

ОКАЗАНИЕ БЕСПЛАТНОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ

Консультация практикующего юриста

Организационно-правовые проблемы, связанные с регламентацией срока проведения прокуратурой надзорных проверок

Согласно части 4 ст. 21 Закона о прокуратуре¹ срок проведения прокурорской проверки не должен превышать 30 календарных дней со дня ее начала. В исключительных случаях, связанных с необходимостью проведения прокурором дополнительных проверочных мероприятий в рамках указанной проверки, по решению прокурора или его заместителя срок проведения проверки может быть продлен, но не более чем на 30 календарных дней. При необходимости решение о последующем продлении на срок, не превышающий 30 календарных дней, может быть принято только Генеральным прокурором РФ или уполномоченным им заместителем Генерального прокурора РФ. Отметим, что это дополнение внесено Федеральным законом от 07.03.2017 № 27-ФЗ². Данный Закон впервые за всю историю существования органов прокуратуры в России регламентировал период, в течение которого прокуратура имеет право проводить надзорные мероприятия. Ранее регламентация этих вопросов содержалась в утратившем ныне силу Приказе Генеральной прокуратуры РФ от 28.05.2015 № 265 «О порядке исполнения постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 17.02.2015 № 2-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации”»³, в котором было отражено, что срок проведения проверки не должен превышать 20 рабочих дней. По решению прокурора или его заместителя срок проведения проверки может быть продлен один раз не более чем на 20 рабочих дней. Решение о последующем продлении на срок, не превышающий 20 рабочих дней, могло быть принято вышестоящим прокурором или его заместителем. В отношении органа (организации), осуществляющего свою деятельность на территориях нескольких субъектов Российской Федерации, срок проведения проверки устанавливается отдельно по каждому филиалу, представительству, обособленному структурному подразделению, региональному отделению органа

¹ См.: О прокуратуре Российской Федерации : федеральный закон РФ от 17.01.1992 № 2202-1 // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 8, ст. 366.

² См.: О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» : федеральный закон РФ от 07.03.2017 № 27-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 11, ст. 1536.

³ Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

(организации). При необходимости проведения специальных исследований, экспертиз, ревизий, получения дополнительных документов и информации, которые могут повлиять на выводы проверки, ее проведение может быть приостановлено по решению прокурора или его заместителя на срок до шести месяцев. В случае невозможности завершения в течение шести месяцев указанных мероприятий либо получения необходимых документов и материалов срок приостановления проверки может быть продлен по решению вышестоящего прокурора или его заместителя. Отметим, что попытка решить вопрос исключительно полномочиями Генерального прокурора РФ не являлась законной в полной мере. Закрепление срока проверочных мероприятий непосредственно отнесено к вопросам организации и деятельности прокуратуры, которые в соответствии со ст. 129 Конституции РФ могут быть определены только федеральным законом. Таким образом, только Закон о прокуратуре может регламентировать данные вопросы. Одновременно признаем, что издание Генеральным прокурором РФ отмеченного документа являлось естественной и во многом ожидаемой реакцией на Постановление Конституционного Суда РФ от 17.02.2015 № 2-П¹, в котором обращено внимание на важность правового решения этих вопросов. К сожалению, отечественная прокуратура не обладает правом законодательной инициативы и поэтому не в состоянии самостоятельно инициировать принятие законодательных поправок, связанных с процедурными аспектами прокурорского надзора.

Законодательное закрепление сроков прокурорских проверок имеет большое значение для упорядочения прокурорского надзора. Однако правовое оформление процедурных аспектов, закрепленное в ст. 21 Закона о прокуратуре, не способствует этому. В ч. 3 этой статьи отражено, что решение о проведении проверки принимается прокурором или его заместителем и доводится до сведения руководителя или иного уполномоченного представителя проверяемого органа (организации) не позднее дня начала проверки. В решении о проведении проверки в обязательном порядке указываются цели, основания и предмет проверки. В случае, если в ходе указанной проверки получены сведения, указывающие на наличие в деятельности проверяемого органа (организации) иных нарушений законов, требующих принятия мер прокурором, подтвердить или опровергнуть которые невозможно без проведения проверки, прокурор или его заместитель принимает мотивированное решение о расширении предмета указанной проверки или о проведении новой проверки и доводит принятое решение до сведения руководителя или иного уполномоченного представителя проверяемого органа (организации) не позднее дня его принятия. Типовая форма решения о проведении проверки и типовая форма мотивированного решения о расширении предмета указанной проверки утверждаются

¹ См.: По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 6, пункта 2 статьи 21 и пункта 1 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с жалобами межрегиональной ассоциации правозащитных общественных объединений «Агора», межрегиональной общественной организации «Правозащитный центр «Мемориал»», международной общественной организации «Международное историко-просветительское, благотворительное и правозащитное общество «Мемориал»», региональной общественной благотворительной организации помощи беженцам и вынужденным переселенцам «Гражданское содействие», автономной некоммерческой организации правовых, информационных и экспертных услуг «Забайкальский правозащитный центр», регионального общественного фонда «Международный стандарт» в Республике Башкортостан и гражданки С. А. Ганнушкиной : постановление Конституционного Суда РФ от 17.02.2015 № 2-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2015. № 2.

Генеральным прокурором РФ. Таким образом, к значительному числу документов, которые прокурорские работники обязаны составлять при исполнении своих служебных обязанностей прибавилось еще два — решение о проведении проверки и решение о расширении ее предмета.

Отметим, что в органах прокуратуры до настоящего времени не применяется эффективная система электронного документооборота, все материалы хранятся в бумажном виде в соответствующих нарядах, производствах и т. д. К сожалению, ввиду ужесточения требований по основным видам деятельности прокуроров, документов, свидетельствующих о выполнении заданий, поручений вышестоящих прокуратур, разрешении жалоб граждан и т. д., в прокуратурах с каждым годом становится все больше. Прокурорский надзор все сильнее «обрастает бумагой». Вместо того, чтобы заниматься напрямую надзорной деятельностью, прокурорские работники львиную долю времени тратят на подготовку планов, справок, пояснений по проверкам, информации, докладных записок, запросов, требований, отчетов и т. д. Результативность прокурорской деятельности оценивается на основании того, как оперативно и грамотно составляются внутренние документы, отсутствие последних является поводом к привлечению прокурорского работника к дисциплинарной ответственности.

Если ранее проводить проверки исполнения законности помощники межгоррайпрокурора могли самостоятельно, то теперь они должны получить санкцию прокурора или его заместителя. Закон о прокуратуре в ч. 3 ст. 21 устанавливает, что решение о проведении проверки принимается прокурором или его заместителем и доводится до сведения руководителя или иного уполномоченного представителя проверяемого органа (организации) не позднее дня начала проверки. В решении о проведении проверки в обязательном порядке указываются цели, основания и предмет проверки.

Логично предположить, что срок проверки начинает исчисляться с даты принятия отмеченного решения. Однако это не бесспорно. Закон не устанавливает момента, с которого начинается прокурорская проверка. Статья 6 анализируемого Закона, определяющая порядок предоставления сведений в прокуратуру, не связана с какими-либо нормами, поэтому одним из вариантов начала проверочных мероприятий может быть требование прокуратуры о предоставлении сведений, направление которого в поднадзорный орган (организацию) возможно ранее даты принятия решения. Не ясен также срок окончания проверки. Если концептуально рассматривать данный процесс, то получается, что началом проверки должно считаться поступление в прокуратуру информации о нарушении законов, а ее окончанием — восстановление нарушенных прав и свобод граждан, назначение виновным лицам наказания в соответствии с законом, полное возмещение ущерба. В идеале результативная проверка должна выглядеть именно так. Однако этот цикл по времени будет занимать значительно больше отведенных Законом о прокуратуре 30 дней, поскольку в отдельных случаях может потребоваться: 1) обращение в суд в порядке гражданского судопроизводства (в соответствии с ч. 1 ст. 154 ГПК РФ гражданские дела рассматриваются и разрешаются судом до истечения двух месяцев со дня поступления заявления в суд), 2) привлечение виновного лица к административной ответственности (согласно ст. 29.6 КоАП РФ дело об административном правонарушении рассматривается в пятнадцатидневный срок со дня получения органом, должностным лицом, правомочными рассматривать дело, протокола

об административном правонарушении и других материалов дела либо материалов, полученных с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средств фото- и киносъемки, видеозаписи. Дело об административном правонарушении рассматривается в двухмесячный срок со дня получения судьей, правомочным рассматривать дело, протокола об административном правонарушении и других материалов дела). Как часто случается, после вступления решений компетентных органов в законную силу необходимо их принудительное исполнение службой судебных приставов в порядке, определенном Федеральным законом от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»¹, который к указанным выше добавляет свои сроки (в силу ст. 36 содержащиеся в исполнительном документе требования должны быть исполнены судебным приставом-исполнителем в двухмесячный срок со дня возбуждения исполнительного производства).

Важно отметить, что законодатель не устанавливает условий, при которых прокурорская проверка признается завершенной. Это является большим минусом ст. 21 Закона о прокуратуре. Исходя из практики результативной признается проверка, по результатам которой внесены акты прокурорского реагирования. И опять же исходя из практики, а не из требований закона, день внесения актов прокурорского реагирования является днем окончания проверки. Однако и этот срок не окончательный, поскольку в отдельных случаях требуется совершение дополнительных действий. Так, если проверка проводилась по жалобе гражданина, то она будет считаться оконченной со дня отправки ему ответа, если по заданию вышестоящей прокуратуры — то со дня отправки докладной записки о ее результатах. Срок внесения прокурорских актов и срок подготовки ответов на обращения и докладных записок могут не совпадать.

Подобный законодательный подход оставляет нерешенным вопрос о том, нужно ли включать в срок проверки срок рассмотрения поднадзорными органами актов прокурорского реагирования. В случае включения срока рассмотрения актов прокурорского реагирования срок проверки может быть больше отведенного рассматриваемой нами статьей. К примеру, в соответствии со ст. 24 Закона о прокуратуре представление об устранении нарушений закона вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения, и подлежит безотлагательному рассмотрению. 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. К этому сроку необходимо прибавить время на почтовую пересылку представления прокуратуры адресату и ответа на него. Поскольку официальных разъяснений по этим процедурным аспектам не имеется, в случае, если возникнет вопрос к межгоррайпрокурору по поводу удовлетворения изложенных в представлении прокуратуры требований об устранении нарушений законности в рамках оконченной проверки, последний всегда может инициировать новую проверку, целью которой является исполнение изложенных в представлении требований.

Юрист, кандидат юридических наук В. В. Стрельников

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 41, ст. 4849.