

УДК 347.963:343.85

ББК 67.72

А. И. ПЕТРОВ

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРОКУРАТУРЫ ПО ПРАВОВОМУ ПРОСВЕЩЕНИЮ КАК СРЕДСТВО ПРОФИЛАКТИКИ ПРАВОНАРУШЕНИЙ И ПРЕСТУПЛЕНИЙ

Ключевые слова: прокуратура, правовое просвещение, профилактика правонарушений и преступлений, Федеральный закон «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации», полномочия.

Сегодня государством уделяется большое внимание вопросам профилактики правонарушений и преступлений. Средства профилактики, выработанные наукой и практикой, довольно обширны. Одним из важнейших видов профилактического воздействия является правовое просвещение. Невозможно добиться исполнения законов и улучшения состояния законности в целом при всеобщей правовой неграмотности, которая влечет, с одной стороны, совершение правонарушений, а в отдельных случаях и преступлений, самими гражданами ввиду элементарного незнания законов, с другой – к возможности безнаказанного нарушения закона недобросовестными субъектами правоприменения (должностными лицами органов государственной власти и местного самоуправления, субъектами предпринимательской деятельности и другими лицами, чья деятельность так или иначе связана с реализацией прав граждан), пользующимися юридической безграмотностью населения в корыстных или иных личных целях. Другой аспект этой проблемы – отрицательное отношение к закону, отсутствие внутренних стимулов к законопослушному поведению, в связи с чем возникает необходимость осуществления воспитательной функции в рамках проводимой работы по правовому просвещению. В связи с этим правовое просвещение необходимо рассматривать как один из эффективных инструментов профилактики правонарушений и преступлений. Важная роль в правовом просвещении принадлежит органам прокуратуры. Вместе с тем действующее нормативное регулирование, в том числе Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации», недостаточно совершенно с точки зрения определенности места и роли прокуратуры в системе профилактики правонарушений. В статье рассмотрены некоторые аспекты прокурорской деятельности по правовому просвещению как инструмента профилактики правонарушений и преступлений. Обращено внимание на пробелы в законодательном регулировании участия органов прокуратуры в правовом просвещении, рассматриваемом в качестве средства профилактики правонарушений и преступлений.

A. PETROV

ACTIVITY OF PROSECUTOR'S OFFICE ON LEGAL EDUCATION AS A MEANS FOR PREVENTING OFFENSES AGAINST THE LAWS AND CRIMES

Key words: prosecutor's office, legal education, prevention of crimes and offenses against the laws, the Federal law « On the basics of the system for preventing offenses against the laws in the Russian Federation», powers.

Today, the state pays much attention to the issues of preventing offences against the laws and crimes. The means of prevention developed by science and practice are quite extensive. One of the most important types of preventive treatment is legal education. It is impossible to enforce laws and improve the state of legality as a whole in general legal illiteracy, which entails, on the one hand, committing offenses against the laws and, in some cases, crimes, by citizens themselves due to elementary ignorance of laws, on the other

hand – to the possibility of unpunished violation of the law by unconscientious subjects of law enforcement (executive officers of state power authorities and local self-government, subjects of entrepreneurial activity and other persons whose activities are somehow related to implementation of citizens' rights), using legal illiteracy of the population in mercenary or other personal purposes. Another aspect of this problem is negative attitude to the law, lack of internal incentives for law-abiding behavior, and therefore there arises the need to perform educational function in the framework of ongoing work on legal education. In this regard, legal education should be considered as one of effective tools for preventing offenses against the laws and crimes. An important role in legal education belongs to prosecution authorities. Alongside with that, statutory regulation currently in force including the Federal Law dated the 23rd of June 2016 № 182-FZ « On the basics of the system for preventing offenses against the laws in the Russian Federation» is imperfect in terms of the place and the role of public prosecutor's office in the system of preventing offenses against the laws. The article examines some aspects of prosecutorial activity on legal education as a tool for preventing offenses against the laws and crimes. Attention is drawn to the gaps in the legislative regulation concerning participation of prosecutors in legal education, considered as a means of preventing offenses against the laws and crimes.

В качестве одной из целей, стоящих перед органами прокуратуры, согласно действующему Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации»¹, является обеспечение единства и укрепления законности. При этом прокурор с помощью предоставленных правовых средств должен принимать необходимые меры к выявлению имеющих место нарушений законов, их устранению, а также к устранению причин и условий, им способствующих, привлечению к ответственности виновных лиц и возмещению причиненного правонарушением вреда. Вместе с тем эти задачи решаются лишь тогда, когда правонарушения уже совершены. В то же время в большинстве случаев они имеют негативные последствия, выразившиеся в нарушении прав граждан, причинении ущерба обществу и государству, утрате доверия населения к правоохранительным органам, развитии правового нигилизма.

Известный итальянский ученый Чезаре Беккария в своей книге «О преступлениях и наказаниях» отмечал: «Лучше предупреждать преступления, чем карать за них». В связи с этим важное значение имеет способность прокуроров в рамках предоставленных полномочий принимать меры по недопущению совершения нарушений законов, которые можно предвидеть.

Сегодня вопросам реализации возможностей органов прокуратуры по профилактике преступлений и иных правонарушений уделяется недостаточное внимание как самими прокурорами в практической деятельности, так и в науке. Во многом это обусловлено профессиональной деформацией сознания прокурорских работников, нацеленных в своей работе в основном на достижение количественных показателей по выявлению нарушений и принятию мер прокурорского реагирования. При этом задачи по недопущению правонарушений уходят на второй план. В определенной степени сказываются

¹ О прокуратуре Российской Федерации: Фед. закон от 17.01.1992 г. № 2202-1 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».

«невидимость» этой работы, отсутствие реальной возможности дать оценку количеству предотвращенных правонарушений и, как следствие, показать эту деятельность. В свою очередь, как отмечено А.Ю. Винокуровым, «несмотря на всю очевидность такой деятельности, выполняемой прокурорами в настоящее время, далеко не все авторы учебной литературы, раскрывающей специфику работы органов прокуратуры, уделяют этому вопросу должное внимание. Явно недостаточна правовая регламентация вопросов участия органов прокуратуры в предупреждении правонарушений. Законом о прокуратуре профилактика правонарушений в качестве одного из направлений деятельности органов прокуратуры не предусмотрена» [6. С. 549].

Важно уяснить, какие правовые средства предоставлены прокурору в целях профилактики правонарушений. Одним из таких средств, безусловно, является деятельность по правовому просвещению населения.

Актуальность настоящей статьи обусловлена недостаточностью правовой грамотности граждан, что нередко является причиной совершения правонарушений и преступлений.

Попытка показать деятельность органов прокуратуры по правовому просвещению с точки зрения ее влияния на состояние законности и правопорядка, а также раскрыть проблемы правового регулирования в указанной сфере являются основной ее целью.

Статья основана на материалах практической деятельности прокуратур различных регионов, результатах анкетирования прокурорских работников, научных публикациях, данных статистики, анализе нормативно-правовых документов, принятых как в Российской Федерации, так и за рубежом.

В работе использованы современные общенаучный и частнонаучные (специальные) методы познания социально-правовых явлений и деятельности органов прокуратуры в сфере правового просвещения, в том числе анализ, синтез, структурно-функциональный, сравнительно-правовой, статистический, конкретно-социологический.

В результате исследования показано положительное влияние правового просвещения, проводимого органами прокуратуры, на состояние законности, т.е. обоснована эффективность указанной деятельности как средства профилактики правонарушений. Вместе с тем автором показаны имеющиеся проблемы правового регулирования в данной сфере, выработаны предложения по совершенствованию законодательства.

Научная новизна работы заключается в комплексном теоретико-правовом и практическом исследовании правового просвещения как самостоятельной функции органов прокуратуры с точки зрения ее влияния на профилактику правонарушений, выработку предложений по совершенствованию законодательства, регламентирующего данное направление деятельности.

Практическая значимость исследования состоит в том, что его результаты использованы в практической деятельности органов прокуратуры Чувашской Республики в области правового просвещения, а также могут быть использованы при осуществлении данного направления деятельности в целом

органами прокуратуры Российской Федерации и зарубежных стран. Кроме того, применение положений, сформулированных в исследовании, может быть полезно для реализации целей и задач правового просвещения органами государственной власти и местного самоуправления, другими правоохранительными органами, образовательными учреждениями в рамках проводимой работы по профилактике правонарушений.

Положения, опубликованные в данной статье, также могут быть использованы в учебном процессе в процессе преподавания таких дисциплин, как «Правоведение», «Правоохранительные органы», «Теория государства и права», «Прокурорский надзор».

Для того, чтобы определить место прокурорской деятельности по правовому просвещению в системе профилактики правонарушений, необходимо прояснить вопрос о функциях органов прокуратуры.

Как полагает А.Ю. Винокуров, к функциям прокуратуры относятся: 1) *прокурорский надзор*; 2) *уголовное преследование*; 3) *координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью*; 4) *участие прокурора в судах в рамках конституционного, гражданского и административного судопроизводства*. Участие в правотворческой деятельности, международное сотрудничество органов прокуратуры, представительство прокурора в органах власти и местного самоуправления, взаимодействие прокуроров с органами публичной власти и институтами гражданского общества, *профилактическую работу*, работу с обращениями и прием населения ученый считает участком деятельности прокуратуры. При этом профилактическая работа – деятельность прокуроров, направленная на предупреждение преступных и иных противоправных деяний в целях укрепления законности, которая осуществляется путем: 1) формулирования конкретных требований в актах прокурорского реагирования (представлениях об устранении нарушений законов, предостережениях о недопустимости нарушений закона); 2) выступлений в средствах массовой информации с материалами, разъясняющими положения законов, негативные последствия их неисполнения [2. С. 59].

Таким образом, деятельность прокуратуры по профилактике правонарушений может осуществляться как в процессе *осуществления прокурорского надзора*, так и в процессе реализации *ненадзорных функций органами прокуратуры*.

А.Ю. Винокуров отмечает, что правовое просвещение в контексте функционирования органов прокуратуры (с учетом двойственной правовой природы преследуемых целей) затрагивает два самостоятельных участка деятельности органов прокуратуры – профилактическую работу в части осуществления правовой пропаганды (и эта составляющая является доминирующей) и взаимодействие прокуроров с органами публичной власти и институтами гражданского общества с точки зрения разъяснения населению сущности юридических норм [1. С. 46].

На наш взгляд, подобная позиция верно отражает требования принятого Генеральным прокурором РФ приказа от 10.09.2008 г. № 182 «Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законода-

тельства и правовому просвещению»¹, ориентирующего прокуроров в рамках деятельности по правовому просвещению, с одной стороны, на работу по повышению юридической осведомленности граждан, с другой – на профилактику правонарушений и преступлений.

Согласно проведенному в рамках исследования в 2018 г. анализу анкетирования среди прокурорских работников (опрошены прокурорские работники Астраханской, Самарской областей, Чеченской и Чувашской Республик, Республики Татарстан, всего – 102 человека) большинство респондентов (58%) в качестве плюсов осуществления органами прокуратуры деятельности по правовому просвещению отмечают, что повышение уровня знаний граждан об ответственности за совершение правонарушений и преступлений способствует формированию законопослушного поведения и, как следствие, оказывает положительное влияние на профилактику правонарушений и преступлений. 38% опрошенных полагают, что права граждан, обладающих соответствующими знаниями о них, в том числе о способах их защиты, сложнее нарушить субъектами правоприменения (чиновниками, должностными лицами организаций и т.д.), особенно в случае занятия активной позиции по их отстаиванию. Это в определенной степени дисциплинирует последних, в том числе минимизирует риск совершения ими правонарушений и преступлений.

На профилактическую направленность прокурорской деятельности по правовому просвещению ориентирует и установленная для прокуроров форма отчетности о проведенной работе в данной сфере. Так, в п. 2.11 Инструкции по формированию статистического отчета «Взаимодействие со средствами массовой информации и общественностью, правовое просвещение» по форме СМЮПП, утвержденной приказом Генерального прокурора РФ от 30.05.2017 г. № 365², прямо указано, что в зависимости от тематического направления *профилактического воздействия* мероприятия по правовому просвещению данные строки 2 «Проведено мероприятий по правовому просвещению» разносятся по соответствующим строкам: противодействие нарушению социальных и трудовых прав (строка 12); противодействие преступности несовершеннолетних и нарушению их прав (строка 13); противодействие коррупции (строка 14); противодействие незаконному обороту наркотических средств (строка 15); противодействие экстремизму и терроризму (строка 16). В строке 17 отражаются мероприятия по правовому просвещению, проведенные по иным направлениям профилактического воздействия, не указанным в строках 12–16 (например, противодействие нарушениям прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в экологической сфере и т.д.).

Важное значение имеет определение приоритетов в прокурорской деятельности по правовому просвещению, если мы ее рассматриваем в качестве

¹ Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению: приказ Генерального прокурора РФ от 10.09.2008 г. № 182 // Законность. 2008. № 10.

² Об утверждении и о введении в действие статистического отчета «Взаимодействие со средствами массовой информации и общественностью, правовое просвещение» по форме СМЮПП и Инструкции по его формированию: приказ Генерального прокурора РФ от 30.05.2017 г. № 365 [Электронный ресурс]. Доступ из прав. системы «ГАРАНТ» (дата обращения: 13.08.2017).

инструмента профилактики правонарушений и преступлений. Данной работе должен предшествовать тщательный анализ состояния законности и правопорядка в муниципальном образовании, регионе, в стране в целом.

Например, в Чувашской Республике по итогам 5 месяцев 2016 г. имел место значительный рост количества хищений имущества граждан злоумышленниками с использованием средств мобильной связи, банковских карт и сети «Интернет». Таких преступлений в республике было зарегистрировано 1421 (за аналогичный период 2015 г. – 29). Рост составил 4900%. При этом с использованием средств мобильной связи было зарегистрировано 445 преступлений (АППГ-5), банковских карт – 575 (АППГ – 0), сети «Интернет» – 401 (АППГ – 24). В связи с данными обстоятельствами прокуратурой республики совместно с органами внутренних дел проведены мероприятия по правовому просвещению (лекции, беседы, выступления в СМИ), подготовлены и размещены информационные материалы, материалы социальной рекламы по вопросам профилактики преступлений, связанных с хищением денежных средств с использованием банковских карт, средств мобильной связи и сети «Интернет». Для использования в работе в целях профилактики преступлений, связанных с хищением денежных средств граждан с использованием банковских карт, средств мобильной связи и сети «Интернет» прокуратурой Чувашской Республики разработана и направлена в городские и районные прокуратуры памятка «Осторожно: мошенники!». По поручению прокуратуры Чувашской Республики в целях профилактики данного вида преступлений городскими и районными прокуратурами с участием органов внутренних дел данная памятка размещена на сайтах органов местного самоуправления, в зданиях прокуратур и в общественных местах (в том числе в магазинах, отделениях почтовой связи, пенсионного фонда, органах местного самоуправления, у дверей подъездов многоквартирных домов и других местах массового скопления граждан). По инициативе и при участии прокуратуры республики администрацией г. Чебоксары подготовлены и размещены пилоны на остановочных павильонах.

При этом указанная работа была нацелена прежде всего на доведение до населения информации предупредительного характера, содержание которой было направлено на формирование поведения и принятие мер предосторожности, препятствующих совершению в отношении граждан преступлений. Данная работа дала определенные результаты. По итогам 12 месяцев 2016 г. рост таких преступлений сократился с 4900% (данные по итогам 5 месяцев 2016 г.) до 406% (за 2016 г. совершено 2722 преступления против 670 за 2015 г.).

В целях профилактики преступлений в указанной сфере и с учетом данной ситуации работа органов прокуратуры во взаимодействии с органами внутренних дел была продолжена. Данная деятельность дала результат. Так, произошло снижение уже не роста, а количества зарегистрированных в республике преступлений в указанной сфере с 1610 за 1-е полугодие 2016 г. до 953 за 1-е полугодие 2017 г. (–41%). Тенденция к снижению общего количества преступных хищений, совершенных бесконтактным способом, в Чуваш-

ской Республике сохранялась до конца 2017 г.: количество таких преступлений по сравнению с 2016 г. сокращено на 28,3%¹.

Изложенное свидетельствует о том, что при правильной организации прокурорской деятельности по правовому просвещению, обеспечении ее должного качества и верной расстановке акцентов данная работа положительно влияет на состояние законности и правопорядка. Вместе с тем, на наш взгляд, правовое просвещение не должно являться единственным средством профилактики правонарушений. Его необходимо использовать в совокупности с иными средствами, ни в коем случае не вытесняя другие возможности.

Следует отметить, что в России длительное время не принимался отдельный законодательный акт, устанавливающий правовые основы профилактики правонарушений и преступлений, что в определенной степени способствовало недостаточному вниманию данной работе со стороны государства, в том числе и правоохранительных органов.

22 сентября 2016 г. вступил в силу Федеральный закон от 23.06.2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»² (далее – Закон № 182-ФЗ). В данном законе дано легальное понятие профилактики правонарушений как совокупности мер социального, правового, организационного, информационного и иного характера, направленных на выявление и устранение причин и условий, способствующих совершению правонарушений, а также на оказание воспитательного воздействия на лиц в целях недопущения совершения правонарушений или антиобщественного поведения.

Согласно Закону № 182-ФЗ, профилактика правонарушений подразделяется на два вида – *общая профилактика* правонарушений и *индивидуальная профилактика* правонарушений. Общая профилактика правонарушений направлена на выявление и устранение причин, порождающих правонарушения, и условий, способствующих совершению правонарушений или облегчающих их совершение, а также на повышение уровня правовой грамотности и развитие правосознания граждан. Индивидуальная профилактика правонарушений направлена на оказание воспитательного воздействия на лиц, указанных в ч. 2 ст. 24 Закона № 182-ФЗ (безнадзорные и беспризорные несовершеннолетние; лица, отбывающие уголовное наказание, не связанное с лишением свободы; лица, занимающиеся бродяжничеством и попрошайничеством; несовершеннолетние, подвергнутые принудительным мерам воспитательного воздействия; лица без определенного места жительства; другие категории лиц, предусмотренные законодательством Российской Федерации, в том числе лица, прошедшие курс лечения от наркомании, алкоголизма и токсикомании и реабилитацию, а также лица, не способные самостоятельно обеспечить свою безопасность, с их согласия), на устранение факторов, отрицательно влияющих на их поведение, а также на ока-

¹ Из пресс-конференции министра внутренних дел по Чувашской Республике по итогам работы в 2017 г.. URL: <https://21.mvd.rf/news/item/12234480> (дата обращения: 17.02.2018)).

² Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации: Фед. закон от 23.06.2016 г. № 182-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2016. № 26 (ч. I). Ст. 3851.

зание помощи лицам, пострадавшим от правонарушений или подверженным риску стать таковыми. Индивидуальная профилактика правонарушений может осуществляться с применением специальных мер профилактики правонарушений (ст. 15 Закона № 182-ФЗ).

Статья 5 данного Закона к субъектам профилактики правонарушений относит федеральные органы исполнительной власти, органы прокуратуры Российской Федерации, следственные органы Следственного комитета Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления.

Казалось бы, данный закон должен определить место и роль прокуратуры в системе профилактики правонарушений.

Часть 1 ст. 17 данного закона предусматривает 10 форм профилактического воздействия: *правовое просвещение и правовое информирование*; профилактическая беседа; объявление официального предостережения (предостережения) о недопустимости действий, создающих условия для совершения правонарушений, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения; профилактический учет; внесение представления об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушения; профилактический надзор; социальная адаптация; ресоциализация; социальная реабилитация; помощь лицам, пострадавшим от правонарушений или подверженным риску стать таковыми.

В части 2 этой же статьи Закона № 182-ФЗ указано, что профилактику правонарушений в формах профилактического воздействия, предусмотренных п. 2–6 ч. 1 настоящей статьи, в пределах установленной компетенции вправе осуществлять должностные лица органов прокуратуры Российской Федерации, следственных органов Следственного комитета Российской Федерации, органов внутренних дел, органов федеральной службы безопасности, органов уголовно-исполнительной системы и иных государственных органов, если такое право им предоставлено законодательством Российской Федерации. Таким образом, исходя из анализа указанных положений, можно прийти к выводу о том, что для должностных лиц *органов прокуратуры Российской Федерации*, следственных органов Следственного комитета Российской Федерации, органов внутренних дел, органов федеральной службы безопасности, органов уголовно-исполнительной системы и иных государственных органов Закона № 182-ФЗ предусмотрено лишь 5 из 10 упомянутых форм профилактического воздействия: профилактическая беседа; объявление официального предостережения (предостережения) о недопустимости действий, создающих условия для совершения правонарушений, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения; профилактический учет; внесение представления об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушения; профилактический надзор. При этом делается оговорка, что деятельность по профилактике правонарушений в данных формах указанные должностные лица вправе осуществлять лишь в пределах установленной компетенции, а также если такое право им предоставлено законодательством Российской Федерации.

Из смысла указанного законодательного акта полномочиями по профилактике правонарушений в форме правового просвещения и правового информирования наделены лишь такие субъекты, как федеральные органы исполнительной власти (ст. 8 Закона № 182-ФЗ), органы государственной власти субъектов Российской Федерации (ст. 11), органы местного самоуправления (ст. 12). Кроме того, в указанной форме профилактического воздействия могут реализовывать свои права лица, участвующие в профилактике правонарушений, а также общественные объединения и иные организации (ст.13).

При указанных обстоятельствах можно прийти к выводу, что данный закон прямо не предусматривает правовое просвещение и правовое информирование в качестве форм профилактического воздействия для органов прокуратуры.

К подобному выводу приходят работники прокуратуры, специализирующиеся в практической деятельности. Так, в ходе проведенного анкетирования среди работников прокуратуры выявлена точка зрения, согласно которой «работа и отчет прокурора по правовому просвещению и правовому информированию в качестве субъекта системы профилактики правонарушений не соответствует полномочиям прокурора, установленным Законом № 182-ФЗ. При осуществлении профилактики правонарушений органы прокуратуры обладают полномочиями субъекта профилактики правонарушений в пределах своей компетенции. Компетенция органов прокуратуры установлены ч. 2 ст. 17 Закона № 182-ФЗ – объявление предостережения и внесение представления» (цитата респондента. – А.П.). При этом автор анкеты, основываясь на отсутствии законодательного закрепления полномочий прокуратуры в сфере правового просвещения, делает вывод о том, что прокуратура не должна принимать участие в работе по правовому просвещению, так как это задача других органов и организаций.

С данной позицией вряд ли можно согласиться. Однако существование подобного мнения, на наш взгляд, лишь подтверждает, что наличие определенных пробелов в правовом регулировании влияет на понимание необходимости осуществления деятельности по правовому просвещению практических работников органами прокуратуры, что может сказаться на отношении к данной работе и качестве исполнения соответствующих обязанностей.

Вместе с тем существует иная точка зрения относительно закрепленности Законом № 182-ФЗ указанной формы профилактического воздействия за органами прокуратуры. По мнению О.Н. Кашириной, исходя из буквального толкования ст. 17 Закона № 182-ФЗ, органы прокуратуры без специального закрепления в федеральном нормативном акте вправе применять такие формы профилактического воздействия, как социальная адаптация, ресоциализация, социальная реабилитация, помощь лицам, пострадавшим от правонарушений или подверженным риску стать таковыми, что, однако, не вполне соответствует целям и задачам прокуратуры РФ [5. С. 31]. Таким образом, указанным автором сделан вывод о том, что Закон № 182-ФЗ предоставляет полномочия органам прокуратуры по реализации всех 10 форм профилактического воздействия, включая правовое просвещение и правовое информирование.

На наш взгляд, ст. 17 Закона № 182-ФЗ (ч. 2) все же нуждается в корректировке ввиду неясности в толковании данной нормы, не позволяющей одно-

значно определить границы компетенции органов прокуратуры в качестве субъекта профилактики правонарушений.

По всей видимости, задачам устранения данной неясности послужило издание нормативных правовых актов Генерального прокурора РФ, принятых в целях реализации Закона № 182-ФЗ.

Так, в настоящее время Генеральным прокурором Российской Федерации издан приказ от 05.03.2018 г. № 119 «Об организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по исполнению требований Федерального закона от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах профилактики правонарушений в Российской Федерации»»¹, которым прокурорам предписано осуществлять профилактическое воздействие прежде всего в таких формах, как правовое просвещение и правовое информирование, объявление предостережения о недопустимости нарушения закона, внесение представления об устранении нарушений закона, причин и условий, способствующих нарушению закона, использовать иные полномочия прокурора, предусмотренные законом (п. 1.3).

Кроме того, взамен упомянутого выше приказа от 10.09.2008 г. № 182 «Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению», по всей видимости, в целях его приведения в соответствии с требованиями Закона № 182-ФЗ Генеральным прокурором РФ принят новый приказ от 02.08.2018 № 471 «Об организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по правовому просвещению и правовому информированию»², которым прокурорам предписано рассматривать работу по правовому просвещению как неотъемлемую часть системы профилактики правонарушений (п. 1.2).

Однако, несмотря на наличие данных документов, они вовсе не устраняют пробелов, имеющих в Законе № 182-ФЗ, поскольку компетенция прокурора должна быть четко определена именно на уровне федеральных законов, а издание подзаконных актов на уровне Генерального прокурора РФ данные проблемы не решают. Данный вывод обосновывается следующими обстоятельствами.

Так, в соответствии со ст. 1 Закона РФ от 17.01.1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»³ (далее – Закон о прокуратуре) прокуратура Российской Федерации – единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации. Прокуратура Российской Федерации выполняет и иные функции, установленные федеральными законами. Соответственно, все

¹ Об организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по исполнению требований Федерального закона от 23.06.2016 г. № 182-ФЗ «Об основах профилактики правонарушений в Российской Федерации»: приказ Генерального прокурора РФ от 05.03.2018 г. № 119 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-прав. системы «ГАРАНТ» (дата обращения: 13.08.2017).

² Об организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по правовому просвещению и правовому информированию: приказ Генерального прокурора РФ от 02.08.2018 г. № 471 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-прав. системы «ГАРАНТ» (дата обращения: 16.09.2017).

³ О прокуратуре Российской Федерации: Фед. закон РФ от 17.01.1992 г. № 2202-1 // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 8. Ст. 306.

иные функции органов прокуратуры, в том числе не являющимися надзорными, должны быть установлены именно федеральными законами.

Вместе с тем Законом о прокуратуре такая функция, как «правовое просвещение и правовое информирование», не закреплена.

Не имеет данное направление деятельности четкого закрепления в Законе № 182-ФЗ, и не только ввиду неясности формулировок, изложенных в ст. 17 данного закона, о чем указано выше.

Так, ч. 1 ст. 9 Закона № 182-ФЗ полномочия прокурора в сфере профилактики правонарушений сводит лишь к надзору за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и их должностными лицами в соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации». При этом ч. 2 этой же статьи говорит о том, что при осуществлении профилактики правонарушений органы прокуратуры Российской Федерации обладают полномочиями субъекта профилактики правонарушений *в пределах своей компетенции*.

Однако, как отмечает Т.Г. Воеводина, у органов прокуратуры нет компетенции по осуществлению профилактики правонарушений. Они осуществляют надзор за исполнением законов о профилактике правонарушений [4. С. 60]. Данная позиция заслуживает внимания, так как это действительно следует из буквального толкования данной нормы.

Таким образом, законодатель ограничил компетенцию прокурора в сфере профилактики правонарушений практически надзорными функциями.

Совсем иначе в указанном направлении этим же законом отрегулирована деятельность органов следственного комитета. Так, согласно ч. 1 ст. 10 Закона № 182-ФЗ следственные органы Следственного комитета Российской Федерации осуществляют профилактику правонарушений в пределах полномочий, предусмотренных настоящим Федеральным законом, Федеральным законом от 28.12.2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» и другими федеральными законами. Таким образом, законодатель, вводя отсылочные нормы, предусмотрел более широкие границы компетенции данного органа в указанном вопросе.

Примечательно с этой точки зрения законодательно определены формы профилактического воздействия органов прокуратуры Республики Узбекистан (согласно законодательству данной страны, на органы прокуратуры возложено осуществление обязанностей по пропаганде законов). В отличие от Закона № 182-ФЗ в Законе Республики Узбекистан «О профилактике правонарушений» от 14.05.2014 г. № ЗРУ–371¹ прописаны полномочия для каждого субъекта профилактики правонарушений отдельно. При этом к полномочиям органов прокуратуры в области профилактики правонарушений закон

¹ О профилактике правонарушений: Закон Республики Узбекистан от 14.05.2014 г. № ЗРУ-371 // Собрание законодательства Республики Узбекистан. 2014. № 20.

относит участие в деятельности по правовой пропаганде среди населения, направленной на повышение правового сознания, правовой культуры в обществе и укрепление законности (ст. 11). Указанная форма профилактического воздействия в данном законе предусмотрена не для всех субъектов профилактики правонарушений: например, ее нет среди полномочий органов внутренних дел (ст. 10). В то же время к полномочиям органов прокуратуры не отнесено принятие мер социальной реабилитации и социальной адаптации, которые, напротив, отражены в полномочиях органов внутренних дел.

Большое значение в эффективности деятельности по профилактике правонарушений, осуществляемой органами прокуратуры, имеет уровень взаимодействия с другими субъектами профилактики. Как уже было указано выше, Законом № 182-ФЗ к таким субъектам отнесены органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления, в чьи полномочия входят разработка государственных и муниципальных программ в сфере профилактики правонарушений (ст. 7 Закона № 182-ФЗ).

Сложно переоценить необходимость финансового обеспечения данной деятельности. Так, разработка органами прокуратуры брошюр, буклетов, плакатов, баннеров, материалов социальной рекламы с правовой пропагандой и другие мероприятия по правовому просвещению требует значительных денежных средств. Именно в рамках данных программ может быть предусмотрено финансирование мероприятий, направленных на повышение правовой культуры. И здесь органы прокуратуры могут принять участие в программных мероприятиях, а в необходимых случаях – инициировать внесение изменений в соответствующие программы с целью финансового обеспечения данной деятельности.

Например, прокуратурой Чувашской Республики в 2017 г. подготовлены информационные материалы в виде буклетов, плакатов, листовок по вопросам профилактики мошенничества, разъяснения законодательства об оплате труда, о противодействии коррупции, незаконному обороту наркотиков.

Все вышеуказанные информационные материалы и материалы социальной рекламы изготовлены за счет бюджетных средств, предусмотренных Подпрограммой «Профилактика правонарушений в городе Чебоксары на 2014–2020 годы» Муниципальной программы города Чебоксары «Повышение безопасности жизнедеятельности населения и территории города Чебоксары» на 2014–2020 годы, утвержденной постановлением администрации города Чебоксары от 30.12.2013 г. № 4443¹.

В 2017 г. впервые творческой студией ВВС при участии прокуратуры Чувашской Республики с использованием современных информационных технологий подготовлен анимационный социальный видеоролик «Победим коррупцию вместе».

¹ Об утверждении муниципальной программы «Повышение безопасности жизнедеятельности населения и территории города Чебоксары»: постановление Администрации г. Чебоксары Чувашской Республики от 30.12.2013 г. № 4443 // Вестник органов местного самоуправления г. Чебоксары. 2014. № 1.

Ролик признан лучшим в номинации «Социальный ролик» на VIII Всероссийском конкурсе социальной рекламы «Новый взгляд» по теме «Прокуратура против коррупции»¹. Указанный видеоролик в настоящее время размещен в популярной сети YouTube².

По инициативе и при участии прокуратуры республики филиалом ФГУП ВГТРК «ГТРК «Чувашия»» и Национальным телевидением Чувашской Республики изготовлен ряд социальных видеороликов по актуальным вопросам профилактики правонарушений: коррупции, незаконного оборота наркотиков, экстремизма, уличной и подростковой преступности, семейно-бытового дебоширства и др. Все видеоролики размещены на официальном сайте прокуратуры Чувашской Республики chuvprok.gov.ru в разделе «Правовое просвещение»³.

Изготовление и размещение роликов обеспечены за счет средств республиканского бюджета, выделенных телевизионным СМИ в соответствии с Положением о республиканском конкурсе социально значимых проектов средств массовой информации, утвержденных постановлением Кабинета министров Чувашской Республики от 14.11.2005 г. № 276, в рамках Подпрограммы «Профилактика правонарушений и противодействие преступности в Чувашской Республике» Государственной программы Чувашской Республики «Повышение безопасности жизнедеятельности населения и территорий Чувашской Республики» на 2012–2020 годы, утвержденной постановлением Кабинета министров Чувашской Республики от 11.11.2011 г. № 502⁴.

Следует отметить, что объем финансирования и характер проводимых мероприятий, направленных на профилактику правонарушений в рамках соответствующих государственных и муниципальных программ, фактически зависят от соответствующих органов власти и местного самоуправления, а значит, и в определенной степени от усмотрения должностных лиц. Вместе с тем от того, насколько финансово обеспечена деятельность по профилактике правонарушений, насколько эффективны предусмотренные мероприятия, зависят и состояние законности, и уровень правовой культуры граждан, и эффективность проводимой совместной работы по правовому просвещению. При сложившихся обстоятельствах в задачи органов прокуратуры входит не только самостоятельное участие в правовом просвещении населения, но и налаживание необходимого взаимодей-

¹ В Генеральной прокуратуре Российской Федерации подведены итоги VIII Всероссийского конкурса социальной рекламы «Новый взгляд. Прокуратура против коррупции» (8 декабря 2017 г.) [Электронный ресурс] // Генеральная прокуратура РФ: сайт. URL: <https://genproc.gov.ru/special/smi/news/news-1298860> (дата обращения: 18.02.2018); О коррупции с юмором [Электронный ресурс] // СМИ «Советская Чувашия»: сайт. URL: <http://sovch.chuvashia.com/?p=189922> (дата обращения: 18.02.2018).

² URL: https://www.youtube.com/watch?v=LkBGUf_1xE (дата обращения: 18.02.2018).

³ Прокуратура Чувашской Республики: офиц. сайт. URL: <http://www.chuvprok.gov.ru> (дата обращения: 13.09.2018).

⁴ О государственной программе Чувашской Республики «Повышение безопасности жизнедеятельности населения и территорий Чувашской Республики» на 2012–2020 годы: постановление Кабинета министров Чувашской Республики от 11.11.2011 г. № 502 // Собрание законодательства Чувашской Республики. 2011. № 11. Ст. 1134.

ствия с органами государственной власти и местного самоуправления по данному вопросу, изучение региональных и муниципальных программ профилактики правонарушений, а также бюджетов (как в проектах, так и принятых) в части наличия необходимых мероприятий, направленных на правовое просвещение, их финансовой обеспеченности, использование органами прокуратуры предусмотренных законом полномочий по внесению соответствующих корректировок в правовые акты, и, наконец, непосредственное участие самими прокурорами в реализации программных мероприятий.

Именно такой комплексный подход, инициативность и принципиальность в достижении поставленных целей в работе по профилактике правонарушений посредством участия в правовом просвещении позволят повысить уровень правосознания граждан, предотвратить многие правонарушения и преступления, а значит, и существенно улучшить состояние законности в целом.

Несмотря на сложившуюся практику участия органов прокуратуры в реализации государственных и муниципальных программ в сфере профилактики правонарушений, в Законе № 182-ФЗ не регламентированы полномочия органов прокуратуры в данном вопросе. Вместе с тем, согласно ст. 13 указанного закона, общественные объединения и иные организации реализуют свои права в сфере профилактики правонарушений посредством участия в формах профилактического воздействия, предусмотренных п. 1, 7–10 ч. 1 ст. 17 Закона № 182-ФЗ, *участия в реализации государственных и муниципальных программ в сфере профилактики правонарушений*. Полагаем, что аналогичные нормы необходимо закрепить в ст. 9 Закона № 182-ФЗ, регламентирующей полномочия органов прокуратуры Российской Федерации в сфере профилактики правонарушений.

Таким образом, Закон № 182-ФЗ нуждается в корректировке: во-первых, ч. 2 ст. 17 данного закона необходимо изменить, прямо предусмотрев правовое просвещение и правовое информирование в качестве одной из форм профилактического воздействия для органов прокуратуры; во-вторых, скорректировать положения ч. 1 ст. 9 Закона № 182-ФЗ, возлагая на органы прокуратуры не только осуществление надзора за исполнением законов в сфере профилактики правонарушений, но и осуществление иных полномочий, предусмотренных Законом № 182-ФЗ, Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» и иными федеральными законами; в-третьих, необходимо дополнить ст. 9 положениями, наделяющими органы прокуратуры Российской Федерации полномочиями по участию в реализации государственных и муниципальных программ в сфере профилактики правонарушений.

Литература

1. *Винокуров А.Ю.* О месте правового просвещения в системе внешнефункциональной деятельности органов прокуратуры // Проблемы правового просвещения и участие в нем органов прокуратуры: сб. материалов Всерос. науч.-практ. конф. М.: Академия Ген. прокуратуры, 2011. С. 41–46.

2. *Винокуров А.Ю.* К вопросу о классификации внешнефункциональной деятельности прокуратуры Российской Федерации // Актуальные вопросы организации и деятельности прокуратуры: избр. ст. М., 2012. С. 54–61.

3. Винокуров А.Ю. К вопросу об участии органов прокуратуры в профилактике правонарушений в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2016. № 7. С. 620–626.

4. Воеводина Т.Г. Профилактика правонарушений и прокурорский надзор: проблематичные новеллы законодательства // Законодательство и экономика. 2016. № 9. С. 58–62.

5. Каширина О.Н. Прокуратура России – субъект предупреждения преступлений // Законность. 2017. № 11. С. 31–32.

6. Прокурорский надзор / под общ. ред. О.С. Капинус; науч. ред. А.Ю. Винокуров. М.: Юрайт, 2013. 640 с.

References

1. Vinokurov A.Yu. *O meste pravovogo prosveshcheniya v sisteme vneshnefunktsional'noi deyatel'nosti organov prokuratury* [About the place of legal education in system of external functional activity of bodies of Prosecutor's office]. *Problemy pravovogo prosveshcheniya i uchastie v nem organov prokuratury: sb. materialov Vseros. nauch.-prakt. konf.* [Proc. of Russ. Sci. Conf. «Problems of legal education and participation of the Prosecutor's office»]. Moscow, 2011, pp. 41–46.

2. Vinokurov A.Yu. *K voprosu o klassifikatsii vneshnefunktsional'noi deyatel'nosti prokuratury Rossiiskoi Federatsii* [To the question of classification of external functional activity of Prosecutor's office of the Russian Federation. Iss. 18]. *Aktual'nye voprosy organizatsii i deyatel'nosti prokuratury: izbrannye stat'i* [Topical issues of the organization and activities of the Prosecutor's office: selected articles]. Moscow, 2012, pp. 54–61.

3. Vinokurov A.Yu. *K voprosu ob uchastii organov prokuratury v profilaktike pravonarushenii v Rossiiskoi Federatsii* [To the question of participation of Prosecutor's offices in crime prevention in the Russian Federation]. *Administrativnoe i munitsipal'noe pravo*, 2016, no. 7, pp. 620–626.

4. Voevodina T.G. *Profilaktika pravonarushenii i prokurorskii nadzor: problematichnye novelly zakonodatel'stva* [Prevention of crime and the public Prosecutor's oversight: problematic legislation]. *Zakonodatel'stvo i ekonomika*, 2016, no. 9, pp. 58–62.

5. Kashirina O.N. *Prokuratura Rossii – sub»ekt preduprezhdeniya prestuplenii* [Russian Prosecutor's office-the subject of crime prevention]. *Zakonnost'*, 2017, no. 11, pp. 31–32.

6. Kapinus O.S., ed. *Prokurorskii nadzor* [Prosecutorial oversight]. Moscow, Yurait Publ., 2013, 640 p.

ПЕТРОВ АЛЬБЕРТ ИВАНОВИЧ – заместитель прокурора г. Новочебоксарска Чувашской Республики, Россия, Новочебоксарск (petrovalbert@mail.ru).

PETROV ALBERT – Deputy Prosecutor of the city of Novocheboksarsk of the Chuvash Republic, Russia, Novocheboksarsk (petrovalbert@mail.ru).
