекты применения этого акта реагирования отражены в указанной выше Инструкции;

3) **требования о принятии мер по удалению недостоверной информации и ограничению доступа к информационным ресурсам, распространяющим указанную информацию, в случае ее неудаления** в соответствии с частью 1 статьи 15.1-2 Закона № 149-ФЗ начиная с 2019 г., если эта информация порочит честь и достоинство заявителя (гражданина) или подрывает его репутацию и связана с обвинением заявителя в совершении преступления. Организационные аспекты применения этого акта реагирования отражены в указанной выше Инструкции<sup>41</sup>.

5.2. **Постановление об освобождении лица, незаконно подвергнутого административному задержанию на основании решения несудебного органа**<sup>42</sup>, предусмотрено в качестве акта прокурорского реагирования в пункте 3 статьи 22 Закона о прокуратуре. Подпунктом 7.4 приказа № 195 прокурорам *предписано активнее использовать право освободить своим постановлением лиц, необоснованно подвергнутых административному задержанию на основании решений несудебных органов.*

Вместе с тем статистические данные не свидетельствуют о том, что рассматриваемое полномочие находит в правоприменительной деятельности свое широкое применение, что, полагаем, не в последнюю очередь обусловило исключение соответствующих показателей в ведомственной отчетности начиная с 2017 г.<sup>43</sup>

5.3. Федеральный закон от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» (далее — Закон № 114-ФЗ)<sup>44</sup> предусматривает применение сразу двух специфических актов реагирования, имеющих близкую к представлению об устранении нарушений закона правовую природу, но отличающихся от него наступающими при определенных условиях последствиями, как то:

1) **предупреждение о недопустимости осуществления экстремистской деятельности**<sup>45</sup>, выносимое на основании статьи 7 Закона № 114-ФЗ в письменной форме общественному или религиозному объединению либо иной организации Генеральным прокурором Российской Федерации или подчиненным ему соответствующим прокурором<sup>46</sup> в случае выявления фактов, свидетельствующих о наличии в их деятельности, в том числе в деятельности хотя бы одного из их региональных или других структурных подразделений, признаков экстремизма, с указанием конкретных оснований вынесения предупреждения, в том числе допущенных нарушений. При этом в случае, если возможно принять меры по устранению допущенных нарушений, в предупреждении также устанавливается срок для устранения указанных нарушений, составляющий *не менее двух месяцев* со дня вынесения предупреждения<sup>47</sup>.

Если предупреждение не было обжаловано в суд в установленном порядке или не признано судом незаконным, а также если в установленный в предупреждении срок соответствующими общественным или религиозным объединением, либо иной организацией, либо их региональным или другим структурным подразделением не устранены допущенные нарушения, послужившие основанием для вынесения предупреждения, либо если в течение двенадцати месяцев со дня вынесения предупреждения выявлены новые факты, свидетельствующие о наличии признаков экстремизма в их деятельности, в установленном статьей 9 Закона № 114-ФЗ порядке соответствующие общественное или религиозное объединение либо иная организация *подлежит ликвидации*, а деятельность общественного или религиозного объединения, не являющегося юридическим лицом, *подлежит запрету*<sup>48</sup>;

2) **предупреждение о недопустимости осуществления экстремистской деятельности**<sup>49</sup>, выносимое на основании статьи 8 Закона № 114-ФЗ в письменной форме учредителю и (или) редакции (главному редактору) средства массовой информации Генеральным прокурором

<sup>45</sup> См. образец такого предупреждения в кн.: Образцы документов прокурорской практики... С. 206–210.

<sup>46</sup> Данная формулировка приводит в научном мире к дискуссиям о правомерности применения рассматриваемого акта реагирования заместителями Генерального прокурора Российской Федерации и подчиненными ему нижестоящими прокурорами. Кроме того, отметим, что аналогичными полномочиями по тем же основаниям и в отношении тех же субъектов правоотношений в соответствии со статьей 7 Закона № 114-ФЗ наделены органы Министрства юстиции Российской Федерации, то есть имеет место функциональное дублирование.

<sup>47</sup> Этим оно, собственно, и напоминает представление об устранении нарушений закона.

<sup>48</sup> В качестве обеспечительной меры в силу статьи 10 Закона № 114-ФЗ соответствующий прокурор своим решением вправе приостановить деятельность общественного или религиозного объединения до рассмотрения судом дела о ликвидации (запрете) такого объединения (см. образец такого решения в кн.: Образцы документов прокурорской практики... С. 232–233).

<sup>49</sup> См. образец такого предупреждения в кн.: Образцы документов прокурорской практики... С. 210–213.

<sup>41</sup> Статистический учет применения указанных трех требований на момент подготовки статьи не велся.

<sup>42</sup> См. образец такого постановления в кн.: Образцы документов прокурорской практики... С. 122–125.

<sup>43</sup> Согласно статистическому отчету по форме ОН за пять лет, предшествовавших исключению соответствующих показателей, они составляли: в 2012 г. — 137 освобожденных лиц; в 2013 г. — 80; в 2014 г. — 116; в 2015 г. — 34 и в 2016 г. — 28.

<sup>44</sup> СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3031 (с посл. изм.).

Российской Федерации или подчиненным ему соответствующим прокурором<sup>50</sup> в случае распространения через средство массовой информации экстремистских материалов либо выявления фактов, свидетельствующих о наличии в его деятельности признаков экстремизма, с указанием конкретных оснований вынесения предупреждения, в том числе допущенных нарушений. В случае, если возможно принять меры по устранению допущенных нарушений, в предупреждении также устанавливается срок для устранения указанных нарушений, составляющий *не менее десяти дней* со дня вынесения предупреждения.

Если предупреждение не было обжаловано в суд в установленном порядке или не признано судом незаконным, а также если в установленный в предупреждении срок не приняты меры по устранению допущенных нарушений, послуживших основанием для вынесения предупреждения, либо если повторно в течение двенадцати месяцев со дня вынесения предупреждения выявлены новые факты, свидетельствующие о наличии признаков экстремизма в деятельности средства массовой информации, деятельность соответствующего средства массовой информации *подлежит прекращению* в установленном статьей 11 Закона № 114-ФЗ порядке<sup>51</sup>.

**5.4. Решение о признании нежелательной на территории Российской Федерации деятельности иностранной или международной неправительственной организации** в соответствии с частью 4 статьи 3.1 Федерального закона от 28.12.2012 № 272-ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека и гражданина, прав и свобод граждан Российской Федерации» с 2015 г. принимается Генеральным прокурором Российской Федерации или его заместителями *по согласованию с МИД России* в случаях, когда такая деятельность организации представляет угрозу основам конституционного строя Российской Федерации, обороноспособности страны или безопасности государства, в том числе способствует либо препятствует выдвижению кандидатов, списков кандидатов, избранию зарегистрированных кандидатов, выдвижению инициативы проведения референдума и проведению референдума, достижению определенного результата на выборах, референдуме (включая участие в иных формах в избирательных кампаниях, кампаниях референдума, за исключением участия в избирательных кампаниях,

референдума в качестве иностранных (международных) наблюдателей)<sup>52</sup>.

**5.5. Информация Президенту Российской Федерации о несоответствии постановления Правительства Российской Федерации Конституции Российской Федерации и законам Российской Федерации**, которую в соответствии с пунктом 3 статьи 24 Закона о прокуратуре вправе направлять Генеральный прокурор Российской Федерации. Этот акт реагирования корреспондирует части 3 статьи 115 Конституции Российской Федерации, согласно которой глава государства вправе отменять постановления высшего органа исполнительной власти страны.

О применении Генеральным прокурором Российской Федерации указанного полномочия информация отсутствует, а в целом Президент Российской Федерации, по данным открытых источников, использовал свое право отмены постановлений Правительства Российской Федерации в рамках указанной конституционной нормы три раза, причем последнее решение приходится на 1999 г.<sup>53</sup>

Завершая характеристику применяемых прокурорами мер надзорного реагирования на нарушения законов вне уголовно-правовой сферы, полагаем правильным привести статистические данные, отражающие динамику обжалования оппонентами актов прокурорского реагирования. Согласно утвержденному приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 07.06.2018 № 347 статистическому отчету по форме ЗИП ГАС «Защита интересов органов прокуратуры в судах» в 2021 г. в порядке административного судопроизводства обжаловано 890 (в 2020 г. — 773) актов прокурорского реагирования (разбивка по видам таких актов не приводится), рассмотрено судами 529 (в 2020 г. — 503) дел, удовлетворено 69 (в 2020 г. — 77) административных исковых заявлений, отклонено — 321 (в 2020 г. — 322) административное исковое заявление, прекращено 135 (в 2020 г. — 100) дел, оставлено без рассмотрения 4 (в 2020 г. — 4) административных исковых заявления.

В свою очередь в порядке арбитражного судопроизводства в 2021 г. обжаловано 853 (в 2020 г. — 650) актов прокурорского реагирования, рассмотрено арбитражными судами 517 (в 2020 г. — 431) жалоб, из которых удовлетворено 77 (в 2020 г. — 79), отклонено — 286 (в 2020 г. — 219) жалоб, прекращено 127 (в 2020 г. — 133) дел, оставлено без рассмотрения 27 (в 2020 г. — 20) жалоб.

Вопросам оспаривания актов прокурорского реагирования в последние годы уделяется определенное внимание на страницах специальной печати, в связи с чем мы адресуем читателя к таким источникам [18, 19].

<sup>50</sup> Здесь так же, как и в предыдущем случае, возникает вопрос о правомерности применения рассматриваемого акта реагирования заместителями Генерального прокурора Российской Федерации и подчиненными ему нижестоящими прокурорами. Кроме того, отметим, что аналогичными полномочиями по тем же основаниям и в отношении тех же субъектов правоотношений в соответствии со статьей 8 Закона № 114-ФЗ наделены органы Роскомнадзора.

<sup>51</sup> Согласно данным статистического отчета по форме ФБ «Надзор за исполнением законов о федеральной безопасности» в 2021 г. прокурорами вынесено 20 (в 2020 г. — 13) предупреждений о недопустимости осуществления экстремистской деятельности, из них в отношении некоммерческих организаций — 10 (в 2020 г. — 4).

<sup>52</sup> Согласно данным статистического отчета по форме ФБ в 2021 г. принято 4 таких решения (в 2020 г. эти данные в отчете не отражались).

<sup>53</sup> См.: Указ Президента РФ от 25.01.1999 № 111 «Об отмене Постановления Правительства Российской Федерации от 22 октября 1998 г. № 1234 «О Правительственной комиссии по военно-техническому сотрудничеству Российской Федерации с иностранными государствами» // СЗ РФ. 1999. № 5. Ст. 650.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Винокуров А.Ю. К вопросу о классификации надзорных полномочий прокурора // Проблемы укрепления законности и правопорядка: наука, практика, тенденции: сб. науч. тр. Вып. 3. Минск: БГУФК, 2010. С. 274–281.
2. Крутиков М.Ю. Прокурорское реагирование как специфическая форма реализации правозащитной функции государства // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 7. С. 33–36.
3. Филипенко С.В. Проблемы применения актов прокурорского реагирования на современном этапе развития Российского государства // Бизнес, Менеджмент и Право. 2014. № 1. С. 110–113.
4. Осинцев Д.В. Акты органов государственного контроля (надзора) и акты прокурорского реагирования: основания и условия принятия и реализации // Законность. 2017. № 5. С. 24–27.
5. Филипенко С.В. Признаки актов прокурорского реагирования // Российский юридический журнал. 2014. № 6. С. 139–141.
6. Бызова М.В. Порядок и сроки рассмотрения надзорного представления прокурора // Законность. 2009. № 9. С. 43–45.
7. Филипенко С.В. Привлечение к дисциплинарной ответственности на основании представления прокурора // Законность. 2018. № 1. С. 13–15.
8. Филипенко С.В. Вопросы привлечения к дисциплинарной ответственности сотрудников органов власти на основании представления прокурора // Законность. 2021. № 5. С. 8–11.
9. Байкин И.М. Протест как мера прокурорского реагирования // Законность. 2010. № 6. С. 45–47.
10. Филипенко С.В. Проблемы подготовки и реализации протеста прокурора при осуществлении надзора за исполнением законов // Российский юридический журнал. 2014. № 3. С. 128–133.
11. Винокуров А.Ю. Административное преследование как функция прокуратуры Российской Федерации: теоретические, правовые и организационные аспекты: монография. М.: Университет прокуратуры Российской Федерации; Проспект, 2019. 552 с.
12. Аришак К.С. Субъект, уполномоченный выносить постановление о возбуждении дела об административном правонарушении // Законность. 2018. № 6. С. 32–36.
13. Безрукавая Н.И. Возбуждение прокурором дел об административных правонарушениях в отношении граждан // Административное право и процесс. 2016. № 7. С. 17–19.
14. Гальченко А.И. Возбуждение прокурором дел об административных правонарушениях // Законность. 2014. № 2. С. 20–25.
15. Ергашев Е.Р. О проблемах нормативного регулирования применения постановления о возбуждении административного производства как акта прокурорского реагирования // Бизнес, Менеджмент и Право. 2012. № 2. С. 52–55.
16. Алешкова Н.П. Требование прокурора об изменении нормативного правового акта при выявлении в нем коррупциогенных факторов // Законность. 2012. № 12. С. 11–14.
17. Кудашкин А.В. Требование об изменении нормативного правового акта: вопросы теории и практики его применения прокурорами при проведении антикоррупционной экспертизы // Российская юстиция. 2011. № 4. С. 2–6.
18. Бондаренко В.А., Ершова В.А. Законность оспаривания представления прокурора // Законность. 2014. № 6. С. 9–12.
19. Глухов Е.А. О возможности оспаривания актов прокурорского реагирования // Право в Вооруженных Силах. 2014. № 3. С. 99–109.

## REFERENCES

1. Vinokurov AYu. On the issue of classifying the supervisory powers of the prosecutor. *Problems of strengthening the rule of law and order: science, practice, trends: sat. scientific. tr.* Minsk: BGUFK. 2010;(3):274–281. (In Russ.).
2. Krutikov MYu. Prosecutor's response as a specific form of implementing the human rights function of the state. *State power and local self-government.* 2009;(7):33–36. (In Russ.).
3. Filipenko SV. Problems of application of acts of prosecutor's response at the current stage of development of the Russian state. *Business, Management and Law.* 2014;(1):110–113. (In Russ.).
4. Osintsev DV. Acts of state control (supervision) bodies and acts of prosecutor's response: grounds and conditions for adoption and implementation. *Legality.* 2017;(5):24–27. (In Russ.).
5. Filipenko SV. Signs of acts of prosecutor's response. *Russian Law Journal.* 2014;(6):139–141. (In Russ.).
6. Byzova MV. Procedure and terms of consideration of the supervisory submission of the prosecutor. *Legality.* 2009;(9):43–45. (In Russ.).
7. Filipenko SV. Bringing to disciplinary responsibility on the basis of the submission of the prosecutor. *Legality.* 2018;(1):13–15. (In Russ.).
8. Filipenko SV. Issues of bringing to disciplinary responsibility employees of the authorities on the basis of the submission of the prosecutor. *Legality.* 2021;(5):8–11. (In Russ.).
9. Baikin IM. Protest as a measure of prosecutor's response. *Legality.* 2010;(6):45–47. (In Russ.).
10. Filipenko SV. Problems of preparation and implementation of the prosecutor's protest during the supervision of the implementation of laws. *Russian Law Journal.* 2014;(3):128–133. (In Russ.).
11. Vinokurov AYu. Administrative prosecution as a function of the prosecutor's office of the Russian Federation: theoretical, legal and organizational aspects: monograph. Moscow: University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation; Prospect, 2019. 552 p. (In Russ.).
12. Arishak KS. Subject authorized to issue a decision to initiate an administrative offense case. *Legality.* 2018;(6):32–36. (In Russ.).
13. Bezrukavaya NI. Initiation of cases of administrative offenses against citizens by the prosecutor. *Administrative law and process.* 2016;(7):17–19. (In Russ.).
14. Galchenko AI. Initiation of cases of administrative offenses by the prosecutor. *Legality.* 2014;(2):20–25. (In Russ.).
15. Ergashev ER. On the problems of regulatory regulation of the application of the decision to initiate administrative proceedings as

an act of prosecutor's response. *Business, Management and Law*. 2012;(2):52–55. (In Russ.).

**16.** Aleshkova NP. The prosecutor's requirement to change the regulatory legal act when corruption factors are identified in it. *Legality*. 2012;(12):11–14. (In Russ.).

**17.** Kudashkin AV. Requirement to change the regulatory legal act: issues of theory and practice of its application by prosecutors

during anti-corruption examination. *Russian Justice*. 2011;(4):2–6. (In Russ.).

**18.** Bondarenko VA, Ershova VA. Legality of challenging the prosecutor's submission. *Legality*. 2014;(6):9–12. (In Russ.).

**19.** Glukhov EA. On the possibility of challenging acts of prosecutor's response. *Law in the Armed Forces*. 2014;(3): 99–109. (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