

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.¹

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.²

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.

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

² 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 такое 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.¹

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;

¹ 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.¹

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.²

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

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

² 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.¹

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

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.

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.¹

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.²

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.³

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

² 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.

³ 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.