

§12 АКТУАЛЬНАЯ ПРОБЛЕМА

Винокуров А.Ю.

О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ ПРИМЕНЕНИЯ ПРОКУРОРАМИ ПРЕДОСТЕРЕЖЕНИЯ О НЕДОПУСТИМОСТИ НАРУШЕНИЯ ЗАКОНА

Аннотация: Предметом исследования явились нормы Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации", положения ведомственного организационно-распорядительного документа Генерального прокурора Российской Федерации, правоприменительной практики и позиции ученых относительно применения такого акта прокурорского реагирования как предостережение о недопустимости нарушения закона. Автором проанализированы различные точки зрения ученых о сущностных характеристиках, раскрывающих правовую природу указанного акта реагирования, изучена правоприменительная практика, складывающаяся в том числе и за рамками непосредственно законодательного регулирования, выявлены недостатки в правовом регулировании и предложены пути их устранения. Представленное в статье исследование базировалось на методах анализа правоприменительной практики и мнения (позиций) ученых, а также опиралось на сравнительно-правовой метод. Научная новизна исследования заключается в попытке осмыслить и обобщить накопленный опыт практики применения прокурорами полномочия по направлению должностному лицу предостережения о недопустимости нарушения закона, свести воедино разрозненные позиции ученых, упоминавших в своих работах о рассматриваемом акте прокурорского реагирования. В качестве выводов автором предлагаются отдельные изменения в действующее законодательство, а также высказывается мнение о необходимости закрепления в законе отдельных оправдавших себя на практике механизмов реализации прокурорами рассматриваемого полномочия.

Ключевые слова: прокуратура, прокурор, прокурорский надзор, отрасль надзора, полномочия прокурора, предостережение, акт реагирования, должностное лицо, нарушение закона, предупреждение нарушений.

В 2014 году исполнилось пятнадцать лет со времени вступления в силу Федерального закона от 10.02.1999 № 31-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»» (далее — Закон № 31-ФЗ)¹, которым в Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее — Закон о прокуратуре)² была включена ст. 25.1, дополнившая арсенал прокурорских полномочий правом прокурора направлять в письменной форме должностному лицу *предостережение о недопустимости нарушения закона*. Следует отметить, что

данная новелла символизировала возвращение законодателем прокурорам правомочия, которым они обладали в период действия до 1992 г. Закона СССР от 30.11.1979 «О прокуратуре СССР»³, статьей 25.1 которого предусматривалось, что «предостережение о недопустимости нарушения закона письменно объявляется прокурором должностным лицам и гражданам в целях предупреждения правонарушений при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях»⁴.

¹ СЗ РФ. 1999. № 7. Ст. 878 (с послед. изменениями).

² СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472 (с послед. изменениями).

³ Ведомости ВС СССР. 1979. № 49. Ст. 843 (с послед. изменениями).

⁴ Следует оговориться, что цитируемая норма была включена в данный законодательный акт Указом Президиума Верховного Совета СССР от 16.06.1987 № 7188-X (Ведомости ВС СССР. 1987. № 25. Ст. 349), то есть советские прокуроры

Незадолго до отмеченных нововведений В.З. Гушин отмечал, что «такая мера прокурорского реагирования как письменное предупреждение (предостережение) о недопустимости нарушения закона с разъяснением ответственности в случае его совершения из российского законодательства изъята преждевременно и необоснованно» и предлагал дополнить соответствующими положениями ст. ст. 22 и 27 Закона о прокуратуре⁵. В свою очередь, раскрывая специфику внесенных Законом № 31-ФЗ новелл, профессор Рябцев В.П. подчеркивал важность восстановления в Законе о прокуратуре такого профилактического средства прокурорского воздействия, как предостережение о недопустимости нарушения закона, указывая, что отказ в 1992 г., а в последующем и в 1995 г. от рассматриваемого полномочия «отчасти объяснялся тем, что нередко прокуроры прибегали к предостережению, которое являлось средством профилактики правонарушений, в случаях, когда правонарушение уже совершено, и требовались иные меры воздействия. Однако вместо корректировки практики последовал волюнтаристский отказ от предостережения... Научными же исследованиями прокурорской практики была установлена высокая эффективность этой меры профилактического воздействия»⁶.

С учетом наработанной правоприменительной практики, а также, принимая во внимание сложившиеся в науке о прокурорской деятельности позиции в отношении отмеченного полномочия прокурора и используя сравнительно-правовой метод, попытаемся рассмотреть сущность указанного правового института прокурорского надзора.

В отличие от союзного закона ст. 25.1 Закона о прокуратуре в своей первоначальной редакции обозначила в качестве адресата прокурорского внимания *должностное лицо*, поскольку с 1992 г. граждане были исключены из круга поднадзорных прокурорам субъектов. Однако следует отметить, что Законом № 31-ФЗ круг субъектов надзора был расширен за счет включения в него руководителей коммерческих и некоммерческих организаций. Таким образом,

законодатель создал коллизию, связанную с тем, что понятие «должностное лицо», как оно и воспринималось до 1999 г., осталось статусным признаком для работающих в государственных и муниципальных структурах субъектов, в то время как руководители коммерческих и некоммерческих структур занимают особое правовое положение, в связи с чем ст. 25.1 Закона о прокуратуре не допускает объявления им предостережения. Любые попытки провести аналогии, в том числе со ст. 2.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (далее — КоАП РФ)⁷, где рассматриваемые субъекты по умолчанию охватываются понятием «должностное лицо», заведомо спекулятивны и необоснованны.

Поскольку проведенный нами анализ выдвигаемых в порядке законодательной инициативы законопроектов не выявил попыток разрешения в Законе о прокуратуре имеющей место коллизии, полагаем возможным привести собственное мнение по этому поводу. Так, в одной из работ мы предлагали дополнить ст. 21 Закона о прокуратуре примечанием следующего содержания: «П р и м е ч а н и е. В целях применения настоящей и последующих статей главы 1 и главы 2 раздела III настоящего Федерального закона под должностными лицами понимаются представляющие перечисленные в пункте 1 статьи 21 органы и организации лица, осуществляющие свою деятельность на постоянной или временной основе либо в силу специального полномочия»⁸.

Также мы высказывались о необходимости оговорки в ст. 25.1 Закона о прокуратуре о том, что речь идет о готовящихся нарушениях закона, не носящих уголовно наказуемого характера, как это прямо отражено в ст. 6 Федерального закона от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»⁹. На наш взгляд, изначально неправильно в одной норме объединены общие основания для объявления предостережения должностному лицу и основания, вытекающие из законодательства о борьбе с экстремизмом¹⁰. Их

имели не столь продолжительный опыт применения рассматриваемого акта реагирования.

⁵ См.: Гушин В.З. Если нарушено право граждан на объединение (о правовых средствах прокурорского надзора по устранению таких нарушений) // Журнал российского права. 1998. № 4–5.

⁶ См.: Рябцев В. Прокуратура приобретает новые полномочия // Российская юстиция. 1999. № 4.

⁷ СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1 (с послед. изменениями).

⁸ См.: Винокуров А.Ю. К вопросу о совершенствовании правового регулирования надзорной и иной деятельности прокуроров. В кн.: «Актуальные вопросы российского права». М.: МосГУ, 2010. Вып. 17.

⁹ СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3031 (с последующими изменениями).

¹⁰ Часть первая ст. 25.1 Закона о прокуратуре была изменена Федеральным законом от 25.07.2002 № 112-ФЗ

следовало излагать в отдельных нормах. Об имеющем место расхождении в формальном подходе к названиям *классического* (о недопустимости нарушения закона) и *специального* (о недопустимости осуществления экстремистской деятельности) предостережения прямо упоминали в своей статье В.Ю. Панченко В.Ю. и И.Ю. Макачук¹¹.

В итоге часть вторая ст. 25.1 Закона о прокуратуре, несмотря на расширения круга адресатов предостережения, до сих пор повествует о возможной ответственности лишь должностного лица в случае неисполнения им требований, изложенных в данном акте прокурорского реагирования, в то время как адресатами предостережения являются также *руководители общественных (религиозных) объединений и иные лица* при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях, содержащих признаки экстремистской деятельности. По нашему мнению, указанный недостаток можно устранить путем исключения из нормы слов «указанном» и «должностное»¹².

Важное значение для формирования единообразной правоприменительной практики имеют положения указания Генерального прокурора РФ от 06.07.1999 № 39/7 «О применении предостережения о недопустимости нарушения закона» (далее — Указание)¹³, в подпункте 1.1 которого закреплено: «предостережение применять только при осуществлении надзора за исполнением законов и законностью правовых актов». С позиции действующего законодательства, с одной стороны, это требование корреспондирует главе 1 раздела III Закона о прокуратуре, в которой и расположена ст. 25.1, наделяющая прокуроров полномочием в рамках такой отрасли как «надзор за исполнением законов» (далее также «общий надзор»). Вместе с тем,

п. 1 ст. 27 Закона о прокуратуре, раскрывающий полномочия прокурора в рамках другой отрасли — надзора за соблюдением прав и свобод человека, прямо предписывает прокурорам использовать полномочия, предусмотренные ст. 22 Закона о прокуратуре, то есть в том числе и предостережение о недопустимости нарушения закона.

С другой стороны, упомянутая норма Указания обязывает прокуроров «для профилактики нарушений закона при производстве дознания, предварительного следствия и при рассмотрении дел судами использовать иные средства прокурорского реагирования, предусмотренные законом». Из чего методом исключения можно сделать вывод, что допустимо применять предостережение и во всех иных сферах прокурорского надзора, кроме надзора за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия. Полагаем, что данный вопрос нуждается в обсуждении.

Так, один из специалистов в области надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия Буланова Н.В. отмечает, что «таких актов прокурорского реагирования как протест, представление, предостережение о недопустимости нарушения закона (ст. 23, 24, 25.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»), УПК РФ не знает. Это позволяет говорить о том, что в уголовном судопроизводстве их использовать недопустимо»¹⁴. Это суждение справедливо с точки зрения действующего законодательства и позиции, высказанной в пп. 1.1 Указания. Вместе с тем, очевидно было бы опрометчиво говорить о тотальной неостребованности предостережения как превентивного акта реагирования в надзорных взаимоотношениях прокурора со следователями и дознавателями. В этом смысле мы поддерживаем позицию Гриненко А.В., который предлагает предоставить прокурору «новое полномочие — направлять в адрес следователя письменное предостережение о недопустимости нарушения закона, установив непосредственно в УПК процедуру, закрепленную в настоящее время Законом о прокуратуре»¹⁵. Вместе с тем, полагаем необходимым законодательно распространить это полномочие на всех поднад-

«О внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3029 (с послед. изменениями).

¹¹ См. Панченко В.Ю., Макачук И.Ю. Предостережение как правовое средство // Законность. 2013. № 6.

¹² Подробнее об этом см.: Винокуров А.Ю. Правовая регламентация «общенадзорных» полномочий прокурора нуждается в совершенствовании. В кн.: «Научные труды Московского гуманитарного университета». М.: МосГУ, 2006. Вып. 63.

¹³ СПС «КонсультантПлюс». К слову, в настоящее время это фактически единственный организационно-распорядительный документ, непосредственно посвященный порядку применения акта прокурорского реагирования.

¹⁴ Буланова Н.В. Обеспечение прав человека в уголовном судопроизводстве средствами прокурорского надзора // Законы России: опыт, анализ, практика. 2011. № 11.

¹⁵ Гриненко А.В. Полномочия прокурора должны быть конкретизированы // Законность. 2011. № 2.

зорных прокурору участников процессуальной деятельности со стороны обвинения.

В настоящее время о возможности применения предостережения в рамках надзора за Следственным комитетом РФ упоминает приказ Генерального прокурора РФ от 09.02.2012 № 39 «Об организации прокурорского надзора за деятельностью Следственного комитета Российской Федерации вне уголовно-процессуальной сферы»¹⁶, но, как видно из его названия, речь идет правоотношениях, складывающихся в рамках «общего» надзора.

Как известно, наряду с процессуальной деятельностью отраслевым предметом надзора, раскрываемым в ст. 29 Закона о прокуратуре, охватывается и исполнение законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, однако в части надзорных полномочий данный законодательный акт содержит отсылку к специальному законодательству. Федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» (далее — Закон об ОРД)¹⁷ содержит крайне ограниченный перечень полномочий прокурора в соответствующей сфере правоотношений и предостережения в нем нет.

Вместе с тем в комментарии к ст. 21 указанного законодательного акта, раскрывающей сущность прокурорского надзора за оперативно-розыскной деятельностью, констатируется, что «в целях предупреждения возможных... нарушений Закона в ОРД используются предостережения...»¹⁸. В свою очередь в совместной статье Г. Дытченко и Е. Никитина отмечается, что «предостережение прокурора как акт прокурорского реагирования может быть объявлено руководителю оперативного подразделения в случае выявления обстоятельств, которые могут привести к нарушению законов. Этот акт реагирования используется достаточно редко. Однако практика знает примеры объявления предостережений в случае отказа в предоставлении прокурору для проверки оперативно-розыскных материалов»¹⁹. К слову ни действующий приказ Генерального прокурора РФ от 15.02.2011 № 33 «Об организации прокурорского надзора за исполне-

нием законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности»²⁰, ни его предшественники при перечислении в них более широкого чем в Законе об ОРД объема надзорных полномочий прокурора, не называют права объявлять предостережение. Не учитывается такая работа и в ведомственной статотчетности.

В отношении направления предостережения судебным приставам мы неоднократно высказались в своих работах, поскольку в отсутствие четкого законодательного закрепления полномочий прокурора в рассматриваемой сфере правоотношений, правоприменительная практика пошла по пути заимствования «общенадзорных» полномочий²¹, что, безусловно, не распространяется на вопросы осуществления судебными приставами дознания.

Наконец, последней отраслью прокурорского надзора выступает надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу, однако, в ст. 33 Закона о прокуратуре, раскрывающей полномочия прокуроров, право на объявление предостережения не называется, что является недостатком в правовом регулировании, поскольку рассматриваемая сфера правоотношений имеет схожие с «общенадзорными» черты. Отраслевой приказ Генерального прокурора РФ от 30.01.2007 № 19 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания, следственных изоляторов при содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений»²² не содержит установок на сей счет, однако в разделе 6 ведомственной статотчетности по форме УИС «Сведения о результатах надзора за законностью исполнения уголовных наказаний» имеется соответствующая строка, согласно которой, например, в 2012 г. прокурорами было объявлено 1796 предостережений.

Таким образом, подводя итог экскурсу по отраслям надзорной функции, следует отметить, что далеко не в каждой сфере прокурор может использовать право на объявление предостережения, од-

¹⁶ Законность. 2012. № 4.

¹⁷ СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3349 (с послед. изменениями).

¹⁸ См.: Комментарий к Федеральному закону «Об оперативно-розыскной деятельности» / под ред. А.И. Алексеева и В.С. Овчинского. М.: Проспект, 2011.

¹⁹ Дытченко Г., Никитин Е. Проблемы организации надзора за законностью оперативно-розыскной деятельности // Законность. 2008. № 10.

²⁰ Законность. 2011. № 5 (с послед. изменениями).

²¹ См., например: Винокуров А.Ю. Надзор за исполнением законов судебными приставами // Законность. 2000. № 1.

²² СПС «КонсультантПлюс».

нако имеется потребность в законодательном распространении на них этого правомочия.

Как мы уже отметили, в качестве адресата предостережения, если не брать во внимание сферу противодействия экстремизму, выступает должностное лицо в его узком понимании как представителя публичной власти. В подпункте 1.4 Указания подчеркивается это обстоятельство, однако оговаривается, что предостережение может объявляться также *руководителям и другим работникам коммерческих и некоммерческих организаций, выполняющим организационно-распорядительные и административно-хозяйственные функции*. По нашему мнению, выделенная группа субъектов с точки зрения соотношения ст. ст. 21 и 25.1 Закона о прокуратуре не попадает в круг адресатов рассматриваемого акта реагирования, а, кроме того, в основной своей массе, если не считать руководителей организаций, еще и неподнадзорна прокурору.

Вместе с тем, практика направления предостережений указанным и иным лицам получила широкое распространение. Не случайно в ведомственной статотчетности по форме ОН «Надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» соответствующая графа называется «Предостережено лиц о недопустимости нарушения закона», что позволяет наполнять ее разнообразными сведениями. Во избежание обвинения в голословности приведем конкретные примеры из публикаций прокурорских работников.

В. Черняков, описывая фабулу одного дела, отмечает, что «прокурор объявил *предпринимателю* предостережение»²³. В свою очередь, Шамшина О.Г. отмечает, что «*руководителям трех коллекторских агентств* прокурором Челябинской области объявлены предостережения в связи с направлением ими гражданам писем с угрозами распространения информации об имеющейся у них задолженности»²⁴. В статье Паламарчука А.В. отражено, что «по поручению Генеральной прокуратуры РФ органы прокуратуры Москвы *наиболее крупным 7 магистральным провайдером*, находящимся на территории города, объявили предостережения о недопустимости нарушения требований

Закона о персональных данных»²⁵. На фоне широко распространенной практики направления предостережений субъектам предпринимательской деятельности интересен пример объявления предостережения нотариусам²⁶.

Приведенные сведения из практики подчеркивают необходимость законодательного расширения круга адресатов предостережения, поскольку мы не сомневаемся в ситуативной обусловленности реагирования прокуроров в рассмотренных и иных случаях, однако все это должно основываться на нормах закона, а не просто на соображениях допустимости.

Анализ правоприменительной практики показывает, что предостережения нередко направляются по факту уже свершившегося нарушения закона. По этому поводу Кривоносов А. отмечает, что «такая практика не является правильной и подлежит корректировке, поскольку предостережение как превентивная мера не достигает своей цели, отчего ценность его крайне невелика». И в то же время подчеркивает, что «в процессе осуществления надзора за законностью решений, принимаемых органами административной юрисдикции, допустимо практиковать объявление предостережений должностным лицам таких органов, когда на протяжении длительного времени вскрываются однотипные нарушения с их стороны, что дает основания говорить об их устойчивом характере»²⁷. Подобная позиция оправдывается положениями пп. 1.3 Указания, с одной стороны, не допускающего параллелизма в прокурорском реагировании, а с другой стороны, подчеркивающего, что «в конкретной ситуации (на основе ее правовой оценки) предостережение должностному лицу может быть объявлено одновременно наряду с другими средствами прокурорского реагирования». Вместе с тем достаточно лаконично по такому поводу высказалась в своей работе Н.В. Субанова, отметив, что «неправильное понимание целей применения предостережения нередко приводит к направлению его после свершившихся фактов нарушений, а также объявлению его лицам, не имеющим статуса

²³ Черняков В. Надзор за исполнением законов об участии граждан в долевом строительстве многоквартирных домов // Законность. 2008. № 9.

²⁴ Шамшина О.Г. Прокурорский надзор за исполнением законов о защите интересов государства и общества // Прокурор. 2012. № 4.

²⁵ Паламарчук А.В. Надзор за исполнением законодательства о персональных данных в сети Интернет // Законность. 2010. № 12.

²⁶ См.: Лукьяненко Ю. Инициатива должна иметь результат // Законность. 2010. № 2.

²⁷ Кривоносов А. Прокурор как участник производства по делам об административных правонарушениях // Административное и муниципальное право. 2009. № 1.

должностного лица либо непричастных к предполагаемому правонарушению»²⁸.

Действительно ст. 25.1 Закона о прокуратуре определяет допустимость направления предостережения лишь при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях, а на основании выявленной системы уже допущенных нарушений закона, безусловно, можно предполагать с условной долей вероятности последующие противоправные деяния, однако для целей предупреждения как раз и служит указание в резолютивной части вносимого на основании ст. 24 Закона о прокуратуре представления об устранении причин и условий, способствующих допущенным нарушениям закона. Отстаивание позиции правомерности одновременного внесения представления и направления предостережения является в современных условиях неубедительной попыткой оправдать банальную погоню за показателями.

Как показывает анализ правоприменительной практики, далеко не всегда применение рассматриваемого полномочия осуществляется прокурорами с соблюдением требований ст. 25.1 Закона о прокуратуре, которая в действующей редакции предписывает *направлять предостережение в письменной форме* должностным лицам. То есть законодатель на стадии реагирования прокурора исключает непосредственный контакт с адресатом предостережения. Однако фактически применяются положения подпункта 2.3 Указания, согласно которому, предостережение должностному лицу нужно объявлять под расписку непосредственно в прокуратуре, а в целях обеспечения гласности и повышения профилактического воздействия предостережения допускается объявление его по месту работы виновного лица, в том числе в процессе рассмотрения результатов проверки на собрании трудового коллектива либо при рассмотрении коллегиальным органом акта прокурорского реагирования. Соответственно прилагаемый к Указанию бланк предостережения предусматривает необходимость подписания его адресатом по факту объявления.

Не умаляя важности именно такого алгоритма применения предостережения, отметим, что ст. 25.1 Закон о прокуратуре этого не предусматривает. В первоначальной редакции этой статьи было

закреплено, что «прокурор объявляет в письменной форме должностному лицу предостережение о недопустимости нарушения закона», однако и эта формулировка императивно не понуждала потенциального нарушителя являться в прокуратуру²⁹, а тем более заслушивать содержание акта прокурорского реагирования в присутствии кого бы то ни было. В этой связи не вполне понятна высказываемая В.П. Беляевым чрезмерно эмоциональная позиция о том, что «такая (ныне действующая — А.В.) редакция Закона вызывает у нас категорическое возражение. Если ранее непосредственному объявлению предостережения предшествовала довольно-таки неприятная для должностного лица процедура вызова в прокуратуру, дачи объяснения, то в настоящее время это средство прокурорского реагирования обескровлено, выхолощено, превращено в пустую формальность»³⁰.

Напротив, в ст. 25.1 союзного Закона о прокуратуре прямо закреплялось, что «о предостережении прокурор вправе сообщить администрации или общественным организациям по месту работы, учебы или жительства лица, которому вынесено предостережение». Правоприменительная практика идет еще дальше. Так, в своей статье, приводя пример, Сеченова Р.Р. пишет, что «самые злостные неплательщики (заработной платы) публично в присутствии СМИ получили из рук руководителей органов прокуратуры предостережения о недопустимости нарушения закона и возможном привлечении к ответственности»³¹.

По данному вопросу выскажем следующее мнение. Подобные дополнения в процедуру объявления предостережений, если они прямо не предусмотрены законом, могут оспариваться в судебном порядке на предмет правомерности их применения, в том числе и по мотиву защиты деловой репутации и доброго имени. Кроме того, тем самым, на наш взгляд, подрывается закрепленный в ст. 4 Закона о прокуратуре принцип законности, которым должны руководствоваться прокуроры в своей деятельности.

²⁸ Субанова Н.В. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о лицензировании: вопросы теории и практики. М.: Юриспруденция, 2010 // цит. из СПС «КонсультантПлюс».

²⁹ В ст. 22 Закона о прокуратуре закреплено право прокурора вызывать должностное лицо по факту нарушения закона, а не одних лишь предположений о его совершении в будущем.

³⁰ Беляев В.П. Сущность надзора и некоторые пути его оптимизации // Российский следователь. 2005. № 12.

³¹ Сеченова Р.Р. Правозащитная деятельность органов прокуратуры вне уголовно-правовой сферы // Законность. 2011. № 1.

Подводя итогу изложенному, подчеркнем, что в силу ограниченности объема статьи нами рассмотрены далеко не все аспекты, сопряженные с законодательным регулированием процедуры реализации прокурором права направлять предостережение о недопустимости нарушения закона и правоприменительной практикой. В частности, мы сознательно не затронули специфику объявления предостережения в сфере противодействия экстремизму, поскольку она заслуживает отдельного разговора. Многие из того, что в настоящее время сопровождает практику применения прокурорами предостережения и не вытекает напрямую из требований Закона о прокуратуре, необходимо законодательно закреп-

пить, поскольку как верно отметили в своей работе В.Г. Бессарабов и К.А. Кашаев «недопустимо, чтобы предостережения прокурора, вытекающие из его полномочий, лишь «сотрясают воздух» и не исполнялись»³². Вместе с тем, прокурор, будучи носителем властных полномочий и стремясь к достижению закрепленной в ст. 1 Закона о прокуратуре цели обеспечения единства и укрепления законности, должен при этом сам не выходить за рамки дозволенного законом, поскольку стремление компенсировать недостатки в законодательстве жизненной необходимостью и прочими оправдательными мотивами, в конечном счете, может негативно сказываться на общественном рейтинге института прокуратуры.

Библиография:

1. Беляев В.П. Сущность надзора и некоторые пути его оптимизации // Российский следователь. 2005. № 12.
2. Бессарабов В.Г. Кашаев К.А. Защита российской прокуратурой прав и свобод человека и гражданина: монография. М.: Городец, 2007.
3. Буланова Н.В. Обеспечение прав человека в уголовном судопроизводстве средствами прокурорского надзора // Законы России: опыт. анализ, практика. 2011. № 11.
4. Винокуров А.Ю. К вопросу о совершенствовании правового регулирования надзорной и иной деятельности прокуроров. В кн.: "Актуальные вопросы российского права". М.: МосГУ, 2010. Вып. 17.
5. Винокуров А.Ю. Надзор за исполнением законов судебными приставами // Законность. 2000. № 1.
6. Винокуров А.Ю. Правовая регламентация "общенадзорных" полномочий прокурора нуждается в совершенствовании. В кн.: "Научные труды Московского гуманитарного университета". М.: МосГУ, 2006. Вып. 63.
7. Гриненко А.В. Полномочия прокурора должны быть конкретизированы // Законность. 2011. № 2.
8. Гушин В.З. Если нарушено право граждан на объединение (о правовых средствах прокурорского надзора по устранению таких нарушений) // Журнал российского права. 1998. № 4-5.
9. Дытченко Г., Никитин Е. Проблемы организации надзора за законностью оперативно-розыскной деятельности // Законность. 2008. №
10. Кривоносов А. Прокурор как участник производства по делам об административных правонарушениях // Административное и муниципальное право. 2009. № 1.
11. Комментарий в Федеральном законе "Об оперативно-розыскной деятельности" / под. ред. А.И. Алексеева и В.С. Овчинского. М.: Проспект, 2011.
12. Лукьяненко Ю. Инициатива должна иметь результат // Законность. 2010. № 2.
13. Паламарчук А.В. Надзор за исполнением законодательства о персональных данных в сети Интернет // Законность. 2010. № 12.
14. Панченко В.Ю., Макаруч И.Ю. Предостережение как правовое средство // Законность. 2013. № 6.
15. Рябцев В.П. Прокуратура приобретает новые полномочия // Российская юстиция. 1999. № 4.
16. Сеченова Р.Р. Правозащитная деятельность прокуратуры вне уголовно-правовой сферы // Законность. 2011. № 1.
17. Субанова Н.В. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о лицензировании: вопросы теории и практики. М.: Юриспруденция, 2010.

³² Бессарабов В.Г., Кашаев К.А. Защита российской прокуратурой прав и свобод человека и гражданина: монография. М.: Городец, 2007 // цит. из СПС «КонсультантПлюс».

18. Черняков В. Надзор за исполнением законов об участии граждан в долевом строительстве многоквартирных домов // Законность. 2008. № 9.
19. Шамшина О.Г. Прокурорский надзор за исполнением законов о защите интересов государства и общества // Прокурор. 2012. № 4.

References:

1. Belyaev V.P. Sushchnost' nadzora i nekotorye puti ego optimizatsii // Rossiiskii sledovatel'. 2005. № 12.
2. Bessarabov V.G. Kashaev K.A. Zashchita rossiiskoi prokuraturoi prav i svobod cheloveka i grazhdanina: monografiya. M.: Gorodets, 2007.
3. Bulanova N.V. Obespechenie prav cheloveka v ugolovnom sudoproizvodstve sredstvami prokurorskogo nadzora // Zakony Rossii: opyt. analiz, praktika. 2011. № 11.
4. Vinokurov A.Yu. K voprosu o sovershenstvovanii pravovogo regulirovaniya nadzornoj i inoi deyatel'nosti prokurorov. V kn.: "Aktual'nye voprosy rossiiskogo prava". M.: MosGU, 2010. Vyp. 17.
5. Vinokurov A.Yu. Nadzor za ispolneniem zakonov sudebnymi pristavami // Zakonnost'. 2000. № 1.
6. Vinokurov A.Yu. Pravovaya reglamentatsiya "obshchenadzornykh" polnomochii prokurora nuzhdaetsya v sovershenstvovanii. V kn.: "Nauchnye trudy Moskovskogo gumanitarnogo universiteta". M.: MosGU, 2006. Vyp. 63.
7. Grinenko A.V. Polnomochiya prokurora dolzhny byt' konkretizirovany // Zakonnost'. 2011. № 2.
8. Gushchin V.Z. Esli narusheno pravo grazhdan na ob"edinenie (o pravovykh sredstvakh prokurorskogo nadzora po ustraneniyu takikh narushenii) // Zhurnal rossiiskogo prava. 1998. № 4–5.
9. Dytchenko G., Nikitin E. Problemy organizatsii nadzora za zakonost'yu operativno-rozysknoi deyatel'nosti // Zakonnost'. 2008. №
10. Krivososov A. Prokuror kak uchastnik proizvodstva po delam ob administrativnykh pravonarusheniyakh // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. 2009. № 1.
11. Kommentarii v Federal'nomu zakonu "Ob operativno-rozysknoi deyatel'nosti" / pod. red. A.I. Alekseeva i V.S. Ovchinskogo. M.: Prospekt, 2011.
12. Luk'yanenko Yu. Initsiativa dolzhna imet' rezul'tat // Zakonnost'. 2010. № 2.
13. Palamarchuk A.V. Nadzor za ispolneniem zakonodatel'stva o personal'nykh dannykh v seti Internet // Zakonnost'. 2010. № 12.
14. Panchenko V.Yu., Makarchuk I.Yu. Predosterezhenie kak pravovoe sredstvo // Zakonnost'. 2013. № 6.
15. Ryabtsev V.P. Prokuratura priobretaet novye polnomochiya // Rossiiskaya yustitsiya. 1999. № 4.
16. Sechenova R.R. Pravozashchitnaya deyatel'nost' prokuratury vne ugolovno-pravovoi sfery // Zakonnost'. 2011. № 1.
17. Subanova N.V. Prokurorskii nadzor za ispolneniem zakonodatel'stva o litsenzirovanii: voprosy teorii i praktiki. M.: Yurisprudentsiya, 2010.
18. Chernyakov V. Nadzor za ispolneniem zakonov ob uchastii grazhdan v dolevom stroitel'stve mnogokvartirnykh domov // Zakonnost'. 2008. № 9.
19. Shamshina O.G. Prokurorskii nadzor za ispolneniem zakonov o zashchite interesov gosudarstva i obshchestva // Prokuror. 2012. № 4.