

АКТУАЛЬНАЯ ПРОБЛЕМА

УДК 342.9

К ВОПРОСУ О ПРЕДМЕТЕ И ПРЕДЕЛАХ НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ПУБЛИЧНОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА)

© 2024

А.Ю. Винокуров

Университет прокуратуры Российской Федерации

В статье исследуется вопрос содержания предмета и пределов прокурорской надзорной деятельности за исполнением законов. Автор анализирует эффективность исполнения органами прокуратуры законодательства о государственном контроле (надзоре). Сформулирован вывод о том, что предел осуществления надзора за исполнением требований законодательства обусловлен как правовыми актами различной юридической силы, так и компетенцией прокурора, которая варьируется от их уровня и специализации.

Ключевые слова: прокурор, прокурорский надзор, органы прокуратуры, прокурорская проверка, предмет и пределы надзора.

Надзор за исполнением законов при осуществлении контрольной (надзорной) деятельности традиционно еще с советских времен занимает заметное место среди направлений общенадзорной работы прокуроров. Руководители прокурорской системы на протяжении многих десятилетий в своих организационно-распорядительных документах обращали внимание на необходимость обеспечения надзорными средствами эффективности применения полномочий должностными лицами органов контроля (надзора). Так, в пункте 10 действующего отраслевого приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина»¹ закреплено, что в надзоре за исполнением законов контролирующими² органами необходимо:

1) первостепенное значение придавать выполнению ими обязанностей по выявлению и пресечению правонарушений;

2) проверять законность и полноту принятых этими органами мер по устранению нарушений и привлечению виновных к ответственности;

3) в случае бездействия органов контроля ставить вопрос об ответственности их руководителей.

Аналогичные подходы наблюдались и в ранее действовавших приказах, и во многом это было обусловлено тем, что органы контроля, начиная с первоначальной редакции Закона Российской Федерации от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»³ (статья 20) и заканчивая статьей 21 ныне действу-



А.Ю. Винокуров

*Профессор кафедры организационно-аналитического обеспечения деятельности и управления в органах прокуратуры
Университета прокуратуры Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор,
почетный работник прокуратуры РФ*

ющего одноименного Федерального закона⁴ (далее – Закон о прокуратуре), на протяжении уже более тридцати лет фигурируют среди органов и организаций, исполнение законов которыми составляет предмет общенадзорной отрасли. Безусловно, с учетом вступления в силу Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Закон № 294-ФЗ)⁵ в Законе о прокуратуре да и в ведомственной правовой базе следовало бы скорректировать соответствующую терминологию. Более того, при непосредственном перечислении в Законе о про-

куратуре в качестве поднадзорных федеральных органов исполнительной власти, исполнительных органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в принципе упоминание в качестве самостоятельных субъектов прокурорско-надзорных правоотношений органов контроля выглядит избыточным, а в не столь давние времена это даже побуждало отдельных авторов, например длительное время проработавшего начальником общенадзорного главка в центральном аппарате Генеральной прокуратуры Российской Федерации А.В. Паламарчука, утверждать, что при такой конструкции нормы прокуратура Российской Федерации имеет право осуществлять надзор за исполнением законов и не входящими в систему исполнительной власти органами, на которые федеральным законом возложены контрольные (надзорные) функции, например тем же Центральным банком Российской Федерации.

Возвращаясь к предмету надзора, отметим, что начиная с 2008 года в ведомственный оборот было внедрено понятие «надзор за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности»⁶, которое материализовалось в названии созданного 10 лет назад в составе Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации⁷ управления по надзору за соблюдением прав предпринимателей, состоящего из отдела по надзору за исполнением законов о защите прав предпринимателей и отдела по надзору за законностью проверок бизнеса⁸. При этом к вопросам ведения второго из названных и отнесен надзор за исполнением уполномоченными на то органами публичной власти законодательства о государственном контроле (надзоре).

Таким образом, для правильного понимания предмета надзора за исполнением законов органами публичного контроля (надзора) необходимо определиться, в каком соотношении он находится с надзором за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности.

С точки зрения содержания положений части 1 статьи 129 Конституции Российской Федерации и глав 1 и 2 раздела III Закона о прокуратуре надзор за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности – это фикция, поскольку официально надзорные правоохранительные аспекты касаются исключительно прав и свобод человека и гражданина, чему посвящена обособленная отрасль прокурорского надзора, отпочковавшаяся от традиционного общего надзора в Законе о прокуратуре в конце

1995 года, а в 2020 году она получила конституционное закрепление. В этой связи надзор за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности может рассматриваться только через призму исполнения поднадзорными прокурорам в первую очередь органами публичной власти и их должностными лицами законов как федерального, так и регионального уровня, прямо либо косвенно регулирующих организационные и функциональные аспекты существования бизнес-сообщества. И вполне понятно, что и упоминавшийся выше Закон № 294-ФЗ и Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Закон № 248-ФЗ)⁹, а равно законодательные акты, регламентирующие вопросы осуществления контроля (надзора) в так называемых децентрализованных сферах, не затрагивают многие функции органов исполнительной власти разных уровней, с помощью которых публичная власть администрирует отношения с субъектами предпринимательской деятельности. То есть, с одной стороны, очевидно, что надзор за исполнением законов при осуществлении публичного контроля (надзора) существенно уже, чем надзор за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности, однако речь здесь отнюдь не идет о соотношении частного и целого, поскольку, во-первых, контрольная (надзорная) деятельность в установленных законом случаях распространяется на физических лиц и общественные организации, которые в принципе могут не иметь никакого отношения к предпринимательской деятельности, но при этом нарушать установленные разного уровня нормативными правовыми актами обязательные требования, а во-вторых, отдельное место в качестве объектов и субъектов государственного контроля (надзора) занимают органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления (статья 77 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131-ФЗ)¹⁰), а также органы государственной власти субъектов Российской Федерации и должностные лица таких органов (статья 63 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Закон № 414-ФЗ))¹¹.

Таким образом, можно констатировать, что надзор за исполнением законов при осуществ-

лении публичного контроля (надзора), существенно пересекаясь с надзором за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности, тем не менее выходит за его рамки с учетом обозначенного различия в объектах и субъектах, на которые оказывается контрольное (надзорное) воздействие уполномоченными на то органами публичной власти. При этом закрепленное в части 7 статьи 3 Закона № 248-ФЗ положение о том, что надзор за исполнением этого законодательного акта осуществляется Генеральным прокурором Российской Федерации и подчиненными ему прокурорами в соответствии с полномочиями, предоставленными Законом о прокуратуре, отнюдь не ущемляет надзорные позиции прокуроров применительно к законам № 131-ФЗ, 294-ФЗ, 414-ФЗ и иным федеральным законам, которыми регламентируются вопросы осуществления контрольной (надзорной) деятельности, где отсутствует упоминание о прокурорском надзоре, поскольку в силу названной выше части 1 статьи 129 Конституции России отечественной прокуратурой осуществляется надзор за исполнением законов без формального ограничения регулируемых ими сфер правоотношений.

Тем не менее во многих документах высших органов публичной власти вопрос обеспечения органами прокуратуры законности в сфере осуществления контроля (надзора) фактически сводится к защите средствами прокурорского надзора именно прав субъектов предпринимательской деятельности. Так, в пункте 2 Постановления Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 24.05.2023 № 232-СФ «О докладе Генерального прокурора Российской Федерации о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению за 2022 год»¹² среди других данных Генеральной прокуратуры Российской Федерации рекомендаций предложено «продолжить проведение комплекса надзорных мероприятий, направленных на пресечение фактов административного давления на предпринимателей, уделяя особое внимание ... на соблюдение моратория на проведение в 2023 году контрольных (надзорных) мероприятий и реализацию контролирующими органами риск-ориентированного подхода в рамках очередного этапа реформирования контрольно-надзорной деятельности».

Итак, ключевым аспектом применительно к пределам реализуемого прокурорами надзора за исполнением законов при осуществлении публичного контроля (надзора) является проверка

соответствия действий и принимаемых решений уполномоченных должностных лиц закону. Вместе с тем уточнение вопроса о том, какие законы имеются в виду, также немаловажно. Безусловно, перечисленные выше, а также подразумевающиеся в дополнение к ним федеральные законы, включая кодифицированные законодательные акты (например, Водный, Градостроительный, Лесной и другие кодексы), где закреплены положения, связанные со спецификой осуществления публичного контроля (надзора), воспринимаются без излишних дискуссий. Однако исходным пунктом, по нашему убеждению, является данное в части 1 статьи 1 Закона № 248-ФЗ определение такой деятельности, которая направлена на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований, осуществляется в пределах полномочий указанных органов посредством профилактики нарушений обязательных требований, оценки соблюдения гражданами и организациями обязательных требований, выявления их нарушений, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению выявленных нарушений обязательных требований, устранению их последствий и (или) восстановлению правового положения, существовавшего до возникновения таких нарушений.

Касательно профилактической деятельности органов публичного контроля (надзора), как представляется, вопрос лежит не только в плоскости применения ими положений главы 10 Закона № 248-ФЗ, регламентирующей вопросы профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, но и за ее рамками, поскольку круг объектов и субъектов профилактического воздействия ограничен гражданами и организациями. То есть в этом направлении прокурорам в обязательном порядке необходимо опираться и на нормы Федерального закона от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»¹³, статья 5 которого выделяет среди субъектов профилактики правонарушений поднадзорные прокуратуре органы публичной власти всех трех уровней, а собственно роль органов прокуратуры как субъектов профилактики в силу статьи 9 этого законодательного акта фактически сводится только к надзору за исполнением законов соответствующими органами.

Вопрос проверки исполнения требований закона при оценке соблюдения гражданами и организациями обязательных требований, вы-

явления их нарушений, а также при применении органами публичного контроля (надзора) положений других законодательных актов (помимо Закона № 248-ФЗ) и в отношении других объектов и субъектов является основной составляющей в предмете надзорной деятельности прокуроров в рассматриваемой сфере, и не случайно важное место в арсенале прокурорских полномочий законодатель применительно к публичному контролю (надзору) в централизованных сферах отвел решению прокурора о согласовании (отказе в согласовании) проведения контрольного (надзорного) мероприятия (далее – КНМ), которое носит по своей сути профилактический характер, препятствуя в предусмотренных законом случаях осуществлению соответствующей деятельности уполномоченными должностными лицами.

Статья 10 Закона № 294-ФЗ и соответствующие статьи Закона № 248-ФЗ, устанавливающие требования о согласовании проведения КНМ, отсылают в качестве субъекта согласования (отказа в согласовании) к абстрактному органу прокуратуры, который по определению не может быть носителем таких полномочий, в связи с чем соответствующими приказами Генерального прокурора Российской Федерации¹⁴ установлена компетенция территориальных и специализированных прокуроров (их заместителей) областного и районного звеньев. В то же время статьями 77 Закона № 131-ФЗ и статьей 63 Закона № 414-ФЗ в качестве субъекта согласования внеплановых проверок деятельности органов публичной власти и их должностных лиц соответственно муниципального и регионального уровней определены только органы прокуратуры субъектов Российской Федерации, что предполагает применение рассматриваемого полномочия прокурором либо его заместителем.

Здесь несколько слов необходимо сказать о пределах применения прокурорами названных согласовательных полномочий в рамках Закона № 248-ФЗ, который определил, что это происходит в отношении шести из девяти предусмотренных данных законодательным актом КНМ.

В 2022 году, по данным ведомственной статистической отчетности по форме ГМК «Сведения о работе прокурора по надзору за исполнением законодательства о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле», в органы прокуратуры поступило 62 354 заявления о согласовании КНМ (из них 621 о проведении внеплановых проверок в отношении субъектов предпринимательской деятельности), из которых отклонено 42 444 (в том

числе все 621 о проведении внеплановых проверок в отношении предпринимателей). Вместе с тем в ведомственной статистике пока в должной мере не находит отражения применение прокурорами положений статьи 91 Закона № 248-ФЗ, частью 1 которой предусмотрено, что решения, принятые по результатам КНМ, проведенного с грубым нарушением требований к организации и осуществлению государственного контроля (надзора), муниципального контроля, подлежат отмене контрольным (надзорным) органом, проводившим КНМ, вышестоящим контрольным (надзорным) органом или судом, в том числе по представлению (заявлению) прокурора.

Согласно сведениям из названной выше формы ГМК, органами прокуратуры в 2022 году проведена 20 871 проверка законности деятельности контрольных (надзорных) органов (из них 3094 применительно к проверкам работы юридических лиц и индивидуальных предпринимателей), по результатам которых на основании актов прокурорского реагирования отменены результаты 1221 КНМ (в том числе 135 проверок в отношении субъектов предпринимательской деятельности).

Вместе с тем частью 3 статьи 91 Закона № 248-ФЗ предусмотрено, что после признания недействительными результатов КНМ, проведенного с грубым нарушением требований к организации и осуществлению публичного контроля (надзора), повторное внеплановое контрольное (надзорное) мероприятие в отношении данного контролируемого лица может быть проведено только по согласованию с органами прокуратуры вне зависимости от вида КНМ и основания для его проведения. То есть законодатель предусмотрел в подобных случаях безусловное применение процедуры согласования с прокурором в отношении всех повторно проводимых КНМ.

Помимо исполнения положений федеральных законов, регламентирующих контрольную (надзорную) деятельность, в предмет надзора прокуроров в рассматриваемой сфере входит также исполнение законов субъектов Российской Федерации, устанавливающих особенности осуществления соответствующей деятельности в отдельных сферах правоотношений. В качестве примера можно привести недавно принятый Закон города Москвы от 19.04.2023 № 8 «О региональном государственном контроле (надзоре) в области технического состояния и эксплуатации аттракционов в городе Москве»¹⁵, в статье 4 которого содержится

юридически неоднозначная формулировка о том, что он вступил в силу со дня официального опубликования (то есть 25 апреля 2023 года), но распространяется на правоотношения, возникшие с 1 января 2023 года.

Практическими работниками прокуратуры и некоторыми представителями прокурорской науки высказывается мнение о том, что в предмет надзора за исполнением законов при осуществлении публичного контроля (надзора) должно в обязательном порядке включаться исполнение соответствующими уполномоченными органами положений подзаконных правовых актов, прежде всего постановлений Правительства Российской Федерации, регламентирующих специфику контрольной (надзорной) деятельности в отдельно взятой сфере, если издание (принятие) такого нормативного акта прямо предусмотрено нормой федерального либо регионального закона. С точки зрения упомянутых выше положений статьи 129 Конституции Российской Федерации и статьи 21 Закона о прокуратуре такой подход явно выходит за пределы надзора и применение в подобных случаях традиционных мер прокурорского реагирования, по нашему твердому убеждению, недопустимо. Безусловно, мы осознаем, что в современных реалиях, когда многие вопросы регулируются на подзаконном уровне с учетом прямых либо косвенных отсылок к этому норм законодательных актов, целесообразно было бы закрепить в Законе о прокуратуре новые представления о предмете надзора. Однако в отсутствие таковых дискуссия на обозначенную тему представляется малопродуктивной. Мы допускаем лишь вариант с мягкой формой реагирования в виде предусмотренной статьей 4 Закона о прокуратуре и широко применяемой на практике информации о состоянии законности, адресуемой руководителю соответствующего органа публичного контроля (надзора).

Отдельная тема, затрагивающая предмет надзора за исполнением законов в рассматриваемой сфере, – это постановления Правительства Российской Федерации, устанавливающие отличный от закрепленных в федеральных законах порядок осуществления контрольной (надзорной) деятельности с учетом складывающихся реалий. В качестве примера можно привести постановления от 10.03.2022 № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля»¹⁶ и от 16.03.2023 № 402 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора)

ра) и муниципального контроля на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области»¹⁷. Если во втором случае имеет место прямая отсылка к положениям статей федеральных конституционных законов, затрагивающих вопросы, связанные с образованием в составе Российской Федерации новых субъектов¹⁸, и имеющих большую юридическую силу, нежели положения федеральных законов, то в первом в качестве первоосновы своего нормотворчества Правительство России вообще не ссылается ни на какой законодательный акт. На наш взгляд, вопрос о временном изменении порядка применения установленных тем же Законом № 248-ФЗ норм мог решаться только путем принятия соответствующего федерального закона.

В то же время в контексте дискуссии о возможности осуществления прокурорами надзора за исполнением положений подзаконных правовых актов следует упомянуть часть 1 статьи 77 Закона № 131-ФЗ, согласно которой органы прокуратуры осуществляют надзор за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления в том числе уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов. В данном случае имеет место не конкуренция со статьей 21 Закона о прокуратуре в части предмета определения надзорной деятельности, а его расширение равным по юридической силе правовым актом. Поэтому надзор за исполнением, к примеру, решения Земского собрания Городецкого муниципального округа Нижегородской области от 16.02.2023 № 45 «Об утверждении Положения о муниципальном контроле в сфере благоустройства Городецкого муниципального округа Нижегородской области»¹⁹ Городецким городским прокурором не будет свидетельствовать о нарушении им установленных законом пределов надзорной деятельности.

В качестве самостоятельного направления в рамках предмета рассматриваемой деятельности прокуроров можно выделить вопросы правильного применения в органах публичного контроля (надзора) положений главы 9 Закона № 248-ФЗ и других законодательных актов, регламентирующих особенности обжалования решений и действий (бездействия) соответствующих органов и их должностных лиц. Установленный алгоритм, не упоминающий о возможности обращения с жалобами по таким поводам непосредственно в органы прокурату-

ры, отнюдь не создает препятствий для рассмотрения жалоб прокурорами в случае поступления таковых, если в них содержится информация о нарушении закона, на основании которой прокурор вправе провести проверку наличия/отсутствия факта правонарушения в рамках статьи 21 Закона о прокуратуре, в том числе без выезда путем истребования для изучения необходимых документов. Вместе с тем в большей мере внимание должно уделяться именно тому, как обращения рассматриваются уполномоченными на то должностными лицами органов публичного контроля (надзора). Не случайно в арсенале прокуроров есть исключительное право инициировать административное преследование по статье 5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) за нарушение должностными лицами органов публичной власти порядка рассмотрения обращений граждан, их объединений и юридических лиц. К слову, в 2022 году, согласно данным ведомственной статистической отчетности по форме АДМ «Реализация полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях», прокурорами возбуждено 5914 дел по указанной статье.

Продолжая разговор о КоАП РФ, нельзя не упомянуть его статью 24.6, в соответствии с которой прокуроры в пределах своей компетенции осуществляют надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением действующих на территории Российской Федерации законов при производстве по делам об административных правонарушениях, что имеет непосредственное отношение к деятельности органов публичного контроля (надзора), хотя в приведенном выше определении из части 1 статьи 1 Закона № 248-ФЗ такая деятельность дословно не оговаривается.

Наконец, неотъемлемой составляющей предмета надзора за исполнением законов выступает соответствие законам правовых актов, издаваемых в нашем случае указанными выше органами (их должностными лицами), то есть сюда не включаются правовые акты, регламентирующие вопросы осуществления контрольной (надзорной) деятельности, изданные (принятые) другими поднадзорными прокурорам органами публичной власти, например, те же законы субъектов Российской Федерации либо муниципальные правовые акты о том или ином виде надзора либо контроля.

Подводя итог сказанному, подчеркнем, что надзор за исполнением законов при осуществлении публичного контроля (надзора) является

комплексным направлением общенадзорной деятельности прокуроров, характеризуемым своим специфическим предметом, основа которого заложена в пункте 1 статьи 21 Закона о прокуратуре, и пределами, которые обусловлены как регулированием рассматриваемой сферы правоотношений правовыми актами различной юридической силы, так и компетенцией прокуроров в зависимости от уровня и специализации.

Библиографический список

1. Федеральный конституционный закон от 04.10.2022 № 5-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Донецкой Народной Республики» // Собрание законодательства РФ. 2022. № 41. Ст. 6930.
2. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.
3. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
4. Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.
5. Федеральный закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2016. № 26 (ч. 1). Ст. 3851.
6. Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 31 (ч. 1). Ст. 5007.
7. Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 52 (ч. 1). Ст. 8973.
8. Постановление Правительства РФ от 10.03.2022 № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» // Собрание законодательства РФ. 2022. № 11. Ст. 1715.
9. Постановление Правительства РФ от 16.03.2023 № 402 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области» // Собрание законодательства РФ. 2023. № 12. Ст. 2047.
10. Постановление СФ ФС РФ от 24.05.2023 № 232-СФ «О докладе Генерального прокурора Российской Федерации о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению за 2022 год» // Собрание законодательства РФ. 2023. № 22. Ст. 3823.

11. Приказ Генпрокуратуры РФ от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» // Законность. 2008. № 3.

12. Приказ Генпрокуратуры России от 31.03.2008 № 53 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности» (документ утратил силу) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

13. Приказ Генпрокуратуры России от 27.03.2009 № 93 «О реализации Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (с посл. изм.) // Законность. 2009. № 5.

14. Приказ Генпрокуратуры России от 02.06.2021 № 294 «О реализации Федерального закона от

31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Законность. 2021. № 7.

15. Положение о Главном управлении по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации (утв. Генпрокуратурой России 25.01.2022) // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

16. Решение Земского собрания Городецкого муниципального округа Нижегородской области от 16.02.2023 № 45 «Об утверждении Положения о муниципальном контроле в сфере благоустройства Городецкого муниципального округа Нижегородской области» // Деловой вестник. 2023. № 3 (236).

17. Официальный сайт Московской городской Думы [Электронный ресурс]. URL: <http://www.duma.mos.ru> (дата обращения: 26.06.2023).

¹ Приказ Генпрокуратуры РФ от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» // Законность. 2008. № 3.

² К сожалению, эта устаревшая терминология еще широко применяется в профессиональной среде.

³ Закон РФ от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (недействующая редакция) // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 8. Ст. 366.

⁴ См.: Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

⁵ Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

⁶ Приказ Генпрокуратуры России от 31.03.2008 № 53 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности» (документ утратил силу) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Положение о Главном управлении по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации: утв. Генеральным прокурором РФ 25.01.2022 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁸ Здесь мы оставим без комментария корректность подобной формулировки.

⁹ Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. 1). Ст. 5007.

¹⁰ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

¹¹ Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 52 (ч. 1). Ст. 8973.

¹² Постановление СФ ФС РФ от 24.05.2023 № 232-СФ «О докладе Генерального прокурора Российской Федерации о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению за 2022 год» // СЗ РФ. 2023. № 22. Ст. 3823.

¹³ Федеральный закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 26 (ч. 1). Ст. 3851.

¹⁴ См.: Приказ Генпрокуратуры России от 27.03.2009 № 93 «О реализации Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (с посл. изм.) // Законность. 2009. № 5; Приказ Генпрокуратуры России от 02.06.2021 № 294 «О реализации Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Законность. 2021. № 7.

¹⁵ Официальный сайт Московской городской Думы [Электронный ресурс]. URL: <http://www.duma.mos.ru> (дата обращения: 26.06.2023).

¹⁶ Постановление Правительства РФ от 10.03.2022 № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» // СЗ РФ. 2022. № 11. Ст. 1715.

¹⁷ Постановление Правительства РФ от 16.03.2023 № 402 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля на территориях Донецкой Народной Рес-

публики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области» // СЗ РФ. 2023. № 12. Ст. 2047.

¹⁸ См., напр.: статью 22 Федерального конституционного закона от 04.10.2022 № 5-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Донецкой Народной Республики» // СЗ РФ. 2022. № 41. Ст. 6930.

¹⁹ Решение Земского собрания Городецкого муниципального округа Нижегородской области от 16.02.2023 № 45 «Об утверждении Положения о муниципальном контроле в сфере благоустройства Городецкого муниципального округа Нижегородской области» // Деловой вестник. 2023. № 3 (236).

ON THE ISSUE OF THE SUBJECT AND LIMITS OF SUPERVISION OVER THE IMPLEMENTATION OF LAWS IN THE IMPLEMENTATION OF PUBLIC CONTROL (SUPERVISION)

A.Yu. Vinokurov

Professor of the Department of Organizational and Analytical Support of Activities and Management in the Prosecutor's Office of the University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation, Doctor of Sciences (Law), Professor, Honorary Worker of the Prosecutor's Office of the Russian Federation

The article examines the issue of the content of the subject and limits of prosecutorial supervision of the implementation of laws. The author analyzes the effectiveness of the implementation of the legislation on state control (supervision) by the prosecutor's office. The conclusion is formulated that the limit of supervision of the implementation of legislative requirements is determined by both legal acts of varying legal force and the competence of prosecutors, which varies depending on their level and specialization.

Keywords: prosecutor, prosecutorial supervision, prosecutor's office bodies, prosecutorial inspection, subject and limits of supervision.