



Винокуров А.Ю.

## О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА В СВЯЗИ С ПРИНЯТИЕМ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О ПОРЯДКЕ ОТБЫВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО АРЕСТА»

**Аннотация:** В настоящей статье рассматриваются отдельные аспекты, связанные с осуществлением прокурорами надзорной функции в контексте недавно принятого Федерального закона «О порядке отбывания административного ареста». Автором отмечается, что вступление в силу названного законодательного акта на начальном этапе не было надлежащим образом обеспечено прямо предусмотренными им подзаконными нормативными правовыми актами, а на активизацию нормотворческого процесса вполне могла бы повлиять Генеральная прокуратура Российской Федерации. Высказываются отдельные предложения о необходимости дополнения рассматриваемого закона положениями, конкретизирующими механизм реализации прокурорами надзорных полномочий в указанной сфере правоотношений. Исследованная в настоящей статье проблематика основана на анализе действующего законодательства и имеющих место коллизий, которые затрудняют правоприменение. Научная новизна исследованной в статье сферы правоотношений заключается в том, что на момент подготовки работы не было опубликовано ни одной статьи, в которой бы отражались вопросы, связанные со спецификой осуществления прокурорами надзора за исполнением Федерального закона «О порядке отбывания административного ареста». Выводы и предложения, высказанные автором по тексту, обладают научной новизной.

**Abstract:** This article provides for some aspects regarding implementation of the supervisory function by the Prosecutors within the context of the recently adopted Federal Law “On the Procedure for Serving Administrative Arrest”. The author notes that at the early stage of implementation of this legal act there were no sufficient guarantees in the by-laws, while the Prosecution – General of the Russian Federation could have facilitated this process. The author also voices the proposals for the need to amend the said law with the provisions specifying the mechanism for the implementation of prosecutor supervision in this sphere. The article provides analysis of the current legislation and conflicts of laws, complicating the legal relations in this sphere. The scientific novelty of the article is due to the fact that at the time, when the article was being prepared, there were no published article regarding the specific features of prosecutor supervision over the implementation of the Federal Law “On the Procedure for Serving Administrative Arrest”. The conclusions and propositions of the author have scientific novelty.

**Ключевые слова:** Прокурор, полномочия прокурора, органы прокуратуры, прокурорский надзор, прокурорская проверка, исполнение закона, нарушение закона, акты реагирования, протест прокурора, административный арест.

**Keywords:** Prosecutor, prosecutor competence, prosecutor bodies, prosecutor supervision, prosecutor control, implementation of the law, violation of the law, reaction acts, protest of the prosecutor, administrative arrest.

В конце июля 2013 года вступил в силу Федеральный закон от 26.04.2013 № 67-ФЗ «О порядке отбывания административного ареста» (далее – Закон № 67-ФЗ)<sup>1</sup>, статьей 23 которого определено, что надзор за исполнением законов в местах отбывания административного ареста осуществляют Генеральный прокурор Российской Федерации и подчи-

ненные ему прокуроры в соответствии с Федеральным законом от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре)<sup>2</sup>. Таким образом, вопрос о правовых средствах прокурорского надзора в рассматриваемой сфере в полном объеме отнесен к предмету регулирования Закона о прокуратуре.

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2013. № 17. Ст. 2034.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4427 (с послед. изменениями).

В данном контексте возникает вопрос, а насколько необходимо было включать в Закон № 67-ФЗ упоминание о прокурорском надзоре, коль скоро согласно п. 1 ст. 21 Закона о прокуратуре рассматриваемая сфера охватывается предметом надзора за исполнением законов, по традиции советского периода до настоящего времени именуемого специалистами «общим надзором». Если смотреть на ситуацию с позиции Закона о прокуратуре, то есть с общеотраслевой точки зрения, то законодательная новелла едва ли может быть признана востребованной. Однако, на наш взгляд, имеется, по крайней мере, два разумных обоснования правильности данной законотворческой инициативы.

Во-первых, в статье 24.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (далее – Кодекс или КоАП РФ)<sup>3</sup> закреплено, что «Генеральный прокурор Российской Федерации и назначаемые им прокуроры осуществляют надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением действующих на территории Российской Федерации законов при производстве по делам об административных правонарушениях, за исключением дел, находящихся в производстве суда». Вместе с тем исполнение отдельных видов административных наказаний, включая административный арест, регламентируемое главой 32 КоАП РФ, а с недавнего времени и Законом № 67-ФЗ, не относится к стадиям производства по делам об административных правонарушениях, в связи с чем приходится констатировать, что законодатель, обозначив в Кодексе надзорную роль прокурора, почему-то сузил предмет прокурорского надзора за исполнением норм этого кодифицированного акта.

Безусловно, можно опять-таки обратиться к ст. 21 Закона о прокуратуре, поглощающей указанные законодательные огрехи, однако правильнее было бы прямо отразить полноценно предмет надзора в самом Кодексе, указав, что «Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры осуществляют в пределах своей компетенции надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением действующих на территории Российской Федерации законов при производстве по делам об административных правонарушениях, за исключением дел, находящихся в производстве суда, и исполнении постановлений по делам об административных правонарушениях».

Во-вторых, сфера исполнения постановления судьи об административном аресте напрямую связана

с ограничением конституционных прав физического лица, включая, в первую очередь, право на свободу. И в этой связи не случайно, что в Федеральном законе от 10.06.2008 № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания»<sup>4</sup> место отбывания административного ареста наряду с изоляторами временного содержания, учреждениями, исполняющими наказания в виде лишения свободы и другими аналогичными структурами отнесено к местам принудительного содержания. А это в свою очередь обуславливает необходимость внимательного отношения прокуроров к вопросам обеспечения законности в соответствующих подразделениях органов внутренних дел.

Предваряя характеристику специфики прокурорского надзора в рассматриваемой сфере, хотелось бы остановиться на немаловажном с терминологической точки зрения вопросе о названии объекта, где должна проводиться проверка прокурором. Статья 3 и последующие нормы Закона № 67-ФЗ упоминают о «месте отбывания административного ареста», что, на наш взгляд, отражает лишь функциональное назначение соответствующих подразделений, исполняющих рассматриваемое административное наказание.

При этом следует отметить, что анализ ключевых положений Закона № 67-ФЗ не может не наводить на аналогии с нормами того же Федерального закона от 15.07.1995 № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых с совершении преступлений» (далее – Закон № 103-ФЗ)<sup>5</sup>. Например, важнейшим документом, регламентирующим на подзаконном (ведомственном) уровне условия отбывания административного ареста, являются Правила внутреннего распорядка в местах отбывания административного ареста, которые утверждаются МВД России по согласованию с Генеральным прокурором РФ. Схожая законодательная конструкция применена в части первой ст. 16 Закона № 103-ФЗ<sup>6</sup>. Подобную совместную нормотворческую практику профессор

<sup>4</sup> СЗ РФ. 2008. № 24. Ст. 2789 (с послед. изменениями).

<sup>5</sup> СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2759 (с послед. изменениями).

<sup>6</sup> Следует отметить, что по данным СПС «КонсультантПлюс» Правила внутреннего распорядка в изоляторах временного содержания подозреваемых и обвиняемых пограничных органов, утвержденные приказом Директора ФСБ России от 24.03.2010 № 140, не содержат информации о согласовании их Генеральным прокурором РФ.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1 (с послед. изменениями).

Рябцев В.П. относит к полномочиям прокурора по участию в правотворческой деятельности<sup>7</sup>.

Правда, с точки зрения ст. 9 Закона о прокуратуре подобные действия Генерального прокурора РФ выходят за рамки собственно его участия в правотворческой деятельности, поскольку таковая заключается во внесении предложений об изменении, отмене или принятии новых нормативных правовых актов, но в данном случае следует признать необходимым корректировку закона под сложившуюся практику, нежели пытаться классифицировать согласование документов в качестве самостоятельного направления прокурорской деятельности. Вместе с тем нельзя согласиться с названным автором в том, что «акт, подписанный соответствующим должностным лицом компетентного органа, приобретает юридическую силу и с момента согласования подлежит применению (выделено нами – А.В.)»<sup>8</sup>. Для применения необходимо еще пройти обязательную процедуру регистрации в Министерстве юстиции Российской Федерации и быть опубликованным в официальном источнике.

Возвращаясь к предмету исследования, приходится констатировать, что ч. 1 ст. 15 Закона № 67-ФЗ, предусматривающая принятие Правил, до настоящего времени не исполнена, поскольку продолжают действовать утвержденные в качестве приложения № 4 к приказу МВД России от 06.06.2000 № 605дсп Правила внутреннего распорядка специальных приемников для содержания лиц, арестованных в административном порядке<sup>9</sup>. Данный документ не отвечает требованиям Закона № 67-ФЗ в силу того, что его название не соответствует законодательной позиции, с момента его принятия он не подвергался коррективам, в связи с чем в нем до сих пор фигурируют ссылки на КоАП РСФСР, а, кроме того, нет данных о согласовании его Генеральным прокурором РФ. Поэтому едва ли можно согласиться с позицией Чуева В.Н. о возможности применения указанных Правил в части, не противоречащей нормам действующего КоАП РФ и Закона № 67-ФЗ<sup>10</sup>.

В сложившейся ситуации, следуя принципам правового государства, правомерно высказать тезис о невозможности назначения судами административного ареста в качестве вида административного наказания, поскольку нет нормативного правового акта, корреспондирующего соответствующим положениям Закона № 67-ФЗ. Данный вывод не могут поколебать даже попытки поиска схожих положений в Правилах 2000 г. и ст. 15 Закона № 67-ФЗ, закрепляющей требования к содержанию таких Правил. И здесь возникает правоприменительная коллизия, когда для опротестования или обжалования выносимого судом решения нет оснований в силу его законности, а исполнять его нельзя, поскольку не обеспечено надлежащее нормативное сопровождение процедуры отбывания наказания в виде административного ареста.

В сложившейся ситуации должна была проявиться надзорная функция прокуратуры, заключающаяся, во-первых, во внесении Генеральным прокурором РФ или его заместителем в адрес Министра внутренних дел России представления об устранении нарушения закона, выразившегося в непринятии вытекающего из законодательных требований нормативного правового акта. При этом стандартная формулировка п. 1 ст. 24 Закона о прокуратуре о принятии необходимых мер в течение одного месяца явно не подходит, поскольку нормотворческий процесс объективно может занять более длительный период, особенно с учетом необходимости согласования позиций МВД России и Генеральной прокуратуры РФ по содержанию документа до его визирования первыми лицами указанных структур<sup>11</sup>.

Безусловно, речь не идет о таком средстве прокурорского реагирования как протест на незаконный правовой акт, каковым собственно и являются Правила 2000 г., хотя с точки зрения ст. 23 Закона о прокуратуре все основания налицо. Таким образом, необходимо незамедлительно принимать меры к принятию надлежащего документа и одновременной отмене акта, не отвечающего законодательным требованиям, поскольку отмеченное нормотворческое бездействие может приве-

<sup>7</sup> См.: *Рябцев В.П.* Участие прокурора в правотворческой деятельности. В кн.: *Прокурорский надзор: учебник для вузов / под ред. А.Я. Сухарева.* 4-е изд. – М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2011. – С. 441.

<sup>8</sup> Указ. раб. – С. 442.

<sup>9</sup> БНА. 2000. № 32 (зарегистрировано в Минюсте России 20.07.2000 за № 2320).

<sup>10</sup> См.: *Чуев В.Н.* Комментарий к Федеральному закону от 26 апреля 2013 г. № 67-ФЗ «О порядке отбывания административного ареста» (постатейный) // подготовлен для системы «КонсультантПлюс».

<sup>11</sup> По большому счету вопрос изначально необходимо было решать путем занятия Генеральной прокуратурой РФ более активной позиции сразу после опубликования Закона № 67-ФЗ, до вступления которого в силу законодатель отвел **90 дней**, которых вполне должно было хватить для своевременного обеспечения надлежащего правового регулирования. К сожалению, как показал проведенный нами в 2013 году анализ состояния участия Генеральной прокуратуры РФ в нормотворческом процессе в случаях, прямо предусмотренных положениями законодательных актов, данный пример является далеко не единственным.

сти к вполне обоснованным жалобам заинтересованных лиц в судебные органы.

Еще одним юридическим «рудиментом» выступает до настоящего времени не отмененное постановление Правительства РФ от 02.10.2002 № 726 «Об утверждении Положения о порядке отбывания административного ареста»<sup>12</sup>, принимавшееся во исполнение старой редакции ст. 32.8 КоАП РФ. Согласно п. 3 ст. 24 Закона о прокуратуре Генеральный прокурор РФ праве информировать главу государства о случаях несоответствия постановления Правительства РФ закону, что, собственно, и необходимо сделать в целях «зачистки» правового пространства. Президент России согласно ч. 3 ст. 115 Конституции РФ вправе отменить такое постановление<sup>13</sup>. Как более мягкий вариант может быть применено в рамках реализации п. 2 ст. 4 Закона о прокуратуре направление информации непосредственно Председателю Правительства России о возникшей ситуации.

К слову, Президент России как куратор относящегося к «силовому» блоку МВД России также может быть проинформирован о сложившейся ситуации с невыполнением Министерством требований закона по делегированным полномочиям, что должно влечь за собой неизбежную дисциплинарную ответственность виновных.

Согласно ч. 3 ст. 17 Закона № 67-ФЗ перечень заболеваний, препятствующих отбыванию административного ареста, устанавливается Правительством РФ. Такого постановления до сих пор не принято, что делает фактически невозможным применение законодательной нормы. Полагаем, что, используя положения ст. 9 Закона о прокуратуре, предусматривающей в рамках участия в правотворческой деятельности право прокурора вносить в органы, обладающие правом законодательной инициативы (а Правительство России является таковым), предложения о принятии нормативных правовых актов, Генеральный прокурор РФ мог бы проинформировать Председателя Правительства РФ об имеющем место неурегулированном вопросе.

В продолжение вопроса о нормотворческой деятельности Правительства РФ следует отметить, что 26.11.2013 за № 1069 было принято постановление «О внесении изменений в некоторые акты Правительства

Российской Федерации по вопросу питания лиц, подвергнутых административному аресту»<sup>14</sup>, что можно рассматривать как выполнение требований, изложенных в ч. 1 ст. 13 Закона № 67-ФЗ, правда, спустя **четыре месяца** после вступления его в силу.

В части 5 ст. 14 Закона № 67-ФЗ содержится требование к администрации места отбывания административного ареста незамедлительно наряду с близкими родственниками или близкими лицами *уведомлять прокурора* в случае заболевания лиц, подвергнутых административному аресту, получения ими травмы или увечья, препятствующих отбыванию административного ареста, либо их смерти в период отбывания административного ареста. Безусловно, законодатель в данном контексте рассматривает прокурора как должностное лицо, осуществляющее надзорную функцию, однако не было бы лишним указать, а что собственно представитель прокуратуры в подобной ситуации должен делать. Это тем более актуально, что подобная смысловая конструкция содержится в целом ряде других законодательных актов<sup>15</sup>, в том числе и прямо корреспондирующих Закону № 67-ФЗ<sup>16</sup>.

Как нам представляется, прокурор обязан провести определенные проверочные действия, то есть необходимо заведение надзорного производства. С точки зрения п. 2 ст. 21 Закона о прокуратуре основанием для проведения прокурорской проверки является поступление в орган прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором. В рассматриваемом нами случае круг оснований для проведения проверки расширяется в силу наличия особой

<sup>14</sup> СЗ РФ. 2013. № 48. Ст. 6276.

<sup>15</sup> Например, в ч. 12 ст. 47 Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» закреплено, что в случае необходимости проведения судебно-медицинской экспертизы разрешение на изъятие органов и тканей у трупа для трансплантации (пересадки) должно быть дано судебно-медицинским экспертом *с уведомлением об этом прокурора*.

<sup>16</sup> Согласно п. 9 ст. 18 Закона № 67-ФЗ сотрудники места отбывания административного ареста вправе применять физическую силу, специальные средства и оружие в случаях и в порядке, установленных Федеральным законом от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» (СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900 (с послед. изменениями)), в соответствии с ч. 6 ст. 19 которого о каждом случае причинения гражданину ранения либо наступления его смерти в результате применения сотрудником полиции физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия *должен уведомляться прокурор* в течение 24 часов. Полагаем, что в Законе № 67-ФЗ необходимо закрепить более жесткую норму о том, что прокурор должен в обязательном порядке уведомляться о каждом случае силового воздействия на граждан, а равно и на сотрудников мест отбывания административного ареста независимо от наступивших последствий.

<sup>12</sup> СЗ РФ. 2002. № 40. Ст. 3938.

<sup>13</sup> Следует отметить, что согласно данным СПС «Консультант-Плюс» в рамках действующей Конституции РФ данная мера применялась главой государства трижды, причем последний раз в 1999 г., из чего можно сделать неправильный вывод о безупречной нормотворческой составляющей в работе высшего органа исполнительной государственной власти в новом тысячелетии.

нормы в ст. 14 Закона № 67-ФЗ, что не противоречит базовым постулатам ст. 129 Конституции России, закрепившей положение о том, что полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации определяются федеральным законом.

Поэтому вопрос заключается в оценке прокурором ситуации даже в отсутствие в сообщении администрации места отбывания административного ареста указания на факт причинения увечья или смерти лицу в результате нарушений закона. Задача прокурора и заключается в том, чтобы установить истину, причем не исключена ситуация, когда прокурор, напротив, в отсутствие умысла или неумышленно не сообщенных сведений со стороны администрации об имевшем место нарушении, в ходе такой проверки установит факт имевшего место противоправного деяния.

Необходимо иметь в виду, что вопросы оценки физического состояния лица, отбывающего административный арест, а также причинно-следственной связи между неким произошедшим событием и влиянием его на изменение состояния здоровья или наступление смерти, находятся за рамками права, в силу чего вопрос квалификации происшедшего лежит в плоскости экспертного заключения, требовать составления которого в процессе «общенадзорной» проверки прокурор не вправе, поскольку в силу ст. 22 Закона о прокуратуре он может привлекать к проверке только специалистов поднадзорных органов и организаций, каковыми могут являться работники органов и учреждений системы здравоохранения, в том числе уполномоченных в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия. Таким образом, в ст. 14 Закона № 67-ФЗ необходимо предусмотреть *право* прокурора *назначать постановлением* в случае неочевидности либо при иных заслуживающих внимания обстоятельствах *экспертизу*.

Одним из нерешенных законодателем вопросов, непосредственно затрагивающих надзорную деятельность прокурора, является отсутствие в арсенале средств прокурорского реагирования права *выносить постановление об освобождении лица, незаконно содержащегося в места*

*отбывания административного ареста*<sup>17</sup>. В Законе о прокуратуре содержится несколько норм, регулирующих схожие правоотношения. Так, в п. 1 ст. 22 закреплено *право* прокурора (его заместителя) освобождать своим постановлением лицо, незаконно задержанное в административном порядке по решению несудебного органа, а п. 2 ст. 33 *обязывает* прокурора (его заместителя) немедленно освободить своим постановлением каждого содержащегося без законных оснований в учреждениях, исполняющих наказания и меры принудительного характера, либо в нарушение закона подвергнутого задержанию, предварительному заключению или помещенного в судебно-психиатрическое учреждение.

Таким образом, проведенное исследование показало, что принятие Федерального закона «О порядке отбывания административного ареста», преследовавшее цель, в том числе приближения регламентации рассматриваемой процедуры в нашей стране к мировым стандартам, на начальной стадии не получило надлежащего сопровождения со стороны субъектов, которым законодателем были делегированы полномочия по разработке и утверждению отдельных значимых нормативных правовых актов. В этом вопросе важную роль должна была сыграть Генеральная прокуратура Российской Федерации с учетом возложения на прокуроров надзора за исполнением названного законодательного акта.

Мы не ставили перед собой задачу разработки в сложившихся условиях методических аспектов осуществления прокурорами надзора за исполнением законов на рассматриваемом направлении, прежде всего в силу наличия отмеченных выше нормотворческих недостатков, а также отсутствия организационно-распорядительного документа, Генерального прокурора РФ по этому вопросу, призванного поставить перед прокурорской системой конкретные задачи. Вместе с тем полагаем в ближайшее время вернуться к вопросу о специфике прокурорского надзора за исполнением норм Закона № 67-ФЗ, который, безусловно, заслуживает особого внимания.

## Библиография:

1. Рябцев В.П. Участие прокурора в правотворческой деятельности. В кн.: Прокурорский надзор: учебник для вузов / под ред. А.Я. Сухарева. 4-е издание. М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2011.

<sup>17</sup> Здесь мы отнюдь не выступаем в качестве автора оригинальной идеи, поскольку подобная норма содержалась в проекте Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», в подготовке которого в 2011-2012 гг. принимал посильное участие автор настоящей статьи.

2. Чуев В.Н. Комментарий к Федеральному закону от 26 апреля 2013 г. № 67-ФЗ «О порядке отбывания административного ареста» (постатейный) // подготовлен для системы «КонсультантПлюс»

**References (transliterated):**

1. Ryabtsev V.P. Uchastie prokurora v pravotvorcheskoi deyatel'nosti. V kn.: Prokurorskii nadzor: uchebnik dlya vuzov / pod red. A.Ya. Sukhareva. 4-e izdanie. M.: NORMA, INFRA-M, 2011.
2. Chuev V.N. Kommentarii k Federal'nomu zakonu ot 26 aprelya 2013 g. № 67-FZ "O poryadke otbyvaniya administrativnogo aresta" (postateinyi) // podgotovlen dlya sistemy "Konsul'tantPlyus"