

## ПРЕДМЕТ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ О РЫБОЛОВСТВЕ

### THE SUBJECT OF PROSECUTOR'S SUPERVISION ON THE IMPLEMENTATION OF LAWS ON FISHERIES

*T. Zherebtsova*

*Summary.* The article presents various points of view on the subject of prosecutorial oversight over the implementation of laws, as a result the author formulates the concept of the subject of prosecutors' supervision on the implementation of fisheries laws. The author also comes to the conclusion about the practical necessity of using the word «law» in a broad sense.

*Keywords:* prosecutor's supervision, subject of supervision, law, fishing, prosecutor's office.

**Жеребцова Татьяна Эдуардовна**

*Аспирант, Университет Генеральной прокуратуры Российской Федерации; старший помощник Долинского городского прокурора Сахалинской области  
zherebtsova.t.e@yandex.ru*

*Аннотация.* В статье приводятся различные точки зрения на предмет прокурорского надзора за исполнением законов, в результате анализа которых автор формулирует понятие предмета прокурорского надзора за исполнением законов о рыболовстве. Также автор приходит к выводу о практической необходимости использования слова «закон» в широком смысле.

*Ключевые слова:* прокурорский надзор, предмет надзора, закон, рыболовство, прокуратура.

**В** науке о прокурорской деятельности одним из основных аспектов является определение предмета прокурорского надзора. К примеру, Е.Р. Ергашев справедливо связывает эффективность прокурорской деятельности с достижением в науке и на практике единообразного понимания о предмете прокурорского надзора [5, с. 16–21].

В соответствии с п. 1 ст. 21 Федерального закона от 17 января 1992 года № 2202–1 «О прокуратуре Российской Федерации» (ред. от 27.12.2018) (далее — Закон о прокуратуре) предметом надзора за исполнением законов является: соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций; соответствие законам правовых актов, издаваемых органами и указанными должностными лицами. Похожие нормы содержались и в ст. 22 Закона СССР от 30.11.1979 № 1162-Х «О прокуратуре СССР».

Несмотря на вышеприведенные законоположения, вопрос о предмете прокурорского надзора за исполнением законов вообще и в различных отраслях и направлениях прокурорского надзора нельзя признать раз и навсегда решенным.

В.П. Рябцев полагает, что в самом общем виде предмет надзора за исполнением законов определяется в ст. 21 Закона о прокуратуре, который состоит из двух взаимосвязанных, но четко разделяющихся аспектов: соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов, а также законность издаваемых правовых актов. По мнению автора, также немаловажны круг и иерархичность законов, за исполнением (соблюдением) которых осуществляется прокурорский надзор [14, с. 26, 156–157].

Схожую точку зрения занимает и А.Х. Казарина [6, с. 189], дополняя ее тем, что не следует жестко связывать результаты надзорной деятельности прокурора с состоянием законности, т.к. это порождает завышенные ожидания от прокурора [6, с. 190]. Обосновывая свой вывод о двухаспектном понятии предмета прокурорского надзора, автор подчеркивает, что в данном определении видится специфика прокурорского надзора, как вида государственной деятельности. Это позволяет более полно и точно определить пределы прокурорского надзора, а также дать оценку эффективности такой деятельности [6, с. 190].

М.С. Шалумов [17, с. 67–68] и В.В. Гаврилов [3, с. 58] определяют предмет прокурорского надзора как испол-

нение законов. При этом последний ученый под исполнением законов понимает как раз-таки соответствие им нормативных правовых актов, действий поднадзорных органов и должностных лиц, соблюдение законов гражданами, а также принятие мер по предупреждению нарушений законов [4, с. 62].

Н.Н. Карпов [8, с. 13] и Б.В. Коробейников [9, с. 23, 89–96] также придерживаются положений Закона о прокуратуре и определяют предмет прокурорского надзора через «соблюдение», «исполнение» и «соответствие» относительно законов. При этом Н.Н. Карпов допускает возможность расширения содержания предмета прокурорского надзора за исполнением законов, добавляя к ним принятые в порядке опережающего нормотворчества нормативные указы Президента Российской Федерации, в частности по приоритетным национальным проектам. Такое отступление, по мнению автора, обусловлено спецификой самих указов и их социальной значимостью [8, с. 30–31].

К.Ф. Скворцов также предлагал включить в предмет прокурорского надзора исполнение указов Президента Российской Федерации общенормативного характера, сделав соответствующее дополнение в Конституции Российской Федерации [11, с. 25].

По мнению Е.Р. Ергашева, прокурорский надзор, как особый вид деятельности прокуратуры Российской Федерации, направлен на исполнение не законов, а определенного вида законодательства [5, с. 19].

Из существа приведенных мнений следует, что наиболее дискуссионным остается вопрос о том, что понимать под словом «закон».

Федеральный закон от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (ред. от 06.03.2019) (далее — Закон № 166) является основным законом, регулирующим сферу рыболовства. Согласно ст. 3 этого законодательного акта законодательство о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов состоит из настоящего Федерального закона, других федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации. Кроме того, отношения в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов могут регулироваться также указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, в пределах полномочий, определенных Законом о Рыболовстве, другими федеральными законами, а также нормативными указами Президента Российской Федерации. Нормативные правовые акты могут быть изданы органами исполнительной власти федерального и регионального уровней, а также органами местного самоуправления.

В этой связи, в целях осуществления прокурорского надзора за исполнением данного закона, обоснованно возникает вопрос о том, как понимать слово «закон» — в широком или узком смысле. Нужно ли под законом понимать только федеральные, в том числе конституционные, законы или будут в это число входить и законы субъектов Российской Федерации.

Некоторые авторы толкуют положения п. 1 ст. 21 Закона о прокуратуре в буквальном смысле. Так, А.Я. Сухарев не видит каких-либо проблем и считает, что законодательство о прокуратуре вполне определено и однозначно исходит из положений о связи надзорной функции только со сферой исполнения законов [13, с. 205–206].

По мнению В.Б. Ястребова [13, с. 176] и Н.В. Субановой [15, с. 97] сама постановка такого вопроса является серьезной теоретической ошибкой.

В юридической энциклопедии слово «закон» понимается в двух значениях:

- ◆ в собственно юридическом смысле это нормативный правовой акт, принятый высшим законодательным (представительным) органом государственной власти либо в результате непосредственного волеизъявления населения, регулирующий наиболее важные общественные отношения и обладающий наибольшей (после конституции) юридической силой в системе национального законодательства;
- ◆ в широком смысле слова это все нормативные правовые акты в целом, все установленные или санкционированные государством общеобязательные правила, в том числе указы, постановления, инструкции, правила и другие нормативные правовые акты. По мнению авторов-составителей данного словаря, в спорных случаях необходимо понимать закон именно в узком смысле [16, с. 339].

В тоже время, анализ литературы по проблемам общей теории государства и права свидетельствует об отсутствии единого мнения о том, что понимать под словом и одновременно базовой правовой категорией — «закон».

По мнению М.Н. Марченко, проблемой настоящего времени является не сам по себе выбор узкого или широкого понимания закона, а его осуществление в отрыве от исторического развития и сущности самого закона, его эволюции и развития [10, с. 120–121].

В этой связи, также нельзя не согласиться с высказыванием известного российского правоведа Н.А. Буцков-

ского, который еще в XIX веке отметил о необходимости принятия во внимание наличие внутренней связи между основными («коренными») законами, определяющими суть права как регулятора, и дополнительными («распределительными»), которые позволяют реализовать первые [2, с. 78].

Представляется, что спор о понимании значения слова «закон» не может быть решен в рамках теории прокурорской деятельности, это более сложная и имеющая значения для всей правовой системы категория. В такой ситуации нельзя оставлять без внимания социально-экономические реалии, а также качество нормативных правовых актов и уровень развития государственно-правовых институтов. В противном случае это может негативным образом сказаться на достижении целей прокурорского надзора за исполнением законов, в частности о рыболовстве.

Учитывая нынешние реалии, некоторыми учеными в сфере прокурорского надзора неоднократно высказывались мнения о возможности (при определенных условиях) прокурорского надзора за исполнением подзаконных нормативных правовых актов. Так, Н. Д. Бут, не отрицает, что при непосредственном осуществлении прокурорского надзора, подзаконные нормативные правовые акты нередко дают возможность дать более правильную оценку проверяемым действиям [1, с. 138].

Приведем простой пример. Статья 17 Закона № 166 называет 8 рыбхозийственных бассейнов, образованных на территории государства. Правила рыболовства для каждого из них определены отдельными Приказами Минсельхоза России, принятыми в разное время и значительно позднее самого закона. При этом Правила рыболовства конкретно регулируют эту сферу правоотношений для различных видов рыболовства (как и где ловить, какие орудия можно использовать и т.п.), устанавливают требования к сохранению водных биоресурсов и т.д. Без оценки соблюдения требований названных Правил дать оценку законности деятельности по рыболовству конкретного проверяемого лица не представляется возможным.

Принимая во внимание несовершенство нормативного регулирования, авторские позиции уважаемых ученых в области теории прокурорской деятельности, а также данные о многочисленных нарушениях законов и подзаконных нормативных правовых актов полагаю, что правы те, кто говорят о невозможности и абсурдности существования теории без практики и наоборот, поскольку первая дает базу для существования второй, в то же время только на практике можно понять, правильны и жизнеспособны ли выводы чистой теории.

К примеру, по мнению К. Ю. Винокурова, употребляемый в статьях 1 и 21 Закона о прокуратуре термин «закон» следует понимать в собирательном значении, близком к термину «законодательство», а не буквально [12, с. 140].

Российская правовая система так устроена, что ни один закон в полной мере не регулирует ту сферу правоотношений, ради которой он принимался. В каждом случае должно быть большое или малое число подзаконных нормативных актов, в том числе, принятых на муниципальном и локальном уровнях. Рыболовство в данном случае не исключение, а скорее сложившееся общее правило.

Учитывая изложенное полагаем, что под предметом прокурорского надзора за исполнением законов в сфере рыболовства, как одной из подотраслей прокурорского надзора за исполнением экологического законодательства, следует понимать соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законодательства о рыболовстве, федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций в сфере рыболовства, а также соответствие законам правовых актов, издаваемых вышеуказанными органами и должностными лицами.

В целях систематизации нормативных правовых актов, относящихся к предмету прокурорского надзора за исполнением законов о рыболовстве, последние можно классифицировать по различным основаниям.

*По юридической силе или по издавшему органу:* Конституция РФ; международные договоры и соглашения; Федеральные законы; Указы Президента Российской Федерации; Постановления и иные нормативные акты Правительства Российской Федерации; Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти; Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации; Нормативные правовые акты органов местного самоуправления.

*По направлениям деятельности в сфере рыболовства:* возникновение права на добычу (вылов) ВБР; порядок добычи (вылова); осуществление рыболовства; в сфере аквакультуры (рыбоводства);

*По характеру регулируемых правоотношений:* общие (т.е. регулируют только деятельность по рыболовству) и специальные (т.е. иное природоохранное

законодательство, соблюдение которого необходимо в ходе осуществления деятельности по рыболовству и нарушение которого могут оказать негативное влияние на дальнейшую деятельность по рыболовству, а также сохранения водных биологических ресурсов, к примеру, в сфере охраны вод; в сфере охраны окружающей среды; в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия и т.д.).

Как видно, предмет прокурорского надзора за исполнением законов о рыболовстве не может ограничиваться только исполнением законов, но включает в себя и надзор за исполнением нормативных правовых актов федеральных органов, органов власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления. Анализ норм Закона № 166 показал, что он не рабо-

тал бы без дополнительных подзаконных нормативных правовых актов, в том числе о рыбохозяйственных бассейнах, порядке определения квот и т.д.

Учитывая вышеизложенное, полагаем необходимым отнести к предмету прокурорского надзора за исполнением законов о рыболовстве не только нормы законов, в частности Закона № 166, но и подзаконных нормативных правовых актов, направленных на непосредственное исполнение законов в обозначенной сфере. В связи с этим целесообразно в каждом акте прокурорского реагирования, принимаемого по фактам устранения нарушений в сфере рыболовства, последовательно связывать правовые положения, обосновывающий факт допущенного нарушения, от норм законов до норм конкретного подзаконного акта.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Бут Н. Д. Теоретические, правовые и организационные основы прокурорского надзора за исполнением законов о свободе экономической деятельности в Российской Федерации: дис. ... докт. юрид. наук. М., 2011.
2. Буцковский Н. А. Очерки судебных порядков по уставам 20 ноября 1864 года. — СПб., 1874.
3. Гаврилов В. В. Сущность прокурорского надзора в СССР. Саратов: Изд-во Саратовского университета, 1984.
4. Даев В. Г., Маршунов М. Н. Основы теории прокурорского надзора. Л.: Издательство Ленинградского университета, 1990.
5. Ергашев Е. Р. К вопросу о понятии и признаках предмета и объекта прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина // Законы России: опыт, анализ, практика. 2011. № 11. С. 16–21.
6. Казарина А. Х. Теоретические и прикладные проблемы прокурорского надзора за исполнением законов экономической направленности: Дис. ... докт. юрид. наук, М., 2009.
7. Карпов Н. Хорошая теория — залог успешной практики // Законность. 2008. № 7. С. 13.
8. Карпов Н. Н. Прокурорский надзор за исполнением имеющих нормативный характер указов Президента Российской Федерации // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2012. № 5.
9. Коробейников Б. В. Прокурорский надзор в Российской Федерации: Учебник. — М.: Юристъ, 2006.
10. Марченко М. Н. Источники права: учебное пособие. — М.: Проспект, 2018.
11. Проблемы развития правового статуса Российской прокуратуры (в условиях переходного периода). — М., 1998. — 92 с.
12. Прокурорский надзор. Курс лекций и практикум — 7-е изд., перераб. и доп. / Под ред. Ю. Е. Винокурова. — М.: Издательство «Экзамен», 2006.
13. Прокурорский надзор: учебник / под ред. А. Я. Сухарева. — 4-е изд., перераб. и доп. — М.: Норма: ИНФРА-М, 2018.
14. Рябцев В. П. Прокурорский надзор: Курс лекций. М.: Норма, 2006.
15. Субанова Н. В. Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере лицензирования: вопросы теории и практики / М.: Юриспруденция. 2010.
16. Тихомирова Л. В., Тихомиров М. Ю. Юридическая энциклопедия, изд. 6-е, доп. и перераб. — М.: Изд. Тихомирова М. Ю., 2013
17. Шалумов М. С. Прокуратура в современном Российском государстве. — Монография. — Кострома, 2001.

© Жеребцова Татьяна Эдуардовна ( zherebtsova.t.e@yandex.ru ).

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»