

**ЮРИДИЧЕСКАЯ ПРАКТИКА
УДОВЛЕТВОРЕНИЯ ТРЕБОВАНИЙ ПРОКУРОРА****Оносов Юрий Викторович**

Доцент кафедры прокурорской деятельности Уральского государственного юридического университета (Екатеринбург), кандидат юридических наук,
e-mail: onosov_nn@mail.ru

В статье рассматриваются понятие требований прокурора, поводы и основания для привлечения к ответственности за неисполнение законных требований прокурора; дается оценка эффективности исполнения требований прокурора с точки зрения юридической практики их обжалования.

Ключевые слова: прокурор, требование, неисполнение, ответственность

LEGAL PRACTICE OF MEETING THE PROSECUTOR'S REQUIREMENTS**Onosov Yurii**

Associate professor, Ural State Law University (Yekaterinburg), candidate of legal sciences,
e-mail: onosov_nn@mail.ru

The article discusses the concept of prosecutor's requirements, the reasons and grounds for bringing to administrative responsibility for violating the prosecutor's requirements; it also assesses whether the implementation of the prosecutor's requirements is effective enough in terms of the legal practice of appealing them.

Key words: prosecutor, requirement, non-execution, responsibility

Вопрос о том, имеются ли сегодня у прокурора действенные средства реагирования на выявленные нарушения закона или же он практически лишен таких средств, по-прежнему актуален. Теоретическая составляющая этой проблемы проанализирована в значительном количестве научных работ¹. В настоящей статье мы постараемся рассмотреть существующие подходы к пониманию требований прокурора, а также типичные ошибки прокуроров при формулировании письменных требований.

По мнению Е. Р. Ергашева, в доктрине прокурорского надзора под требованием прокурора следует понимать «выраженное в категоричной форме распоряжение прокурора, изложенное в резолютивной части акта прокурорского реагирования, либо подлежащее безусловному обязательному исполнению распоряжение прокурора, носящее устный либо письменный характер»². В данном определении отражены законодательные положения относительно требований прокурора, вытекающих из его полномочий, предусмотренных п. 1 ст. 22 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре). Так,

¹ См., например: Пригорща П. А. Требование прокурора как средство обеспечения исполнения закона: теоретические и практические аспекты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2011; Ергашев Е. Р. Требование прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе дознания и предварительного следствия, как новый вид актов прокурорского реагирования // Уголовное право. 2007. № 6; Викторов И. Ответственность за неисполнение законных требований прокурора // Законность. 1999. № 9; Анисимов В. С. Исполнение командованием требований военного прокурора, изложенных в актах прокурорского реагирования // Право в Вооруженных Силах – Военно-правовое обозрение. 2007. № 5; Сабуров Р. С. Особенности требований прокурора в актах прокурорского реагирования // Закон и право. 2011. № 7; Субанова Н. В. Требование прокурора о привлечении лиц, нарушивших закон, к дисциплинарной ответственности: оптимизация правовой модели // Вестник академии Генеральной прокуратуры. 2014. № 5; Терещук С. С. Административная ответственность должностных лиц воинской части за неисполнение законных требований прокурора: пути повышения эффективности // Право в вооруженных силах. 2015. № 4 и др.

² Ергашев Е. Р. Указ. соч. С. 80.

в данной правовой норме указано, что прокурор имеет право на «беспрепятственный вход при предъявлении служебного удостоверения на территории поднадзорных субъектов, что представляет собой возможность фактического попадания прокурора в нужное место и к нужному лицу, а не просто пересечения проходной территории или порога помещения»¹. В случае предъявления служебного удостоверения и оформления надлежащего уведомления о проведении прокурорской проверки прокурор вправе на территории поднадзорного субъекта знакомиться с документами и материалами в целях получения информации о нарушениях закона. Представляется, что устные требования, сформулированные прокурором при осуществлении проверочных мероприятий, входят в объем понятия «требование прокурора».

В юридической науке одну из первых попыток комплексного исследования понятия «требования прокурора» предпринял П. А. Пригорща. По его мнению, требование прокурора – «составляющий компонент средства прокурорского реагирования, структурный, расположенный в резолютивной части средства прокурорского реагирования элемент, представляющий властно-волевое предложение прокурора, направленный на принуждение к исполнению закона, а также распоряжение о сроках и порядке направления прокурору сведений о рассмотрении изложенного требования»².

На наш взгляд, данное определение можно дополнить признаком обязательности требований прокурора, а также ссылкой на устную и письменную форму их выражения. Требование прокурора – обязательное для исполнения властно-волевое веление (указание) прокурора, вытекающее из его полномочий, направленное на обеспечение исполнения закона, расположенное в резолютивной части средства прокурорского реагирования, акте прокурорского реагирования либо заявленное прокурором в устной форме при осуществлении проверочных действий.

С. В. Бажанов отмечает, что в пп. 1–3 ст. 6 Закона о прокуратуре говорится о требовании прокурора как об акте прокурорского реагирования, проистекающем из его полномочий, перечисленных в ст. 9.1, 22, 27, 30 и 33, и подлежащем обязательному исполнению в соответствующий срок, что определяет его письменную форму³. Вместе с тем мы не можем согласиться с позицией автора о том, что требования прокурора, вытекающие из его полномочий, перечисленных в п. 1 ст. 22 Закона о прокуратуре, всегда изложены в письменном виде.

Согласно п. 2 ст. 22 Закона о прокуратуре при наличии оснований прокурор уполномочен требовать привлечения лиц, нарушивших закон, к ответственности, предупреждая их о недопустимости подобных действий в будущем. В ст. 27, регламентирующей полномочия прокурора при осуществлении надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина (его предмет обозначен в п. 1 ст. 26), законодатель отсылает правоприменителя к ст. 22 и использует такие формулировки, как «принимает меры», «предъявляет и поддерживает... иск...», «возбуждает производство», «передает сообщение».

Статья 6 Закона о прокуратуре устанавливает обязательность исполнения требований прокурора, вытекающих из надзорных направлений его деятельности, и предусматривает правовую ответственность за неисполнение таких требований.

Анализ материалов прокурорской практики показал, что поводами для решения о возбуждении административного производства по ст. 17.7 КоАП РФ, устанавливающей ответственность за невыполнение законных требований прокурора, выступают: неисполнение требований прокурора об обязательном рассмотрении акта реагирования в установленный законом срок; неудовлетворение законных требований прокурора; нарушение сроков представления информации по запросу прокурора; отказ в проведении проверки по требованию прокурора; совершение правонарушений после объявления предупреждений о недопустимости нарушения закона; неиспол-

¹ Кузьмин В. А., Китрова Е. В. Комментарий к Федеральному закону от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (постатейный) // СПС «КонсультантПлюс». 2007.

² Пригорща П. А. Требование прокурора как средство обеспечения исполнения закона: теоретические и практические аспекты: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2011. С. 10–11.

³ Бажанов С. В. Правовая природа требований прокурора и их место в числе других актов прокурорского реагирования // Российское правосудие. 2015. № 7. С. 83.

нение требований по изменению нормативного правового акта органа местного самоуправления в связи с несоответствием нормам федерального законодательства¹; отказ от дачи объяснений в связи с нарушением закона; невыполнение указаний по уголовным делам².

Оценка эффективности исполнения требований прокурора связана с оценкой их законности. Указанные вопросы решаются в административном порядке вышестоящим прокурором либо в судебном порядке. Кроме того, при участии в производстве по делам рассматриваемой категории необходимо руководствоваться требованиями приказа Генерального прокурора РФ от 19 февраля 2015 г. № 78 «Об организации работы по реализации полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях», а также учитывать существующую судебную практику.

По данным информационной системы «Судебные и нормативные акты РФ», всего за 2018 г. по ст. 17.7 КоАП РФ было вынесено 4606 судебных решений³. По 403 решениям (2,8 %) было прекращено производство в суде первой инстанции. По 206 решениям (52 %) производство было прекращено по мотиву отсутствия состава правонарушения; по 103 (26 %) – вследствие истечения сроков привлечения к административной ответственности. Среди иных мотивов прекращения производства были также отсутствие события административного правонарушения (40 решений, или 10 %), малозначительность (30 решений, или 7 %), недоказанность обстоятельств, на основании которых вынесено постановление (10 решений, или 3 %), крайняя необходимость (9 решений, или 2 %). По первой инстанции чаще всего производство прекращалось в Красноярском крае (25), Астраханской области (23), Пермском крае (18).

В апелляционном порядке было вынесено 224 решения об отмене постановления о назначении административного наказания с прекращением производства (1,6 %). Производство было прекращено по мотиву отсутствия состава правонарушения в 104 случаях (46 %), вследствие истечения сроков привлечения к административной ответственности – в 88 (39 %). В числе иных мотивов прекращения производства – недоказанность обстоятельств, на основании которых вынесено постановление (15 решений, или 6 %), малозначительность (10 решений, или 4 %), отсутствие события административного правонарушения (10 решений, или 4 %). В одном определении апелляционной инстанции в качестве мотива прекращения производства была указана крайняя необходимость.

Таким образом, к типичным ошибкам, допускаемым при производстве по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 17.7 КоАП РФ, можно отнести следующие: отсутствие состава правонарушения; истечение сроков привлечения к административной ответственности; прекращение производства в связи с недоказанностью обстоятельств, на основании которых вынесено постановление; прекращение производства за малозначительностью; отсутствие события административного правонарушения. Такие ошибки, как несоблюдение сроков давности привлечения к административной ответственности, отсутствие состава административного правонарушения и др., подробно проанализированы Н. В. Субановой, О. В. Бобровой⁴.

На практике при осуществлении надзора прокуроры могут сталкиваться с проблемами, связанными с невыполнением их законных требований. Отступления от требований закона, актов судебных, правоохранительных и контрольно-надзорных органов отмечаются на всех уровнях общественных отношений – от бытовых правоотношений до взаимодействия федеральных органов государственной власти.

Мировые судьи в соответствии со ст. 23.1 КоАП РФ рассматривают подобные дела. Важно обратить внимание на срок исковой давности: согласно ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ срок, в течение которого лицо может быть привлечено к ответственности за данное правонарушение, составляет один год с момента его совершения. Невыполнение изложенной в акте прокурорского реагирования обязанности в соответствующий срок

¹ *Винокуров А. Ю.* О некоторых вопросах теории и практики применения ст. 17.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях за невыполнение законных требований прокурора // *Винокуров А. Ю.* Актуальные вопросы организации и деятельности прокуратуры: избр. ст. М., 2012. С. 447.

² Там же. С. 5.

³ URL: <https://sudact.ru>.

⁴ *Субанова Н. В., Боброва О. В.* Вопросы судебной практики привлечения к административной ответственности за невыполнение законных требований прокурора // *Законность.* 2018. № 7. С. 8–9.

не является длящимся правонарушением (п. 14 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5).

Принимая во внимание тот факт, что субъект правонарушения имеет возможность обжаловать судебное решение, которым вменяется обязанность представить в прокуратуру документы и информацию, обращение органов прокуратуры в суд не всегда является эффективным средством реагирования на нарушение закона. Обжалование подобных судебных решений может происходить в течение нескольких месяцев, что препятствует выполнению задач, возложенных на прокуратуру. По словам М. А. Магомедова, Ю. А. Шахаева, «зачастую создаются ситуации, когда правонарушителям выгоднее за невыполнение законных требований прокурора уплатить штрафы, существенно не отражающиеся на их финансовом и материальном положении (выигрывая тем самым время для принятия мер по устранению допущенных нарушений законов), чем быть привлеченными по результатам проведенных проверок к более строгим видам юридической ответственности»¹.

Сложилась юридическая практика, согласно которой правонарушителям выгодно оспаривать требования прокурора и фактически продолжать нарушать закон до тех пор, пока суд не разрешит спор². При этом за время рассмотрения дела в судах нарушитель скрывает подтверждение своей противоправной деятельности и иным образом создает препятствия в реализации законных прав граждан, организаций и государства.

Важным элементом состава административного правонарушения по ст. 17.7 КоАП РФ является умышленная форма вины. На практике складывается ситуация, когда ответственными должностными лицами не направляется ответ на внесенное представление прокурора, должностное лицо не является по вызову прокурора для дачи объяснений по поводу нарушений законов, не представляются в срок истребованные документы и др. Вместе с тем, чтобы избежать административной ответственности, виновные должностные лица в суде доказывают неосторожную форму вины, что влечет прекращение производства по делу ввиду отсутствия состава административного правонарушения. Таким образом, не реализуется основополагающий принцип неотвратимости юридической ответственности. С указанной точкой зрения согласен начальник уголовно-судебного управления прокуратуры Новосибирской области А. Г. Власов, по мнению которого, «законодатель, предусмотрев в ст. 17.7 КоАП положение об умышленном характере невыполнения законных требований прокурора, совершенно неоправданно ограничил правовые гарантии прокурорского надзора»³.

На основании изложенного считаем целесообразным внесение изменений в ст. 17.7 КоАП РФ для возможности привлечения виновных лиц к ответственности в случае неосторожной формы вины. Кроме того, требуется ужесточить санкцию ст. 17.7 КоАП РФ и установить следующий размер административного штрафа за невыполнение законных требований прокурора: от 1 до 3 тыс. руб. для граждан, от 5 до 10 тыс. руб. для должностных лиц, от 50 до 250 тыс. руб. для юридических лиц⁴.

Список литературы

Анисимов В. С. Исполнение командованием требований военного прокурора, изложенных в актах прокурорского реагирования // Право в Вооруженных Силах – Военно-правовое обозрение. 2007. № 5.

Бажанов С. В. Правовая природа требований прокурора и их место в числе других актов прокурорского реагирования // Российское правосудие. 2015. № 7.

Викторов И. Ответственность за неисполнение законных требований прокурора // Законность. 1999. № 9.

Винокуров А. Ю. О некоторых вопросах теории и практики применения ст. 17.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях за невыполнение законных тре-

¹ Магомедов М. А., Шахаев Ю. А. Ответственность за невыполнение законных требований прокурора // Законность. 2014. № 6. С. 49–50. См. также: Терещук С. С. Указ. соч. С. 32.

² Методические рекомендации «Привлечение к административной ответственности за невыполнение законных требований прокурора» (одобрены Генпрокуратурой России).

³ Власов А. Г. Форма вины при невыполнении законных требований прокурора // Законность. 2016. № 11. С. 54–56.

⁴ Данной позиции также придерживаются М. А. Магомедов, Ю. А. Шахаев (Магомедов М. А., Шахаев Ю. А. Указ. соч. С. 50), С. С. Терещук (Терещук С. С. Указ. соч. С. 32).

бований прокурора // *Винокуров А. Ю.* Актуальные вопросы организации и деятельности прокуратуры: избр. ст. М., 2012.

Власов А. Г. Форма вины при невыполнении законных требований прокурора // *Законность.* 2016. № 11.

Ергашев Е. Р. Требование прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе дознания и предварительного следствия, как новый вид актов прокурорского реагирования // *Уголовное право.* 2007. № 6.

Кузьмин В. А., Китрова Е. В. Комментарий к Федеральному закону от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (постатейный) // СПС «КонсультантПлюс». 2007.

Магомедов М. А., Шахаев Ю. А. Ответственность за невыполнение законных требований прокурора // *Законность.* 2014. № 6.

Пригорща П. А. Требование прокурора как средство обеспечения исполнения закона: теоретические и практические аспекты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2011.

Пригорща П. А. Требование прокурора как средство обеспечения исполнения закона: теоретические и практические аспекты: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2011.

Сабуров Р. С. Особенности требований прокурора в актах прокурорского реагирования // *Закон и право.* 2011. № 7.

Субанова Н. В. Требование прокурора о привлечении лиц, нарушивших закон, к дисциплинарной ответственности: оптимизация правовой модели // *Вестник академии Генеральной прокуратуры.* 2014. № 5.

Субанова Н. В., Боброва О. В. Вопросы судебной практики привлечения к административной ответственности за невыполнение законных требований прокурора // *Законность.* 2018. № 7.

Терещук С. С. Административная ответственность должностных лиц воинской части за неисполнение законных требований прокурора: пути повышения эффективности // *Право в вооруженных силах.* 2015. № 4.

References

Anisimov V. S. Ispolnenie komandovaniem trebovaniy voennogo prokurora, izlozhennykh v aktakh prokurorskogo reagirovaniya // *Pravo v Vooruzhennykh Silakh – Voенno-pravovoe obozrenie.* 2007. № 5.

Bazhanov S. V. Pravovaya priroda trebovaniy prokurora i ikh mesto v chisle drugikh aktov prokurorskogo reagirovaniya // *Rossiiskoe pravosudie.* 2015. № 7.

Ergashev E. R. Trebovanie prokurora ob ustraneniі narusheniі federal'nogo zakonodatel'stva, dopushchennykh v khode doznaniya i predvaritel'nogo sledstviya, kak novyi vid aktov prokurorskogo reagirovaniya // *Ugolovnoe pravo.* 2007. № 6.

Kuz'min V. A., Kitrova E. V. Kommentarii k Federal'nomu zakonu ot 17 yanvarya 1992 g. № 2202-1 «O prokurate Rossii skoi Federatsii» (postateinyi) // СПС «Konsul'tantPlyus». 2007.

Magomedov M. A., Shakhayev Yu. A. Otvetstvennost' za nevyopolnenie zakonnykh trebovaniy prokurora // *Zakonnost'.* 2014. № 6.

Prigorshcha P. A. Trebovanie prokurora kak sredstvo obespecheniya ispolneniya zakona: teoreticheskie i prakticheskie aspekty: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. Ekaterinburg, 2011.

Prigorshcha P. A. Trebovanie prokurora kak sredstvo obespecheniya ispolneniya zakona: teoreticheskie i prakticheskie aspekty: dis. ... kand. yurid. nauk. Ekaterinburg, 2011.

Saburov R. S. Osobennosti trebovaniy prokurora v aktakh prokurorskogo reagirovaniya // *Zakon i pravo.* 2011. № 7.

Subanova N. V. Trebovanie prokurora o privilechenii lits, narushivshikh zakon, k distsiplinarnoi otvetstvennosti: optimizatsiya pravovoi modeli // *Vestnik akademii General'noi prokuratury.* 2014. № 5.

Subanova N. V., Bobrova O. V. Voprosy sudebnoi praktiki privilecheniya k administrativnoi otvetstvennosti za nevyopolnenie zakonnykh trebovaniy prokurora // *Zakonnost'.* 2018. № 7.

Tereshchuk S. S. Administrativnaya otvetstvennost' dolzhnostnykh lits voinskoi chasti za neispolnenie zakonnykh trebovaniy prokurora: puti povysheniya effektivnosti // *Pravo v vooruzhennykh silakh.* 2015. № 4.

Viktorov I. Otvetstvennost' za neispolnenie zakonnykh trebovaniy prokurora // *Zakonnost'.* 1999. № 9.

Vinokurov A. Yu. O nekotorykh voprosakh teorii i praktiki primeneniya st. 17.7 Kodeksa Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh za nevyopolnenie zakonnykh trebovaniy prokurora // *Vinokurov A. Yu.* Aktual'nye voprosy organizatsii i deyatelnosti prokuratury: izbr. st. М., 2012.

Vlasov A. G. Forma viny pri nevyopolnenii zakonnykh trebovaniy prokurora // *Zakonnost'.* 2016. № 11.