

ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

Научная статья
УДК 347.963
DOI 10.35266/2312-3419-2023-1-64-69

ПРЕДСТАВЛЕНИЕ ПРОКУРОРА КАК АКТ РЕАГИРОВАНИЯ НА НАРУШЕНИЕ ЗАКОНА

Наталья Николаевна Гребнева

Сургутский государственный университет, Сургут, Россия
nanaky2009@rambler.ru

Аннотация. В статье автор определяет требования к содержанию прокурорского представления, рассматривая его как профилактическую меру, не допускающую совершения преступлений и иных правонарушений, анализирует статистику вынесения прокурорами Ханты-Мансийского автономного округа – Югры представлений, поднимает проблему формального отношения субъекта нарушения к требованиям прокурора об устранении нарушений закона. При работе над темой автором использованы теоретические и эмпирические методы: анализ точек зрения на природу прокурорского представления, сопоставление статистических данных деятельности прокуратуры по годам, опрос прокурорских работников, наблюдение за исполнением законодательства отдельными субъектами права.

Ключевые слова: прокурор, представление об устранении нарушений закона, надзор, сроки рассмотрения, закон, акт прокурорского реагирования

Для цитирования: Гребнева Н. Н. Представление прокурора как акт реагирования на нарушение закона // Вестник Сургутского государственного университета. 2023. Т. 11, № 1. С. 64–69. DOI 10.35266/2312-3419-2023-1-64-69.

Original article

PROSECUTOR'S SUBMISSION AS AN ACT OF RESPONSE TO THE LAW VIOLATION

Natalya N. Grebneva

Surgut State University, Surgut, Russia
nanaky2009@rambler.ru

Abstract. The author determines the requirements for the content of the prosecutor's submission, considering it as a preventive measure that prohibits the commission of crimes and other offenses. The article analyzes the statistics of the prosecutor's submissions of the Khanty-Mansi Autonomous Okrug – Ugra, and emphasizes the issue of the subject of violation's formal attitude toward the prosecutor's requirements to eliminate the violation of law. In the course of the study, the author used theoretical and empirical methods, particularly an analysis of point of view on the nature of the prosecutor's submission; a comparison of statistical data of the prosecutor's office performance by years; a survey of prosecutors; and monitoring of compliance with the law of some subjects of the law.

Keywords: prosecutor, submission for the elimination of law violation, surveillance, terms of consideration, law, the act of prosecutor's response

For citation: Grebneva N. N. Prosecutor's Submission as an Act of Response to the Law Violation. Surgut State University Journal. 2023. Vol. 11, No. 1. P. 64–69. DOI 10.35266/2312-3419-2023-1-64-69.

ВВЕДЕНИЕ

Проведенный автором анализ статистических данных деятельности органов прокуратуры Ханты-Мансийского округа – Югры показывает, что вынесение представлений об устранении нарушений закона наиболее часто применяется среди общенадзорных актов прокурорского реагирования. Так, в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре за 2021 г. прокурорами вынесено 5074 представления, принесено 1370 протестов, предостережено о недопустимости нарушения закона 727 лиц [1]. В 2022 г. прокурорами округа вынесено уже 5291 представление, принесено 1406 протестов, предостережено о недопустимости нарушения закона 759 лиц [2]. Следует отметить, что указанные цифры вызывают некоторое сомнение: либо прокуратура с каждым годом работает все лучше и лучше, либо нарушений законов в округе становится все больше.

Самыми распространенными сферами прокурорского надзора, в котором представление находит свое применение, как следует из вышеуказанных статистических данных, являются:

- надзор за исполнением законов на досудебной стадии уголовного судопроизводства (в 2021 г. внесено 467 представлений и информации об устранении нарушений, в 2022 г. уже 476);

- надзор за законностью исполнения уголовных наказаний (в 2021 г. внесено 274 представления, в 2022 г. – 290) [1, 2].

Порядок и условия внесения прокурорами представлений регламентируется Федеральным законом от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре РФ» (далее – Федеральный закон № 2202-1) [3]. Правом вносить представление обладает как прокурор, так и его заместитель. Адресатом прокурорского представления выступает орган, а также его должностное лицо (например, следователь, дознаватель, глава администрации, директор школы и др.), у которого есть достаточные полномочия не только рассматривать представление, но и принимать действенные меры, направленные на устранение нарушений законности. По общему праву представление

прокурора должно быть рассмотрено безотлагательно, а о результатах его рассмотрения прокурор должен получить соответствующее уведомление (ответ).

МАТЕРИАЛЫ И МЕТОДЫ

В ходе исследования автор использовал теоретические и эмпирические методы: анализ точек зрения на природу прокурорского представления, сопоставление статистических данных деятельности прокуратуры за несколько лет, опрос прокурорских работников, наблюдение за исполнением законодательства отдельными субъектами права и др.

Прокурор может требовать устранения нарушения закона следователем или дознавателем при расследовании конкретного преступления, органом дознания при рассмотрении сообщения о преступлении. В этом случае прокурорское представление, как, на наш взгляд, верно указывает В. И. Саркисов, «нацелено на отмену незаконного и необоснованного процессуального решения, устранение конкретных нарушений, совершение конкретных действий по устранению нарушения закона. Прокурорское представление в орган следствия или дознания может вноситься при установлении нарушений, имеющих системный, общий характер, например, по результатам нарушений, выявленных при расследовании нескольких уголовных дел, и нацелено на устранение не только нарушений, но также причин и условий, способствовавших появлению нарушений, а также на привлечение виновных лиц к ответственности» [4]. Но, хотелось бы оговориться, что прокурорские представления в адрес следственных органов и органов дознания носят специфический характер и особое название (не представление, а требование об устранении нарушений закона). Изучению данной проблемы посвящали свои исследования многие ученые в области уголовного процесса, например, А. Ю. Винокуров [5], Ю. С. Митькова [6], А. В. Спирин [7], Е. В. Коломеец [8] и др., в связи с чем подробно рассматривать ее не будем. Нам бы хотелось более подробно остановиться на представлениях прокуро-

ра, направляемых в другие органы власти и организации.

РЕЗУЛЬТАТЫ И ИХ ОБСУЖДЕНИЕ

Для представления прокурора характерна обязательная письменная форма и соблюдение определенных требований к его содержанию. Если рассмотреть вопрос о содержании представления, то оно должно включать в себя следующие обязательные элементы:

1) указание на данные об адресате: его ФИО, занимаемая должность, место нахождения или юридический адрес. Также может быть указана и иная информация, например, номер рабочего телефона, электронная почта и т. д.;

2) наименование представления должно указывать на сферу общественных отношений, в которой выявлены нарушения законодательства, например, «Представление об устранении нарушений законодательства об охране здоровья» или «Представление об устранении нарушений санитарного законодательства» и т. д. В наименовании представления необязательно указывать нарушение какого именно законодательного акта установлено прокурором, а достаточно указать сферу или отрасль законодательного регулирования, поскольку в самом тексте представления прокурором более детально описываются нарушения законов, указываются пункты, статьи или разделы законодательных актов, которые были непосредственно нарушены;

3) требования к содержанию текста представления законом не установлены, но в самом тексте должна быть указана достаточная и обстоятельная информация, из которой следует следующее: какому именно органу или должностному лицу адресуется представление, а также в чем конкретно выразилось нарушение закона. Кроме того, прокурор должен указать на все возможные негативные последствия выявленного нарушения, меры юридической ответственности, которые могут ожидать нарушителя, если он своевременно не позаботится об устранении нарушения или не примет меры, чтобы нарушение было прекращено. Прокурор вправе: определять, как устранить нарушение закона, давать рекомендации по действию нарушителя в той или

иной ситуации. В представлении прокурор может требовать привлечь виновных в нарушении должностных или иных лиц к установленной законом юридической ответственности, например, к дисциплинарной или материальной;

4) на основании ст. 24 Федерального закона № 2202-1 прокурор вправе требовать от адресата: а) принятия конкретных и обоснованных мер для устранения допущенных нарушений закона; б) сообщения о результатах рассмотрения представления в течение месяца;

5) представление подписывается прокурором (заместителем прокурора) с указанием его фамилии, классного чина, должности.

Анализ содержательной стороны прокурорского представления позволяет относить его к документам строгой отчетности, реквизиты которого близки к деловому письму или претензии. Между тем данный документ обладает большей юридической силой, поскольку принят на основании закона, отражает законные полномочия прокурорских работников, содержит обязательство о его рассмотрении и предполагает наличие обратной связи между адресатом и вынесшим его прокурором.

Важным условием для исполнимости представления является соблюдение сроков по его рассмотрению и принятию решения адресатом. Этот срок ограничен одним месяцем с момента внесения представления. Однако на практике субъекты, в отношении которых вынесено представление, чаще всего ограничиваются формальной отпиской о том, что информация принята к рассмотрению, а о конкретных принятых мерах прокурору не сообщают. Между тем прокурор требует, чтобы эти меры были приняты. Данный вывод можно подтвердить многочисленной практикой рассмотрения представлений прокурора.

Так, например, из источников открытой и доступной информации о получении прокурорских представлений, можно установить, что за 2019 г. в администрацию Сургутского района ХМАО-Югры поступило 21 представление прокуратуры об устранении нарушений закона. Из этого числа девять представлений просто приняты к сведению.

Ни в одном ответе на представление прокурора не сообщается, что были приняты определенные меры, а также в чем конкретно они выражаются [9]. То есть можно сделать вывод, что представления были рассмотрены администрацией формально. Такой подход лишает представления прокурора силы исполняемого документа. В лучшем случае прокурорское представление выглядит ни к чему не обязывающей исполнителя правовой рекомендацией или юридической консультацией. Прокурор информирует орган или должностное лицо о выявленных им нарушениях, а орган или должностное лицо принимают эту информацию к сведению. Еще одно существенное замечание: на 21 представление ответ дан в месячный срок только по восьми. Все остальные ответы отправлены в прокуратуру Сургутского района с нарушением установленного законом срока.

За 2020 г. в администрацию Сургутского района поступило 15 представлений об устранении нарушений закона [10], а в 2021 г. – 16 представлений [11]. Однако же конкретная информация о содержании прокурорского представления и принятых мерах на сайте администрации Сургутского района отсутствует. В анализах актов прокурорского реагирования, поступивших в администрацию Сургутского района за 2020–2021 гг. лаконично указано, что «представления рассмотрены на заседании комиссии по рассмотрению представлений прокурора, ответы направлены в срок. Часть представлений подлежит частичному удовлетворению» [10, 11].

Тем самым напрашивается вывод, что исполнимость представлений прокурора вызывает массу вопросов. Принятие к сведению информации, которая содержится в прокурорском представлении, вовсе не означает, что будут приняты конкретные меры по устранению причин нарушения законности. На практике это приводит к тому, что для устранения нарушения закона требуется принятие иных, более «весомых» актов прокурорского реагирования, например, обращения прокурора в суд или принесение протестов.

Для того, чтобы соответствующим образом реагировать на нарушения, прокурор

вправе запрашивать необходимую ему информацию от любого органа или организации. Согласно ст. 6 Федерального закона № 2202-1 «статистическая и иная информация, документы (в том числе электронные документы, подписанные электронной подписью в соответствии с законодательством Российской Федерации), справки и другие материалы или их копии, необходимые при осуществлении возложенных на органы прокуратуры функций, представляются по требованию прокурора безвозмездно в течение пяти рабочих дней с момента поступления требования прокурора руководителю или иному уполномоченному представителю органа (организации)» [3]. Данное требование закона носит императивный характер. Полученные прокурором материалы должны помочь ему разобраться в ситуации и четко сформулировать свои требования в представлении относительно действий, которые должен совершить исполнитель в целях устранения (прекращения) выявленного нарушения. В тексте представления прокурор должен обосновать и конкретизировать все выявленные нарушения, описать каждый установленный эпизод, что повышает эффективность данной меры.

Прокурор может участвовать в рассмотрении представления, поскольку он вправе контролировать ход и порядок исполнения принимаемых им актов, а участие прокурорских работников в рассмотрении представлений значительно повышает результативность прокурорского реагирования, делает представление более исполнимым.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Итак, рассмотрение вопроса правового регулирования представления как акта прокурорского реагирования, позволяет сделать следующие выводы:

1. Для вынесения прокурорского представления законодатель выделил одно существенное основание – нарушение закона, выявленное в результате реализации прокурором или его заместителем собственных полномочий (например, в результате проверки, обследования, получения иной инфор-

мации о нарушении закона), т. е. представление является первичным письменным актом реагирования на установленный факт нарушения законности.

2. Законодатель предусматривает обязательность рассмотрения внесенного представления и направление прокурору ответа по результатам рассмотрения. Анализ прокурорской практики показал, что прокурорские представления не обладают признаком абсолютной исполнимости. Субъекты, кото-

рым представление направляется, могут принять его к сведению, не отреагировав на причину его вынесения – необходимость устранения нарушений закона. Таким образом, можно сделать вывод, что исполнимость прокурорского представления в настоящее время в округе низкая, а сроки устранения выявленных прокуратурой нарушений и дачи ответа на представление очень часто нарушаются.

Список источников

1. Основные статистические данные о деятельности органов прокуратуры ХМАО-Югры за 12 месяцев 2021 года. URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_86/activity/statistics/office/result?item=69832914 (дата обращения: 14.02.2023).
2. Основные статистические данные о деятельности органов прокуратуры ХМАО-Югры за 2022 год. URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_86/activity/statistics/office/result?item=84788142 (дата обращения: 14.02.2023).
3. О прокуратуре Российской Федерации : федер. закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 29.12.2022). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
4. Саркисов В. И. Требования и представления прокурора по уголовным делам: понятие и отличия. URL: <https://www.advokat-sarkisov.ru/blog/trebovaniya-i-predstavleniya-prokurora-po-ugolovnym-delam-ponyatie-i-otlichiya.html> (дата обращения: 16.02.2023).
5. Винокуров А. Ю. Представление прокурора в уголовном процессе // Вестн. Москов. ун-та МВД России. 2012. № 2. С. 69–70.
6. Митькова Ю. С. Представление прокурора как средство реагирования на нарушение уголовно-процессуального закона // Следственная деятельность: настоящее и будущее : материалы Междунар. науч.-практ. конф., Краснодар, 10 июля 2018 г., г. Краснодар : ООО «Перископ-Волга», 2018. С. 230–232.
7. Спирин А. В. Представление прокурора об устранении нарушений уголовно-процессуального закона в досудебном производстве // Пробелы в рос. законодательстве. 2014. № 5. С. 211–215.
8. Коломеец Е. В. Использование прокурором средств реагирования в досудебном производстве : автореф. дис... канд. юрид. наук. М., 2019. 39 с.
9. Анализ актов прокурорского реагирования, поступивших в администрацию Сургутского района за 2019 год. URL: <https://admsr.ru/control/administration/struktur/pravo/2152/284933/> (дата обращения: 15.02.2023).
10. Анализ актов прокурорского реагирования, поступивших в администрацию Сургутского района за 2020 год. URL: <https://admsr.ru/control/admini>

References

1. Osnovnye statisticheskie dannye deiatelnosti organov prokuratury KhMAO-Iugry za 12 mesiatsev 2021 goda. URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_86/activity/statistics/office/result?item=69832914 (accessed: 14.02.2023). (In Russian).
2. Osnovnye statisticheskie dannye deiatelnosti organov prokuratury KhMAO-Iugry za 2022 god. URL: https://eppgenprocgovru/web/proc_86/activity/statistics/office/result?item=84788142 (accessed: 14.02.2023). (In Russian).
3. On the Prosecutor's Office of the Russian Federation : Federal Law No. 2202-1 of January 17, 1992 (Amended on December 29, 2022). Accessed through Law assistance system "Consultant Plus". (In Russian).
4. Sarkison V. I. Trebovaniia i predstavleniia prokurora po ugolovnym delam: poniatie i otlichiia. URL: <https://www.advokat-sarkisov.ru/blog/trebovaniya-i-predstavleniya-prokurora-po-ugolovnym-delam-ponyatie-i-otlichiya.html> (accessed: 16.02.2023). (In Russian).
5. Vinokurov A. Yu. Submission of the Prosecutor in a Criminal Trial. Vestnik of Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2012. No. 2. P. 69–70 (In Russian).
6. Mitkova Yu. S. Predstavlenie prokurora kak sredstvo reagirovaniia na narushenie ugolovno-protsessualnogo zakona. Sledstvennaia deiatelnost: nastoiashchee i budushchee : Proceedings of the International Research-to-Practice Conference, July 10, 2018, Krasnodar. Krasnodar : ООО "Periskop-Volga", 2018. P. 230–232. (In Russian).
7. Spirin A. V. Prosecutor's Submission to Eliminate Violations of the Criminal Procedure Law in the Pre-Trial Proceedings. Gaps in Russian Legislation. 2014. No. 5. P. 212–215. (In Russian).
8. Kolomeets E. V. Ispolzovanie prokurorom sredstv reagirovaniia v dosudebnom proizvodstve : Extended abstract of Cand. Sci. Dissertation (Law). Moscow, 2019. 39 p. (In Russian).
9. Analiz aktov prokurorskogo reagirovaniia, postupivshikh v administratsiiu Surgutskogo raiona za 2019 god. URL: <https://admsr.ru/control/administration/struktur/pravo/2152/284933/> (accessed: 15.02.2023). (In Russian).

- nistration/structur/pravo/2152/288761/ (дата обращения: 15.02.2023).
11. 11. Анализ актов прокурорского реагирования, поступивших в администрацию Сургутского района за 2021 год. URL: <https://admsr.ru/control/administration/structur/pravo/2152/350542/> (дата обращения: 15.02.2023).
10. Analiz aktov prokurorskogo reagirovaniia, postupivshikh v administratsiiu Surgutskogo raiona za 2020 god. URL: <https://admsr.ru/control/administration/structur/pravo/2152/288761/> (accessed: 15.02.2023). (In Russian).
11. Analiz aktov prokurorskogo reagirovaniia, postupivshikh v administratsiiu Surgutskogo raiona za 2021 god. URL: <https://admsr.ru/control/administration/structur/pravo/2152/350542/> (accessed: 15.02.2023). (In Russian).

Информация об авторе

Н. Н. Гребнева – кандидат юридических наук, доцент.

Information about the author

N. N. Grebneva – Candidate of Sciences (Law), Associate Professor.