

# § 10 АКТУАЛЬНАЯ ПРОБЛЕМА

Винокуров А.Ю.

## К ВОПРОСУ ОБ УЧАСТИИ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ В ПРОФИЛАКТИКЕ ПРАВОНАРУШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Аннотация.** В статье на основе анализа положений Федерального закона "Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации" автор раскрывает правовой статус органов прокуратуры в системе профилактики правонарушений. По его мнению, рассматриваемый законодательный акт, с одной стороны, содержит ряд положений, призванных обозначить роль прокуроров в профилактической работе, а с другой стороны, соответствующие нормы едва ли можно признать конкретными и корректными в силу заложенной в них законодателем отсылочной техники. При написании статьи автор использовал метод сравнения положений рассматриваемого законодательного акта с нормами Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации". Основными выводом автора по итогам проведенного исследования является утверждение о том, что несмотря на имеющуюся совокупность ряда норм в Федеральном законе "Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации", посвященных прокуратуре, непосредственная роль ее органов в профилактике правонарушений фактически сводится к надзору за исполнением законов субъектами профилактической деятельности.

**Ключевые слова:** профилактика правонарушений, система профилактики, субъекты профилактической деятельности, прокуратура, прокурорский надзор, правовое просвещение, виды профилактической деятельности, акт прокурорского реагирования, предостережение, профилактическая беседа.

**Abstract.** Based on the analysis of the provisions of the Federal law "On the fundamentals of offences prevention system in the Russian Federation", the author reveals the legal status of prosecution agencies in the system of offences prevention. In the author's opinion, this statutory instrument, on the one hand, contains the provisions designed for establishing the prosecutors' role in the preventive work; on the other hand, the related provisions can hardly be considered as concrete and correct ones, due to the referenced mechanism built in it by the legislator. The author applies the method of comparison of the provisions of the considered law with the provisions of the federal law "On the Prosecutor's Office of the Russian Federation". The author concludes that, despite the existing set of provisions in the federal law "On the fundamentals of offences prevention in the Russian Federation", devoted to prosecution agencies, their direct role is limited to the supervision over the observance of laws by the subject of preventive activities.

**Key words:** types of preventive activities, legal education, prosecutor's supervision, Prosecutors office, subjects of preventive activities, prevention system, offences prevention, prosecutor's response act, warning, preventive conversation.

22 сентября 2016 г. вступает в силу Федеральный закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» (далее – Закон № 182-ФЗ) [1]. Тем самым завершилось длившееся более трех лет обсуждение соответствующего законопроекта, разработанного в МВД России и подготовленного Правительством Российской Федерации для представления в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в первой половине 2013 г. [2]

Необходимо подчеркнуть, что предложения о структуре и содержании названного законопроекта начали появляться в периодической печати

задолго до 2013 г. и в основном с учетом исторически сложившегося ключевого места в системе профилактики правонарушений органов внутренних дел основной тон задавался представителями этой системы [3] либо близкими к ней лицами [4]. При этом роль органов прокуратуры, что также объяснимо ведомственными интересами, в профилактической деятельности, как правило, не учитывалась. На этом фоне определенным позитивным моментом явилась коллективная работа [5], авторами которой предлагалось дополнить законопроект статьей, посвященной надзорной роли прокуроров, где, помимо собственно надзора, предлагалось наделить прокурора правом «участвовать

в организационных мероприятиях, проводимых федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, требовать представления отчетов по направлениям профилактической деятельности», а также «осуществления проверки законности ведения профилактического учета».

Среди авторов, пишущих непосредственно по прокурорской тематике, можно отметить работы Д.С. Василькова [6]<sup>1</sup> и С.П. Зайцева [7]<sup>2</sup>, в которых делались определенные попытки определения роли органов прокуратуры в системе профилактики правонарушений, а также раскрывалась содержательная сторона такой работы, апробированная практикой. Вместе с тем непосредственно обсуждения в печати законопроекта, который направлялся для дачи заключения в Генеральную прокуратуру Российской Федерации, со стороны членов прокурорского сообщества фактически не было.

Следует отметить, что в указанной выше первоначальной редакции законопроект не содержал положений, отражающих роль органов прокуратуры в реализации соответствующих законодательных норм. Безусловно, данное обстоятельство не могло в целом «выключить» прокуроров из соответствующих правоотношений хотя бы в силу наличия у них статуса надзирающих за исполнением законов, определяемого статьями 1 и 21 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре) [8]<sup>3</sup>, в связи с чем вопрос о надзоре за исполнением требований рассматриваемого законодательного акта в случае его принятия со стороны поднадзорных прокурорам органов, должностных и иных лиц в принципе не мог стать предметом бесплодных дискуссий. Гораздо важнее другое. Органы прокуратуры не рассматривались в числе субъектов профилактики правонарушений. Допускаем, что подобный подход был продиктован ведомственными интересами разработчиков законопроекта, однако он едва ли мог быть оправдан, принимая во внимание координирующую деятельность правоохранительных органов статус прокурора в борьбе с преступностью, закрепленный в ст. 8 Закона о прокуратуре и предусматривающий в том числе проведение серьезного объема профилактической работы. А кроме того, в силу п. 7 ст. 12 Закона о прокуратуре именно Генеральный прокурор Российской Федерации обязан ежегод-

но представлять палатам Федерального Собрания РФ и главе государства доклад о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению, что презюмирует необходимость непосредственного участия органов прокуратуры в профилактике правонарушений.

На этом фоне нелишним будет напомнить, что в ст. 3 Закона СССР от 30.11.1979 «О прокуратуре СССР» [9] среди основных направлений деятельности органов прокуратуры прямо называлась «разработка совместно с другими государственными органами мер предупреждения преступлений и иных правонарушений». То есть профилактика преступлений и иных нарушений непроступного характера относилась законодателем к числу самостоятельных видов внешнефункциональной деятельности. Отсутствие подобных норм в действующем Законе о прокуратуре несколько снижает представление о «предупредительной» роли прокуратуры, однако полностью не исключает ее из сферы профилактики, что дает основание отдельным авторам определять рассматриваемое направление в качестве реально существующей функции прокуратуры. Например, М.С. Шалумов в своем диссертационном исследовании выделяет такую функцию как «предупреждение прокуратурой нарушений закона» [10] и раскрывает ее содержание. Мы также придерживаемся мнения о наличии в системе внешнефункциональной деятельности российской прокуратуры самостоятельного участка (подчеркнем, что речь не идет о функции) – «работа прокурора по предупреждению правонарушений» [11].

Единственным отражением опосредованной роли органов прокуратуры в системе профилактики являлось упоминание в п. 2 ч. 2 ст. 12 названной выше редакции законопроекта среди оснований осуществления индивидуальной и специальной профилактики правонарушений наряду с другими «решений прокурора», юридический статус которых не разъяснялся. Напомним, что действующее законодательство не предусматривает среди правовых средств реализации прокурорских полномочий такого документа как «решение», что в случае принятия закона с подобной формулировкой создавало бы известную неопределенность.

Внесенная в Государственную Думу ФС РФ редакция законопроекта получила в конце 2013 г. индивидуальный № 421465-6 [12] и включала в п. 3 ст. 2 в круг субъектов профилактики правонарушений вместе с другими органами федерального, регионального и муниципального уровней Генеральную прокуратуру Российской Федерации, полномочия которой (единые с федеральными органами исполнительной власти и Следственным

<sup>1</sup> Васильков Д.С. Законодательные основы профилактики правонарушений // Законность. – 2013. – № 5. – С. 37–40.

<sup>2</sup> Зайцев С.П. Профилактика преступлений и правонарушений: координация и прокурорский надзор // Законность. – 2009. – № 8.

<sup>3</sup> СЗ РФ. – 1995. – № 47. – Ст. 4472 (с посл. изм.).

комитетом Российской Федерации), состоящие из пяти пунктов, были прописаны в ст. 7 законопроекта. Здесь хотелось бы, не вдаваясь в описание самих полномочий, подчеркнуть два некорректных момента. Во-первых, в отличие от федеральных органов исполнительной власти и Следственного комитета Российской Федерации, которые в целом представляют собой единую систему соответствующих органов, включая их центральные аппараты, Генеральная прокуратура Российской Федерации – это лишь верхнее звено трехзвенной системы прокуратуры Российской Федерации, а потому правомерно говорить о некорректности нормы законопроекта, фактически исключавшей из круга субъектов профилактической деятельности органы прокуратуры регионального и районного уровней. Во-вторых, в силу ст. 3 Закона о прокуратуре *носителями полномочий являются* не органы прокуратуры (в рассматриваемом случае Генеральная прокуратура Российской Федерации), а *прокуроры*, в том числе и Генеральный прокурор Российской Федерации. То есть корректнее было бы вести речь о компетенции органов прокуратуры в сфере профилактики правонарушений.

Кроме того, как и в ранее отмеченной редакции в п. 2 ч. 2 ст. 12 законопроекта № 421465-6 одним из оснований осуществления мер по специальной и индивидуальной профилактике называлось «решение должностных лиц органов прокуратуры» (напомним, первоначально речь шла о «решении прокурора»), юридическая природа которого по-прежнему не раскрывалась. Поскольку в органах прокуратуры проходят службу лица, замещающие должности федеральной государственной гражданской службы, первоначальная редакция в плане конкретизации должностного лица – прокурора выглядела по крайней мере более корректно, поскольку именно прокурор является, как мы уже отметили выше, носителем полномочий.

В соответствующем виде законопроект № 421465-6 был принят Государственной Думой ФС РФ в первом чтении 12.03.2014.

Вместе с тем принятая после серьезного обсуждения юридической общественностью в окончательном чтении 10.06.2016 Государственной Думой ФС РФ редакция «потяжелела» сразу на 10 статей (всего 34 по сравнению с первоначальными 24) и собственно в таком объеме влилась в правовое поле в качестве Закона № 182-ФЗ, содержание которого применительно к статусу органов прокуратуры и представляется необходимым рассмотреть подробнее.

Прежде всего, обращает на себя внимание то, что в пункте 2 части 1 статьи 5 среди *субъектов профилактики правонарушений* появилось корректное понятие «органы прокуратуры Россий-

ской Федерации», в то время как в п. 3 ст. 2 законопроекта № 421465-6 фигурировала «Генеральная прокуратура Российской Федерации», о чем мы говорили выше.

В статье 6 рассматриваемого закона закреплены основные направления профилактики правонарушений, однако из общего перечня представляет интерес содержащееся в части 3 указанной статьи уточнение о том, что специальные меры профилактики правонарушений, предусмотренные пунктом 9 части 2 этой же статьи (применение в соответствии с законодательством Российской Федерации специальных мер профилактики правонарушений административного, уголовного, уголовно-процессуального, уголовно-исполнительного и оперативно-разыскного характера в целях предупреждения правонарушений) в пределах установленной компетенции уполномочены применять в том числе *должностные лица органов прокуратуры Российской Федерации*, если такое право им предоставлено федеральным законодательством. Следует подчеркнуть, с одной стороны, корректность приведенной нормы, где делается упор на *пределы установленной компетенции*. С учетом такого подхода остается лишь определить, какие именно меры из перечисленных законодателем, относятся непосредственно к прокурорской компетенции.

Наиболее очевидной, на первый взгляд, выглядит привязка к мерам административного характера. Ведь среди задач законодательства об административных правонарушениях согласно статье 1.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) [13] выступает *предупреждение административных правонарушений*. Правда, непосредственно КоАП РФ, отводя прокурору роль должностного лица, осуществляющего надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов при производстве по делам об административных правонарушениях (ст. 24.6), а также наделяя его правом выносить постановление о возбуждении дела об административном правонарушении по любому составу, предусмотренному как самим Кодексом, так и законом субъекта Российской Федерации (ст. 28.4), что мы относим к реализации самостоятельной функции административного преследования [14], фактически не предусматривает применения прокурором полномочий, непосредственно ассоциирующихся с предупреждением правонарушений. К таковому статья 29.13 КоАП РФ относит *представление об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения*, однако правом его внесения наделяются судья, орган и должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении. Таким образом, непосред-

ственно законодательство об административных правонарушениях не содержит специальных мер профилактики, относящихся к компетенции прокуроров.

Вместе с тем уточним, что упомянутый пункт 9 части 2 статьи 6 Закона № 182-ФЗ называет специальные меры административного характера, что едва ли корректно отождествлять исключительно со сферой применения норм законодательства об административных правонарушениях. Если исходить из общей схемы административных правоотношений, то их суть выражается формулой «власть – подчинение», а таковая имеет место в том числе в случае с осуществлением прокурором надзора за исполнением законов. И в этом смысле фактически любой акт прокурорского реагирования несет в себе в той или иной мере «заряд» профилактики, а применительно к представлению об устранении нарушений закона (ст. 24 Закона о прокуратуре), в котором ставится вопрос в том числе и об устранении причин и условий, способствовавших совершению нарушения закона, а также предостережению о недопустимости нарушения закона (ст. 25.1 Закона о прокуратуре), объявляемому при наличии достоверной информации о готовящемся противоправном деянии, среди ученых-прокуророведов фактически нет разногласий относительно выполняемой названными правовыми средствами соответственно частично и полностью предупредительной роли. Очевидное профилактическое значение имеют *решение прокурора об отказе в согласовании проведения внеплановой выездной проверки*, предусмотренное частью 11 статьи 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» [15], а также статья 15.3 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации» [16], наделяющая Генерального прокурора Российской Федерации (его заместителя) правом направления в Роскомнадзор *требования о принятии мер по ограничению доступа к информационным ресурсам*, распространяющим информацию, содержащую призывы к массовым беспорядкам, осуществлению экстремистской деятельности, участию в массовых (публичных) мероприятиях, проводимых с нарушением установленного порядка. И этот перечень правовых средств прокурорского надзора можно продолжить.

Говоря о мерах уголовно-исполнительного характера, опять-таки в контексте реализации прокуратурой надзорной функции, можно вспомнить о *санкционировании прокурором постановления начальника места содержания под стражей на разме-*

*жение подозреваемого (обвиняемого) в одиночной камере на срок более одних суток в соответствии с частью второй статьи 32 Федерального закона от 15.07.1995 № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений»* [17].

Предупредительный характер имеют и ряд мер, принимаемых прокуроров в рамках надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия, но в основном речь правомерно вести о профилактической составляющей мер прокурорского реагирования, принимаемых в связи с выявленными нарушениями законодательства, однако, как и в случае с упомянутой выше статьей 29.13 КоАП РФ, прокурор не наделен правом в силу части 2 статьи 158 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации *вносить представление об устранении установленных в ходе досудебного производства по уголовному делу обстоятельств, способствовавших совершению преступления*, в отличие от поднадзорных ему дознавателя, руководителя следственного органа и следователя.

Про специальные меры профилактики правонарушений уголовного и оперативно-разыскного характера в силу специфики прокурорской деятельности очевидно рассуждать не имеет смысла.

Статья 9 Закона № 182-ФЗ посвящена, исходя из ее названия, полномочиям органов прокуратуры в сфере профилактики правонарушений. Здесь, как и выше применительно к характеристике законопроекта, хотелось бы подчеркнуть некорректность привязки полномочий именно к органам прокуратуры, а не непосредственно к прокурорам. К сожалению, законодатель сводит в части 1 рассматриваемой нормы роль органов прокуратуры в сфере профилактики правонарушений к *обеспечению надзора за исполнением законов* федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и их должностными лицами, то есть ограничивает пределы предупредительной деятельности прокуроров рамками надзора за исполнением законов, предмет которого закреплен в статье 21 Закона о прокуратуре. При такой схеме получается, что, во-первых, надзор применительно к указанной группе объектов и субъектов осуществляется за исполнением неопределенного количества законов, но из него выпадают специфические сферы осуществления оперативно-разыскной, уголовно-процессуальной и уголовно-исполнительной деятельности. А, во-вторых, вне сферы профилактики, осуществляемой посредством надзора за исполнением законов, остаются поднадзорные прокурорам ор-

ганы военного управления, органы контроля (надзора) и их должностные лица, субъекты осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в метах принудительного содержания, органы управления и руководители коммерческих и некоммерческих организаций, которые, возможно, и не нуждаются в таковой в силу своей, предположим, исключительной законопослушности.

В то же время часть 2 статьи 9 Закона № 182-ФЗ определяет, что при осуществлении профилактики правонарушений органы прокуратуры обладают полномочиями субъекта профилактики правонарушений в пределах своей компетенции, что корреспондирует рассмотренным выше положениям статьи 6 этого законодательного акта, но, как мы уже отмечали, законодатель не счел нужным установить рамки этой компетенции, что предопределяет, с одной стороны, потребность в сопоставлении конкретных мер с закрепленными в Законе о прокуратуре и других законодательных актах нормами, то есть невозможности напрямую использовать положения Закона № 182-ФЗ, а, с другой стороны, – наводит на мысль о наличии коррупциогенного фактора в его статье 6, наделяющей всех субъектов профилактической деятельности сразу и никого из них конкретно соответствующим объемом полномочий.

Таким образом, полагаем, что статья 9 Закона № 182-ФЗ в силу своей противоречивости является избыточной и принципиальной необходимости ее включения в окончательный текст законодательного акта не имелось, поскольку, как мы отметили выше, специальные меры, на которые ориентирует должностных лиц органов прокуратуры статья 6 рассматриваемого закона, в любом случае завязаны на применение прокурорами надзорных полномочий, причем не только вытекающих из надзора за исполнением законов и предусмотренных главой 1 раздела III Закона о прокуратуре.

Еще одна статья Закона № 182-ФЗ непосредственно адресована органам прокуратуры. Речь идет о статье 17, раскрывающей формы профилактического воздействия, в части 1 которой перечисляются десять форм, а часть 2 в свою очередь устанавливает, что должностные лица органов прокуратуры вправе, равно как и представители ряда других органов «силового блока», если это определено федеральным законодательством, осуществлять профилактику правонарушений в следующих формах:

- 1) профилактическая беседа;
- 2) объявление официального предостережения (предостережения) о недопустимости действий, создающих условия для совершения

правонарушений, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения;

- 3) профилактический учет;
- 4) внесение представления об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушения;
- 5) профилактический надзор.

Сопоставляя перечисленные формы профилактического воздействия с Законом о прокуратуре, а именно на такой отсылке настаивает законодатель, казалось бы, можно смело исключать из гипотетического прокурорского арсенала профилактическую беседу и профилактический учет. Однако в части 2 статьи 19 Закона № 182-ФЗ, раскрывающей содержание профилактической беседы, отражено, что порядок проведения профилактической беседы устанавливается нормативными правовыми актами субъектов профилактики правонарушений, указанных в части 2 статьи 17 этого же законодательного акта. Правда, напомним, что в ней называются должностные лица органов прокуратуры Российской Федерации, а в силу пункта 2 части 1 статьи 5 Закона № 182-ФЗ непосредственно субъектами являются органы прокуратуры Российской Федерации. Согласно статье 17 Закона о прокуратуре правом издания организационно-распорядительных документов наделен исключительно Генеральный прокурор Российской Федерации, который непосредственно не указан в качестве субъекта профилактической деятельности, но именно и никто другой в случае необходимости вправе определить порядок проведения профилактической беседы. Однако необходимость в издании отдельно посвященного этому вопросу правового акта вызывает серьезное сомнение. С этой точки зрения целесообразнее включить соответствующую норму в один из действующих приказов Генерального прокурора Российской Федерации, хотя, учитывая складывающуюся практику ведомственного регулирования, нельзя исключить возможность издания специального приказа по реализации положений Закона № 182-ФЗ.

Статья 21 Закона № 182-ФЗ, раскрывающая специфику профилактического учета, не дает оснований для применения органами прокуратуры этой формы профилактического воздействия.

В то же время применительно к трем оставшимся формам профилактического воздействия необходимо сделать оговорку.

Во-первых, как уже отмечалось выше, ст. 24 Закона о прокуратуре оперирует понятием «представление об устранении нарушений закона», внося которое прокурор вправе требовать устранения не только выявленных нарушений, но и причин и условий, им способствующих. То есть имеет место рассогласование в изначальных целях применения представле-

ния как формы профилактического воздействия и представления, предусмотренного указанной статьей Закона о прокуратуре, к которому собственно и отсылает часть 2 статьи 17 Закона № 182-ФЗ.

Во-вторых, статья 25.1 Закона о прокуратуре, и об этом также говорилось выше, предусматривает объявление предостережения исключительно должностному лицу и только о недопустимости нарушения закона, во время как корреспондирующая ей форма профилактического воздействия в Закона № 182-ФЗ акцентирует направленность предостережения на недопустимость:

- а) действий, создающих условия для совершения правонарушения, либо
- б) продолжения антиобщественного поведения.

Таким образом, коль скоро законодатель в части 2 статьи 17 Закона № 182-ФЗ прямо требует легализации применения названных форм профилактического воздействия в нормах других законов, в нашем случае в Законе о прокуратуре, то возьмем на себя смелость утверждать, что в указанном виде и с приведенной мотивацией ни предостережение, ни представление *применены быть не могут*, в силу чего в прокурорской практике не следует принимать во внимание положения статей 20 и 22 Закона № 182-ФЗ, раскрывающие специфику их применения и ведомственного регулирования.

Что касается такой формы профилактического воздействия как *профилактический надзор*, то статья 23 Закона № 182-ФЗ определяет его как наблюдение за поведением лица, состоящего на профилактическом учете, и соблюдением им ограничений, установленных в соответствии с федеральным законодательством. Прокуроры подобной деятельностью в силу Закона о прокуратуре не занимаются.

Таким образом, исходя из приведенных аргументов, роль прокуроров в реализации пяти возможных форм профилактического воздействия сводится к допускаяемому (если не обращать внимание на рассогласование норм Закона № 182-ФЗ и отсутствие положений об этом в Законе о прокуратуре) *проведению профилактической беседы*.

Однако с позиции уже осуществляемой органами прокуратуры не первый год деятельности, ведущей свою историю с советского периода (среди основных направлений деятельности прокуратуры Закон СССР «О прокуратуре СССР» выделял

«участие в совершенствовании законодательства и пропаганде советских законов»), нельзя не принимать во внимание такую форму профилактического воздействия как *правовое просвещение*, которое реализуется с учетом требований приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 10.09.2008 № 182 «Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению» [18], в пункте 1 которого такая деятельность прямо рассматривается как «часть системы профилактики правонарушений».

Согласно части 3 статьи 30 Закона № 182-ФЗ органы прокуратуры Российской Федерации и следственные органы Следственного комитета Российской Федерации могут создавать ведомственные координационные органы в сфере профилактики правонарушений, в том числе устанавливать их состав, полномочия и порядок их деятельности. Данная юридическая норма является некорректной в силу следующих причин. Если законодатель имел в виду возможность координации усилий органов прокуратуры и следственных органов, то в любом случае речь должна идти о *межведомственном*, а не ведомственном характере такого сотрудничества. Если же подразумевается возможность координации усилий по профилактике правонарушений внутри соответственно прокурорской системы и следственных органов Следственного комитета РФ, то правомерно говорить не об органах, а о рабочих группах внутри конкретного органа прокуратуры или совместной деятельности двух и более органов прокуратуры, осуществляющих деятельность в пределах административно-территориальной единицы, федерального округа и т.д.

Подводя итог проведенному анализу положений Федерального закона «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации», подчеркнем, что законодателю не удалось, несмотря на достаточно насыщенный характер норм, имеющих отношение к прокуратуре, определить четкое место органов прокуратуры в системе профилактики правонарушений, и в конечном итоге роль их сведена к традиционно осуществляемому надзору за исполнением законов, что, как представляется, является следствием недостаточной проработки актуальных именно для прокуроров вопросов.

#### Библиография:

1. <http://www.pravo.ru.23.06.2016>.
2. Проект Федерального закона «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» (подготовлен МВД России, редакция до внесения в Государственную Думу ФС РФ, текст по состоянию на 14.05.2013) // СПС «КонсультантПлюс».
3. Москвин Г.К. О необходимости Федерального закона «О федеральной системе профилактики правонарушений в Российской Федерации» // Административное право и процесс. – 2010. – № 5. – С. 3–8.

4. Спасенников Б.А. К обсуждению законопроекта «Об основах системы профилактики в Российской Федерации» // Российская юстиция. 2011. № 11. С. 54–56.
5. Васильев Ф.П., Дульцев М.В., Тарабрин С.В., Дугенец Д.А. О проекте Федерального закона «Об основах государственной системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // Административное право и процесс. – 2011. – № 2. – С. 24–26.
6. Васильков Д.С. Законодательные основы профилактики правонарушений // Законность. – 2013. – № 5. – С. 37–40.
7. Зайцев С.П. Профилактика преступлений и правонарушений: координация и прокурорский надзор // Законность. – 2009. – № 8. С. 45.
8. СЗ РФ. – 1995. – № 47. – Ст. 4472 (с посл. изм.).
9. Ведомости ВС СССР. – 1979. – № 49. – Ст. 843 (с посл. изм.).
10. Шалумов М.С. Проблемы функционирования российской прокуратуры в условиях формирования демократического правового государства: дисс. на соиск. учен. степ. доктора юрид. наук (12.00.11). – Екатеринбург, 2002. – С. 279–290.
11. Виокуров А.Ю. Работа прокурора по предупреждению правонарушений. В кн. Прокурорский надзор: учебник для академического бакалавриата / под общ. ред. О.С. Капинус. 3-е издание. В 2-х томах. – М.: Изд-во Юрайт, 2016. Том 2. – С. 313–319.
12. <http://asozd.duma.gov.ru> по состоянию на 31.12.2013.
13. СЗ РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1 (с посл. изм.).
14. Виокуров А.Ю. Административное преследование как функция прокуратуры Российской Федерации // Административное и муниципальное право. – 2012. – № 10. – С. 52–56.
15. СЗ РФ. – 2008. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6249 (с посл. изм.).
16. СЗ РФ. – 2006. – № 31 (ч. 1). – Ст. 3448 (с посл. изм.).
17. СЗ РФ. – 1995. – № 29. – Ст. 2759 (с после. изм.).
18. Законность. – 2008. – № 10 (с посл. изм.).

**References (transliterated):**

1. <http://www.pravo.ru>.23.06.2016.
2. Proekt Federal'nogo zakona «Ob osnovakh sistemy profilaktiki pravonarushenii v Rossiiskoi Federatsii» (podgotovlen MVD Rossii, redaktsiya do vneseniya v Gosudarstvennuyu Dumu FS RF, tekst po sostoyaniyu na 14.05.2013) // SPS «KonsultantPlyus».
3. Moskvina G.K. O neobkhodimosti Federal'nogo zakona «O federal'noi sisteme profilaktiki pravonarushenii v Rossiiskoi Federatsii» // Administrativnoe pravo i protsess. – 2010. – № 5. – S. 3–8.
4. Spasennikov B.A. K obsuzhdeniyu zakonoproekta «Ob osnovakh sistemy profilaktiki v Rossiiskoi Federatsii» // Rossiiskaya yustitsiya. 2011. № 11. S. 54–56.
5. Vasil'ev F.P., Dul'tsev M.V., Tarabrin S.V., Dugenets D.A. O proekte Federal'nogo zakona «Ob osnovakh gosudarstvennoi sistemy profilaktiki pravonarushenii v Rossii-skoi Federatsii» // Administrativnoe pravo i protsess. – 2011. – № 2. – S. 24–26.
6. Vasil'kov D.S. Zakonodatel'nye osnovy profilaktiki pravonarushenii // Zakonnost'. – 2013. – № 5. – S. 37–40.
7. Zaitsev S.P. Profilaktika prestuplenii i pravonarushenii: koordinatsiya i prokurorskiy nadzor // Zakonnost'. – 2009. – № 8. С. 45.
8. SZ RF. – 1995. – № 47. – Ст. 4472 (s posl. izm.).
9. Vedomosti VS SSSR. – 1979. – № 49. – Ст. 843 (s posl. izm.).
10. Shalumov M.S. Problemy funktsionirovaniya rossiiskoi prokuratury v uslovi-yakh formirovaniya demokratcheskogo pravovogo gosudarstva: diss. na soisk. uchen. step. doktora yurid. nauk (12.00.11). – Ekaterinburg, 2002. – S. 279–290.
11. Vinokurov A.Yu. Rabota prokurora po preduprezhdeniyu pravonarushenii. V kn. Prokurorskiy nadzor: uchebnik dlya akademicheskogo bakalavriata / pod obshch. red. O.S. Kapinus. 3-e izdanie. V 2-kh tomakh. – M.: Izd-vo Yurait, 2016. Tom 2. – S. 313–319.
12. <http://asozd.duma.gov.ru> po sostoyaniyu na 31.12.2013.
13. SZ RF. – 2002. – № 1 (ch. 1). – Ст. 1 (s posl. izm.).
14. Vinokurov A.Yu. Administrativnoe presledovanie kak funktsiya prokuratury Rossiiskoi Federatsii // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. – 2012. – № 10. – S. 52–56.
15. SZ RF. – 2008. – № 52 (ch. 1). – Ст. 6249 (s posl. izm.).
16. SZ RF. – 2006. – № 31 (ch. 1). – Ст. 3448 (s posl. izm.).
17. SZ RF. – 1995. – № 29. – Ст. 2759 (s posle. izm.).
18. Zakonnost'. – 2008. – № 10 (s posl. izm.).