

*Кодзокова Л.А.*

### **§3.2. Представление прокурора: порядок внесения и обжалования.**

Параграф посвящен понятиям и полномочиям прокурора, а также порядку внесения и оспаривания актов прокурорского реагирования.

**Ключевые слова.** Прокурор, жалоба, заявление, должностные лица, граждане, представление, требования, противоречия, порядок обжалования.

**Kodzokova L.A.**

### **§3.2. Representation of the prosecutor: the procedure for making and appealing.**

The forerun is devoted to the concepts and powers of the prosecutor, as well as the procedure for making and challenging acts of prosecutorial response.

**Keywords.** Prosecutor, complaint, statement, officials, citizens, representation, demands, contradictions, appeal procedure.

Прокуроры в соответствии с процессуальным законодательством Российской Федерации участвуют в рассмотрении дел судами, арбитражными судами, опротестовывают противоречащие закону решения, приговоры, определения и постановления судов.

В соответствии с законодательством РФ прокурор при осуществлении возложенных на него функций вправе:

по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территории и в помещения органов, указанных в статье 21 Федерального закона, иметь доступ к их документам и материалам, проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона;

требовать от руководителей и других должностных лиц указанных органов представления необходимых документов и материалов; выделения специалистов для выяснения возникших вопросов; проведения проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций;

вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу

нарушений законов.<sup>1</sup>

Прокурор или его заместитель по основаниям, установленным законом, возбуждает производство об административном правонарушении, требует привлечения лиц, нарушивших закон, к иной установленной законом ответственности, предостерегает о недопустимости нарушения закона.

Прокурор или его заместитель в случае установления факта нарушения закона органами и должностными лицами:

освобождает своим постановлением лиц, незаконно подвергнутых административному задержанию на основании решений несудебных органов;

опротестовывает противоречащие закону правовые акты, обращается в суд или арбитражный суд с требованием о признании таких актов недействительными;

вносит представление об устранении нарушений закона.

Должностные лица обязаны приступить к выполнению требований прокурора или его заместителя о проведении проверок и ревизий незамедлительно.

При осуществлении возложенных на него функций прокурор:

рассматривает и проверяет заявления, жалобы и иные сообщения о нарушении прав и свобод человека и гражданина;

разъясняет пострадавшим порядок защиты их прав и свобод;

принимает меры по предупреждению и пресечению нарушений прав и свобод человека и гражданина, привлечению к ответственности лиц, нарушивших закон, и возмещению причиненного ущерба.<sup>2</sup>

В случае нарушения прав и свобод человека и гражданина, защищаемых в порядке гражданского и административного судопроизводства, когда пострадавший по состоянию здоровья, возрасту или иным причинам не может лично отстаивать в суде или арбитражном суде свои права и свободы или когда нарушены права и свободы значительного числа граждан либо в силу иных обстоятельств нарушение приобрело особое общественное значение.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон «о прокуратуре российской федерации» от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 30.10.2018). статья 22.

<sup>2</sup> Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 30.10.2018). Статья 27.

При наличии оснований полагать, что нарушение прав и свобод человека и гражданина имеет характер преступления, прокурор принимает меры к тому, чтобы лица, его совершившие, были подвергнуты уголовному преследованию в соответствии с законом.

В случаях, когда нарушение прав и свобод человека и гражданина имеет характер административного правонарушения, прокурор возбуждает производство об административном правонарушении или незамедлительно передает сообщение о правонарушении и материалы проверки в орган или должностному лицу, которые полномочны рассматривать дела об административных правонарушениях.

Одним из документов, которые прокурор выносит по жалобе граждан и юридических лиц на нарушения закона (акт прокурорского реагирования), является представление прокурора, основанное на результатах рассмотренных материалов прокурорской проверки.

Закон требует вносить представление об устранении нарушения законодательства совершившему таковое должностному лицу в соответствующий орган. Представление прокурора подлежит немедленному рассмотрению. Лица либо организации после получения представления в течение месяца обязаны принять конкретные меры, которые направлены на устранение указанных нарушений, а также тех причин либо условий, которые способствовали такому нарушению.<sup>1</sup>

О результатах предпринятых мер прокурору сообщается в письменном виде.

В соответствии со сложившейся практикой в содержании прокурорского представления должны быть отражены, кроме органа и должностного лица, которым вносится представление:

- источники информированности прокурора;
- правовая природа допущенных нарушений;
- анализ причин и условий возникновения нарушений;

<sup>1</sup> Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 30.10.2018). Статья 24.

требования, предъявляемые к виновному лицу прокурором, с обязательным указанием, в какой срок надлежит их исполнить.

Необходимо заметить, что заявленные рекомендации прокурора могут касаться только вопросов права, но не организации работы, административно-хозяйственных моментов.

Требования, которые касаются устранения нарушений технических норм, нарушений в области экономики, должны иметь под собою основу в виде заключения специалиста либо базироваться на материалах проверок и ревизий.

Среди указаний прокурора могут содержаться не только требования, относящиеся к самому правонарушению, но и рекомендации о необходимости наказать виновных лиц. Внесенное представление, как правило, носит индивидуальный по своему содержанию характер, должно подчиняться общим требованиям и не может противоречить нормативным правовым актам законодательства РФ.

Несоблюдение вышеуказанных положений закона, которые касаются содержания и требований представления прокурора, может стать причиной его отмены в том случае, если лицо, права которого нарушены, обжалует этот документ в судебном порядке. Так, постановлением Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 23.03.16 № Ф01-574/2016 по делу № А17-3351/2015 было отменено представление прокурора. Суд счел, что прокуратура, внося представление, вторглась в гражданско-правовые отношения и нарушила права хозяйствующего субъекта.

Также, определением Верховного суда РФ от 06.07.2016 №88-КГ16-2 было отменено оспариваемое представление, поскольку в документах не были указаны нарушения, допущенные непосредственно заявителем, не ставился вопрос о привлечении нарушителя к какому-либо виду ответственности.

Учитывая позицию Конституционного суда РФ, которая была изложена в определении «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Моторичевой И.И.» от 24.02.05 № 84-О, осуществляя надзор за выполнением законов, органы прокуратуры не могут подменять другие государственные

органы.<sup>1</sup>

Непосредственно прокурорское представление не имеет абсолютного характера и не обладает силой принудительного исполнения. Цель, с которой представление вносится, - понудить нормами, приведенными в законе, устранить нарушения законодательства добровольно.

Требования, подлежащие безусловному исполнению, реализуются путем иных процедур, например посредством обращения прокурора в суд.

Проведение оценки законности требований, которые содержатся в прокурорском представлении, возможно только в судебном порядке в рамках дела об обжаловании указанного документа (его признании незаконным).

Исходя из правил, установленных законодательством РФ, правомерность требований, заявленных в прокурорском представлении, а также бремя доказывания того, что лицом или организацией был нарушен закон, лежат на прокуроре.<sup>2</sup>

При рассмотрении в судебном порядке дела об указанном административном правонарушении либо дела об оспаривании представления прокурора прокурор должен доказать факт нарушения закона органом или должностным лицом, которому внесено представление, и правомерность своих требований.

Таким образом, оценка законности требований, содержащихся в представлении прокурора может быть дана судом либо в рамках дела по заявлению об обжаловании представления (признании его незаконным), либо мировым судьей в рамках административного производства по статье 17.7 КоАП РФ.

Независимо от того, нормативный или ненормативный характер носят акты государственных органов, органов местного самоуправления либо других органов и должностных лиц, они могут быть оспорены в суде в случае, если

---

<sup>1</sup> Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 30.10.2018). Статья 21.

<sup>2</sup> Кодекс административного судопроизводства РФ от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 19.07.2018).ст. 65, п. 1.

затрагивают права, а также интересы граждан и юридических лиц или предпринимателей.<sup>1</sup>

Это относится и к представлению прокурора, которое может быть обжаловано в порядке, предусмотренном гл. 22 КАС РФ и гл.24 АПК РФ.

В соответствии с гражданско-процессуальным законодательством каждый вправе обратиться в суд с заявлением о признании действий прокурора (представления) незаконным в порядке, предусмотренном гл. 25 ГПК РФ, а суд должен рассматривает такое заявление по существу, оснований для отказа в принятии такого заявления ст. 134 ГПК РФ не содержит. Представление есть не что иное, как мнение юриста - прокурора, а мнения не могут нарушать прав и законных интересов. Вот когда вопрос ставится о привлечении к административной ответственности, тогда идет обжалование. Прокуратура, если следовать букве Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1, действительно не определяется там как орган государственной власти, а как единая федеральная централизованная система органов. Но гл. 24 АПК предусматривает возможность оспаривания актов не только органов государственной власти, а государственных органов как таковых.

В течение месяца со дня внесения представления должны быть приняты конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона, их причин и условий, им способствующих; о результатах принятых мер должно быть сообщено прокурору в письменной форме. Как правило, при игнорировании данного требования, прокурор выносит постановление о привлечении к административной ответственности по ст.17.7 КоАП. При обжаловании данного постановления привлеченным лицом, как раз и должна выясняться, в том числе, законность требований прокурора. В то же время, если представление прокурора предполагает выполнение определенным лицом каких-либо действий (фактически накладывает обязанность, за неисполнение которой предусмотрена ответственность), самостоятельное его обжалование возможно в рамках гл. 25 ГПК. Оценка законности требований, содержащихся

---

<sup>1</sup> Арбитражный процессуальный кодекс рф от 24.07.2002 № 95-фз (ред. от 03.08.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 04.08.2018). ст. 226, п. 11.

в представлении прокурора, может быть дана судом либо в рамках дела по заявлению об обжаловании представления (признании его незаконным), либо мировым судьей в рамках административного производства по ст.17.7. КоАП РФ.

Для обжалования в ведомственном порядке необходимо обратиться к вышестоящему прокурору (например, если представление было вынесено прокурором города/района, то в областную прокуратуру). Заявление составляется в произвольной форме с указанием адресата, своих контактных данных и со ссылкой на представление, которое обжалуется. Для обжалования в судебном порядке – необходимо обратиться в суд с заявлением о признании незаконным действий/бездействия прокурора и признании представления незаконным. Форма такого заявления должна соответствовать нормам процессуального кодекса. Обжаловать можно в случае, если представление прокурора не соответствует закону и нарушает права и законные интересы граждан.

В соответствии с п. 1 ст. 21, п. 3 ст. 22, статьями 24, 28 Закона № 2202–1 прокурор при осуществлении надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов наделен правом вносить представление об устранении нарушений закона в орган или должностному лицу, которые уполномочены устранить допущенные нарушения. Представление подлежит безотлагательному рассмотрению; в течение месяца со дня внесения представления должны быть приняты конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона; о результатах принятых мер должно быть сообщено прокурору в письменной форме. За невыполнение требований прокурора, вытекающих из его полномочий, установленных федеральным законом, ст.17.7 КоАП РФ установлена административная ответственность, в том числе и лиц, на которые возложена обязанность по исполнению требований, содержащихся в представлении. При этом действующее законодательство не предусматривает специального порядка обжалования представлений прокурора.

Вместе с тем из ч. 1 ст.3 и ст. 245 ГПК РФ следует, что заинтересованное лицо вправе в порядке, установленном законодательством о гражданском судопроизводстве, обратиться в суд за защитой нарушенных либо оспариваемых прав, свобод или законных интересов, в том числе и путем оспаривания решений и действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих.

К должностным лицам, решения, действия (бездействие) которых могут быть оспорены по правилам гл. 25 ГПК РФ, относятся, в частности, должностные лица органов прокуратуры. В силу ст. 255 ГПК РФ к решениям, действиям (бездействию) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных или муниципальных служащих, которые могут быть оспорены в порядке гражданского судопроизводства, относятся те решения, действия (бездействие), в результате которых: - нарушены права и свободы гражданина; - созданы препятствия к осуществлению гражданином его прав и свобод; - на гражданина незаконно возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к ответственности.

Соответственно, должностные лица органов прокуратуры действующим законодательством не исключены из перечня лиц, действия которых могут быть обжалованы в порядке, установленном гл. 25 ГПК РФ.

Таким образом, если орган или должностное лицо, в отношении которых внесено представление, считает, что представление нарушает его права и свободы, создает препятствия к осуществлению его прав и свобод либо возлагает на него незаконно какие-либо обязанности, то они вправе обратиться в суд с соответствующим заявлением в порядке, предусмотренном гл. 25 ГПК РФ, а суд рассматривает такое заявление по существу, оснований для отказа в принятии такого заявления ст. 134 ГПК РФ не содержит. Если лицо не воспользовалось указанной процедурой защиты своих нарушенных прав и по факту неисполнения представления прокурора возбуждено дело об



административном правонарушении по ст.17.7 КоАП РФ, то обязанность доказывания правомерности требований, изложенных в представлении, лежит на прокуроре, а суду необходимо исследовать вопрос о законности и обоснованности внесенного представления, поскольку ответственность по ст.17.7 КоАП РФ наступает лишь в случае неисполнения законных требований прокурора.

Существуют и противоречия, которые усматриваются в содержании внутренних актов прокуратуры и правоприменительных судебных актов. Касаются они правил изложения резолютивной части рассматриваемого выше акта прокурорского реагирования. Причина этого - различное понимание и толкование судебными органами и органами прокуратуры задач, стоящих перед прокурорским представлением.<sup>1</sup>

Такая несогласованность иногда приводит к возникновению спорных моментов касаясь правомерности вносимого прокуратурой документа. Так, пункт 6.2 письма Генеральной прокуратуры РФ предписывает, что резолютивная часть представления должна включать требования об обязательности наказания в порядке привлечения лиц к дисциплинарной ответственности.<sup>2</sup>

Однако позиция, изложенная в постановлении Верховного суда РФ от 16.12.16 № 78-АД16-38, которым представление отменено, указывает на то, что в законе отсутствуют правовые основания требовать исполнения лицом той обязанности, которая является его правом. Из понимания [статьи 192](#) Трудового кодекса РФ работодатель обладает правом налагать дисциплинарные взыскания и определять самостоятельно основания для их применения.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 3 (2015) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 25.11.2015) (ред. от 28.03.2018). П. 19.

<sup>2</sup> Письмо Генеральной прокуратуры РФ от 27.02.2004 № 36-12-2004 «О Методических рекомендациях по организации работы прокуратуры по надзору за исполнением законодательства об административных правонарушениях». П. 6.2.

<sup>3</sup> Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 11.10.2018). [Ст. 192](#).

Таким образом, представление прокурора, противоречащее нормам законодательства, может быть обжаловано в вышестоящую инстанцию, а также в судебном порядке. Судебный порядок обжалования этого документа заключается в подаче заявления в судебные органы РФ, в котором, согласно общим правилам законодательства, должны быть изложены факты и основания, указывающие на нарушения прав и интересов заявителя, а также соблюдены нормы процессуального законодательства, устанавливающие правила подачи и рассмотрения заявления в органах суда.

#### **Библиографический список**

1. Арбитражный процессуальный кодекс РФ от 24.07.2002 № 95-ФЗ (ред. от 03.08.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 04.08.2018). Ст. 226, п. 11.
2. Кодекс административного судопроизводства РФ от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 19.07.2018). Ст. 65, п. 1.
3. Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 30.10.2018). Ст.ст. 21, 22, 24, 27.
4. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 3 (2015) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 25.11.2015) (ред. от 28.03.2018). П. 19.
5. Письмо Генеральной прокуратуры РФ от 27.02.2004 № 36-12-2004 «О Методических рекомендациях по организации работы прокуратуры по надзору за исполнением законодательства об административных правонарушениях». П.