

**САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ (ФИЛИАЛ)
УНИВЕРСИТЕТА ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**МЕТОДИКА ПОДГОТОВКИ ПРОКУРОРОМ
ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ ДОКУМЕНТОВ
И АКТОВ ПРОКУРОРСКОГО
РЕАГИРОВАНИЯ**

Учебное пособие



**Санкт-Петербург
2025**

САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ (ФИЛИАЛ)
УНИВЕРСИТЕТА ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

МЕТОДИКА ПОДГОТОВКИ ПРОКУРОРОМ
ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ ДОКУМЕНТОВ
И АКТОВ ПРОКУРОРСКОГО
РЕАГИРОВАНИЯ

Учебное пособие

*Под редакцией
доктора юридических наук, профессора
О. Н. Кориуновой*

Санкт-Петербург
2025

А в т о р ы

О. Н. КОРШУНОВА, д-р юрид. наук, профессор – введение, гл. 9 (в соавт. с К. И. Тимощуком), заключение; *И. И. ГОЛОВКО*, канд. юрид. наук, доцент – гл. 11 (в соавт. с С. В. Бердинских); *И. Ю. МУРАШКИН*, канд. юрид. наук – гл. 8, 12; *Е. Л. НИКИТИН*, канд. юрид. наук, доцент – гл. 1–3 (в соавт. с Г. В. Дытченко); *В. В. ОМЕЛЬЯНОВИЧ*, канд. юрид. наук, доцент – гл. 6; *К. И. ТИМОЩУК*, канд. физ.-мат. наук – гл. 9 (в соавт. с О. Н. Коршуновой); *С. В. БЕРДИНСКИХ* – гл. 11 (в соавт. с И. И. Головки); *Г. В. ДЫТЧЕНКО* – гл. 1–3 (в соавт. с Е. Л. Никитиным); *С. И. КОРЯЧЕНЦОВА* – гл. 7 (в соавт. с А. Ю. Сергеевой); *М. Н. КУСТОВ* – гл. 10; *А. Ю. СЕРГЕЕВА* – гл. 7 (в соавт. с С. И. Коряченцовой); *П. В. ШИРОКОВА* – гл. 4 и 5.

Под ред. доктора юридических наук, профессора О. Н. КОРШУНОВОЙ

Р е ц е н з е н т ы

Н. Н. БОРОЗЕНЕЦ, первый заместитель прокурора Ставропольского края, кандидат юридических наук.

О. А. КОЖЕВНИКОВ, профессор кафедры судебной деятельности и уголовного процесса Уральского государственного юридического университета, кандидат юридических наук, доцент.

И. В. АЛЕНИНА, доцент кафедры трудового и социального права Омского государственного университета им. Ф. М. Достоевского, кандидат юридических наук, доцент.

А. Н. ЗЕНКИН, прокурор города Щекино Тульской области, профессор ТГПУ им. Л. Н. Толстого, кандидат юридических наук, доцент.

Методика подготовки прокурором процессуальных документов
М54 и актов прокурорского реагирования : учебное пособие / О. Н. Коршунова, И. И. Головки, И. Ю. Мурашкин [и др.] ; под ред. О. Н. Коршуновой. – Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, 2025. – 223, [2] с. ISBN 978-5-6054271-6-2

В учебном пособии рассматривается методика подготовки прокурором различных процессуальных документов и актов прокурорского реагирования в различных направлениях прокурорской деятельности надзорного и ненадзорного характера.

Предназначено для обучающихся по программам высшего образования по укрупненной группе специальностей и направлений подготовки 40.00.00 Юриспруденция, а также программам профессиональной переподготовки и повышения квалификации работников органов прокуратуры, программе подготовки научных и научно-педагогических кадров.

УДК 34
ББК 67.72я73

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	5
<i>Раздел 1. Понятие, виды и методика составления актов прокурорского реагирования в уголовном судопроизводстве.....</i>	<i>7</i>
Глава 1. Понятие и виды процессуальных актов уголовного судопроизводства.....	—
Глава 2. Методика составления процессуальных актов в стадии возбуждения уголовного дела.....	14
Глава 3. Методика составления процессуальных актов в стадии предварительного расследования.....	26
Глава 4. Методика составления процессуальных документов при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве.....	33
Глава 5. Методика составления процессуальных актов в судебных стадиях уголовного судопроизводства.....	45
<i>Раздел 2. Порядок и виды составления иных актов прокурорского реагирования.....</i>	<i>64</i>
Глава 6. Понятие и виды актов прокурорского реагирования, составляемых вне уголовно-правовой сферы.....	—
Глава 7. Методика составления актов прокурорского реагирования при осуществлении надзора за исполнением законов, законностью правовых актов, соблюдением прав человека и гражданина.....	78
Глава 8. Особенности составления актов прокурорского реагирования по результатам деятельности в сфере противодействия коррупции.....	118
Глава 9. Особенности составления актов прокурорского реагирования по результатам деятельности в сфере противодействия экстремизму, терроризму и их финансированию.....	132

Глава 10. Методика составления актов прокурорского реагирования при осуществлении надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу.....	145
Глава 11. Методика составления процессуальных документов в гражданском, административном и арбитражном судопроизводстве.....	154
Глава 12. Методика составления процессуальных актов по делам об административных правонарушениях.....	190
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	208
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ.....	209
ПРИЛОЖЕНИЯ.....	214

ВВЕДЕНИЕ

В Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации от 17 января 1992 г. № 2202-1¹ (далее – Закон о прокуратуре) определены основные функции и направления деятельности российской прокуратуры в направлениях надзорного и ненадзорного характера. Для успешного осуществления деятельности прокуроры в пределах своих полномочий используют определенные средства. Авторы пособия исходят из того, что понятием «средства прокурорской деятельности», которое определяется как действия прокурора, основанные на законе и опосредованные полномочиями, обеспечивающими достижение стоящих перед органами прокуратуры целей и задач², охватываются понятия «средства прокурорского надзора» («средства надзорной деятельности прокурора») и «средства ненадзорной деятельности». При этом те средства надзорного и ненадзорного характера, что непосредственно регламентируются различными правовыми актами (например, Законом о прокуратуре, Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации (УПК РФ), Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации (ГПК РФ), Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации (КАС РФ), Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации (АПК РФ)), принято называть правовыми средствами.

Многие авторы считают обоснованным отождествление понятий «средства прокурорской деятельности» («средства прокурорского надзора») и «полномочия прокурора». Не ставя целью

¹ Все названные в работе нормативные акты и материалы судебной практики, если не указано иное, смотри: КонсультантПлюс : справ.-правовая система : сайт. URL: <https://www.consultant.ru>.

² Средства прокурорской деятельности: проблемы теории и практики : монография / О. Н. Коршунова, В. В. Лавров, Е. Л. Никитин [и др.]. М., 2019. С. 18.

проводить глубокий анализ соотношения указанных понятий, подчеркнем только, что для целей настоящего пособия важным представляется констатировать то, что для реализации предоставленных законом полномочий прокурором используются те или иные акты. Если речь идет о надзорной деятельности прокурора, то это акты прокурорского надзора (или прокурорско-надзорные акты). Частными случаями актов прокурорского надзора выступают акты реагирования прокурора, направленные на устранение и выявление нарушений закона, включая процессуальные акты прокурорского реагирования (если они предусмотрены процессуальным законодательством). Однако следует иметь в виду, что в процессе деятельности прокуроры должны составлять достаточно большое количество правовых актов и иных документов, и это не только акты реагирования, но и иные документы, в том числе процессуального характера, также предусмотренные процессуальным законодательством.

Умение составлять документы грамотно имеет большое значение для будущего прокурорского работника. Именно этим обусловлено включение в Основную образовательную программу по специальности 40.05.04 Судебная и прокурорская деятельность (уровень профессионального образования – высшее образование – специалитет) по специализации Прокурорская деятельность учебной дисциплины «Методика подготовки прокурором процессуальных документов и актов прокурорского реагирования».

С учетом содержания учебной дисциплины в целях обеспечения надлежащего уровня овладения выпускниками методиками составления актов и документов правового (в том числе процессуального) и неправового характера в рамках различных направлений прокурорской деятельности по осуществлению надзора за исполнением законов и соблюдением прав и свобод граждан, а также деятельности прокурора ненадзорного характера, связанной с его участием в рассмотрении дел судами, авторами разработаны рекомендации, которые позволяют правильно и полно использовать имеющиеся знания об установленных нормативно-правовыми актами требованиях к составлению процессуальных и других служебных (деловых) документов, актов прокурорского реагирования.

РАЗДЕЛ 1

ПОНЯТИЕ, ВИДЫ И МЕТОДИКА СОСТАВЛЕНИЯ АКТОВ ПРОКУРОРСКОГО РЕАГИРОВАНИЯ В УГОЛОВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

Глава 1. Понятие и виды процессуальных актов уголовного судопроизводства³

В соответствии со ст. 1, 29 и 30 Закона о прокуратуре органы прокуратуры надзирают за исполнением законов органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие, а полномочия прокурора в досудебном уголовном судопроизводстве устанавливаются уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации. Под «прокурором», реализующим указанные полномочия, п. 31 ст. 5 УПК РФ понимает Генерального прокурора Российской Федерации, подчиненных ему прокуроров, их заместителей и иных должностных лиц органов прокуратуры, участвующих в уголовном судопроизводстве, наделенных соответствующими полномочиями Законом о прокуратуре. Перечень полномочий надзирающего прокурора приводится в ч. 2 ст. 37 и иных нормах УПК РФ. В связи с применением указанных полномочий у прокуроров возникает потребность в юридическом оформлении своих правовых действий и решений. Это вызывает необходимость в вынесении и оформлении правовых актов прокурора (процессуальных документов – актов прокурорского надзора, включая акты прокурорского реагирования).

Правовые основания и условия подготовки и применения актов прокурорского надзора, включая акты прокурорского реагирования в сфере уголовного судопроизводства, рассматривались в учебных пособиях, подготовленных преподавателями нашего Института⁴.

³ Название глав соответствует названиям тем Рабочей программы учебной дисциплины «Методика подготовки прокурором процессуальных документов и актов прокурорского реагирования».

⁴ См., напр.: Григорьева М. А., Данилова Н. А., Шадрин В. С. Прокурорский надзор за исполнением законов в досудебном производстве : учебное пособие. СПб., 2018. 108 с. ; Ларинков А. А., Шиплюк В. А. Уголовно-процессуальная проверка в стадии возбуждения уголовного дела : учебное пособие. СПб., 2015. 160 с. ; Возбуждение уголовного дела: уголовно-процессуальный и криминалис-

Правовые акты прокурора (акты прокурорского надзора), применяемые при осуществлении надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия, могут быть направлены на выявление, а также предупреждение и устранение нарушений законов. Например, для выявления возможных нарушений прокурор готовит и направляет на поднадзорные объекты мотивированный письменный запрос о предоставлении возможности ознакомиться с материалами находящегося в производстве уголовного дела. Правовые акты прокурора (акты прокурорского надзора), направленные на устранение и предупреждение нарушений законов, именуются **актами прокурорского реагирования**.

При осуществлении надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия могут применяться как общие (универсальные) акты прокурорского реагирования, которые подготавливаются во всех отраслях прокурорского надзора (постановления и представления прокурора), так и специфические (отраслевые) акты прокурорского реагирования, которые используются в одной или нескольких отраслях прокурорского надзора (требование прокурора, письменное указание дознавателю по уголовному делу). Следует отметить, что такие акты прокурорского реагирования, как протест и предостережение, в рассматриваемой сфере не составляются и не применяются.

Любой акт прокурорского реагирования, применяемый при осуществлении надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия, должен отвечать общим требованиям, предъявляемым к составлению юридического документа прокурора. Его обязательными структурными частями являются: вводная, описательная (фактологическая, констатирующая), мотивировочная и резолютивная. Кроме того, в документе должны присутствовать наименование, дата и место его составления, реквизит «подпись». В вводной части акта прокурорского реагирования указываются фамилия, имя, отчество должностного лица органов прокуратуры, его должность и классный чин, ссылка на регистрационный номер рассматриваемого материала. Описательная часть содержит подробное

изложение установленных прокурором обстоятельств дела, т. е. приводятся факты нарушений законности, причины и условия, им способствующие, и т. д. В мотивировочной части юридически оцениваются данные, изложенные в описательной части, и обосновываются выводы прокурора. Резолютивная часть отражает принимаемое прокурором решение.

Согласно ч. 5 ст. 37 УПК РФ акты прокурорского надзора (реагирования) составляются от имени руководителей соответствующей прокуратуры и подписываются прокурорами района, города, их заместителями, приравненными к ним прокурорами и вышестоящими прокурорами.

При составлении и применении актов прокурорского реагирования следует учитывать, что их адресатами выступают следственные органы и органы дознания в лице их руководителей (за исключением соответствующих постановлений). Соответственно, для устранения нарушений закона, допущенных дознавателями органов дознания, прокурор в акте реагирования обращается не к дознавателю, а к начальнику соответствующего органа дознания, при нарушении закона следователями прокурор обращается к руководителю следственного органа.

К актам прокурорского реагирования, применяемым как в отношении органов дознания, так и в отношении органов предварительного следствия, относятся постановление, представление и требование прокурора. При этом прокурор выносит постановления различных видов. Письменное указание прокурора о направлении расследования, производстве процессуальных действий применяется только в отношении дознавателя — должностного лица органа дознания.

При реализации прокурорами полномочий по надзору за исполнением законов органами, осуществляющими предварительное следствие, на практике применяются и иные способы оперативного устранения нарушений законов, такие как направление документа — информации о нарушениях (письмо, сообщение о нарушениях). Их форма и содержание нормативно не определены и вырабатываются практикой конкретных регионов. Применяемые меры реагирования, такие как информация о нарушениях (письма и сообщения о нарушениях), предусмотрены документами ведомственной статистической отчетности.

Осуществляя подготовку актов прокурорского реагирования, необходимо помимо использования законодательных норм уголовно-процессуального законодательства помнить о важности правовых позиций Верховного Суда Российской Федерации по вопросам уголовно-процессуальной деятельности, отраженных в соответствующих разъяснениях Пленума⁵.

Постановление является важнейшим актом прокурорского реагирования при осуществлении надзора за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия. Согласно п. 25 ст. 5 УПК РФ постановление в досудебных стадиях – это решение прокурора, вынесенное при производстве предварительного расследования. Согласно закону постановления выносятся прокурором при осуществлении надзора как на стадии возбуждения уголовного дела, так и на стадии предварительного расследования.

Постановление как акт прокурорского реагирования, равно как и представление, может быть направлено на устранение и предупреждение нарушений закона, но прежде всего постановление направлено на побуждение органов предварительного расследования к осуществлению законной деятельности, связанной: с инициированием уголовного преследования лица (лиц), совершившего преступление;

проведением проверки сообщения о преступлении, принятием решения о возбуждении уголовного дела;

производством следственных и процессуальных действий, определением законности процессуальных решений;

⁵ См., напр.: Комментарий к постановлению Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О практике применения судами законодательства о мерах пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста и залога» от 19 декабря 2013 года № 41 с изменениями, внесенными Постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 мая 2016 года № 23 / Е. В. Баркалова, А. А. Ларинков, А. А. Макогон [и др.]. СПб., 2019. 111, [1] с. ; Научно-практический комментарий к постановлению Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2009 года № 1 «О практике рассмотрения судами жалоб в порядке статьи 125 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» / Е. А. Кузьмина, А. А. Ларинков, И. К. Севастьяник, В. А. Шиплюк. СПб., 2020. 79, [1] с. ; Комментарий к постановлению Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 22 ноября 2005 г. № 23 «О применении судами норм Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, регулирующих судопроизводство с участием присяжных заседателей» с изменениями и дополнениями, внесенными Постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28 июня 2022 г. № 22 / Е. В. Баркалова, Н. В. Кулик, Е. Б. Серова, Д. А. Сычев. СПб., 2023. 111, [1] с.

применением, изменением и отменой мер пресечения;

рассмотрением жалоб участников уголовного судопроизводства на действия (бездействие) и решения органа дознания, дознавателя, следователя, руководителя следственного органа, нижестоящего прокурора.

Посредством вынесения постановлений прокурор имеет возможность оперативно воздействовать на деятельность органов предварительного расследования, поскольку постановления прокурора могут немедленно и непосредственно устранить нарушения закона либо предупредить возможные нарушения. В иных случаях, предусмотренных законом, постановления должны незамедлительно рассматриваться компетентным органом или должностным лицом. Таким образом, применяя постановления, прокурор действует как непосредственно, самостоятельно устраняя выявленные нарушения, так и опосредованно, обращаясь к компетенции ведомственного руководства поднадзорного органа.

Представление применяется прокурором в соответствии с п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, предусматривающим право прокурора требовать от органов дознания и следственных органов устранения нарушений федерального законодательства, допущенных при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях, производстве дознания или предварительного следствия, и ст. 24, 28 Закона о прокуратуре. Представление является универсальным актом прокурорского реагирования, поэтому может быть применено в отношении любого вида нарушения органами дознания и предварительного следствия уголовно-процессуального закона самостоятельно либо одновременно с иными актами реагирования. При осуществлении надзора за исполнением законов органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие, представление должно быть направлено на устранение и предупреждение нарушений законов либо на побуждение органов предварительного расследования к осуществлению законной деятельности, причем указанные цели могут преследоваться как по отдельности, так и в совокупности.

Путем внесения представления прокурор самостоятельно не устраняет выявленные нарушения, а действует опосредованно, обращаясь к руководителям органов предварительного расследования.

По содержанию представление – это документ, как правило, обобщенного характера. В подготовленном представлении обычно обращается внимание на факты отсутствия должного контроля со стороны руководителя следственного органа по уголовным делам, на допускаемые систематические и распространенные нарушения закона и другие имеющие значение для установления законности обстоятельства. Правильной представляется практика внесения представлений прокурором по наиболее характерным нарушениям закона, допущенным в сфере учетно-регистрационной дисциплины, а также при расследовании ряда преступлений и выявленным по результатам обобщения. Такой подход позволяет полнее вскрыть причины и условия нарушений и принять более эффективные меры к их устранению. В представлении традиционно предлагается не только принять меры к устранению выявленных нарушений, но и ставится вопрос о привлечении виновных к дисциплинарной ответственности. О принятых мерах прокурор предлагает уведомить его в установленный законом месячный срок.

Подтвержденными практикой способами повышения эффективности представлений, подготавливаемых и выносимых прокурором, являются:

- указание в нем не только нарушений уголовно-процессуального закона, но также причин и условий, способствовавших совершению нарушений;

- предложение конкретных и реальных мер по устранению нарушений уголовно-процессуального законодательства;

- направление представления в адрес вышестоящего структурного подразделения органа предварительного расследования в случае игнорирования требований прокурора нижестоящим органом.

Требование является немаловажной формой реализации полномочия, направленного на оперативное устранение нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного расследования.

По отдельным нарушениям закона в рамках конкретного материала или уголовного дела прокурор может направить руководителю следственного органа или органа дознания не представление, а письменное требование об устранении нарушений федерального законодательства в соответствии с п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ.

Порядок и форма использования такого полномочия прокурорского надзора, как требование об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного расследования, определены в организационно-распорядительных документах Генеральной прокуратуры Российской Федерации с 2007 года.

В требовании необходимо подробно изложить выявленные прокурором по материалу или уголовному делу нарушения федерального законодательства с указанием конкретных правовых норм, которые были нарушены, должна быть дана оценка этих нарушений и должно быть приведено обоснование необходимости их устранения.

Для эффективного влияния на ход расследования преступлений прокурор вправе давать дознавателю **письменные указания** о направлении расследования и производстве процессуальных действий. Цели применения письменного указания совпадают с целями применения такого акта реагирования, как постановление, и заключаются в побуждении дознавателей органов дознания к осуществлению законной уголовно-процессуальной деятельности.

Письменное указание прокурор дает дознавателю по материалам доследственной проверки или расследуемому уголовному делу. Оно должно содержать императивное предписание о совершении тех или иных проверочных действий по материалу доследственной проверки, следственных и процессуальных действий по уголовному делу.

Письменные указания позволяют прокурору непосредственно и оперативно воздействовать на деятельность органов дознания. В основном письменные указания применяются для активизации дознания и не являются актом, непосредственно направленным на устранение нарушений, хотя и способствуют их предупреждению. Эффективность письменных указаний зависит от их обоснованности и конкретности.

Письменное указание как акт прокурорского надзора оформляется отдельным документом. Однако в уголовном процессе на стадии принятия прокурором решения по уголовному делу, поступившему от следователя с обвинительным заключением, либо по уголовному делу, поступившему от дознавателя с обвинительным актом, существует возможность дать письменные указания как дознавателю, так и следователю в форме постановления.

Такие указания прокурор вправе изложить в постановлении о возвращении уголовного дела для производства дополнительного следствия (п. 2 ч. 1 ст. 221 УПК РФ), а также в постановлении о возвращении уголовного дела для производства дополнительного дознания либо пересоставления обвинительного акта (п. 2 ч. 1 ст. 226 УПК РФ).

Следует учитывать, что на практике встречаются случаи ненадлежащей и некачественной подготовки актов прокурорского надзора, включая акты прокурорского реагирования. К таковым можно отнести случаи, когда:

в актах реагирования отсутствуют отдельные обязательные реквизиты (время, место составления, подпись и т. п.);

вынесены акты реагирования типового, формального характера, поэтому такие акты не учитывают всех обстоятельств конкретного уголовного дела либо материала проверки сообщения о преступлении;

в актах реагирования выводы в резолютивной части не в полной мере соответствуют изложенным обстоятельствам в части описательной;

акты реагирования не являются достаточно мотивированными;

акты реагирования не содержат всех необходимых ссылок на нормативные правовые акты либо имеют ссылки только на подзаконные нормативные правовые акты, хотя всегда необходимо ссылаться на норму федерального закона;

вместо актов реагирования при наличии явных нарушений законности в поднадзорные органы вносится информация.

Глава 2. Методика составления процессуальных актов в стадии возбуждения уголовного дела

В современном российском уголовном процессе возбуждение уголовного дела является первоначальной и обязательной его стадией, которая начинается с момента поступления и регистрации органом дознания или предварительного следствия сообщения о преступлении и оканчивается принятием процессуального решения о возбуждении или об отказе в возбуждении уголовного дела⁶.

⁶ Курс уголовного процесса / А. А. Арутюнян, Л. В. Брусницын, О. Л. Васильев [и др.] ; под ред. Л. В. Головки. М., 2016. С. 578.

Соблюдение уголовно-процессуального законодательства при проверке сообщения о преступлении во многом предопределяет законность и обоснованность решения о возбуждении уголовного дела и последующих следственных и процессуальных действий, результаты которых, в случае нарушений норм Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации на стадии возбуждения уголовного дела, утрачивают свое доказательственное значение. Обеспечение законности на указанной стадии уголовного судопроизводства осуществляется комплексно и достигается как мерами процессуального (ведомственного) и судебного контроля, так и средствами прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия.

Полномочия прокурора на стадии возбуждения уголовного дела закреплены в ст. 37 и некоторых других статьях УПК РФ и осуществляются прокурорами района, города, их заместителями, приравненными к ним прокурорами и вышестоящими прокурорами.

К таким полномочиям относятся: проверка исполнения поднадзорными органами требований закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях; вынесение мотивированного постановления о направлении материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства; требование от органов дознания и следственных органов устранения нарушений федерального законодательства, допущенных при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях; дача органу дознания письменных указаний в рамках проводимой процессуальной проверки, в том числе и о необходимости решения вопроса о возбуждении уголовного дела (при наличии повода и основания для возбуждения уголовного дела, предусмотренных ст. 140 УПК РФ); дача согласия дознавателю на возбуждение перед судом ходатайства о производстве процессуального действия, которое допускается на основании судебного решения; отмена незаконных или необоснованных постановлений нижестоящего прокурора, а также незаконных или необоснованных постановлений органа дознания, начальника органа дознания, начальника подразделения органа дознания и дознавателя; участие в судебных заседаниях при рассмотрении ходатайств о производстве процессуальных действий,

которые допускаются на основании судебного решения, и при рассмотрении жалоб в порядке, установленном ст. 125 УПК РФ; разрешение отводов, заявленных дознавателю, а также его самоотводов; передача материалов проверки сообщения о преступлении от одного органа предварительного расследования другому (за исключением передачи уголовного дела или материалов проверки сообщения о преступлении в системе одного органа предварительного расследования) в соответствии с правилами подследственности; рассмотрение жалоб в порядке ст. 124 УПК РФ; поручение органу дознания проведения проверки сообщения о преступлении, распространенного в средствах массовой информации; продление срока проверки сообщения о преступлении; отмена постановления о возбуждении уголовного дела; дача согласия на возбуждение дознавателем уголовного дела частного и частно-публичного обвинения в соответствии с ч. 4 ст. 147 УПК РФ.

Реализация указанных полномочий осуществляется прокурорами при наличии предусмотренных указанными нормами Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации оснований и выражается в основном в составлении и применении соответствующих процессуальных актов, которые носят одновременно как процессуальный, так и надзорный характер, поскольку направлены как на достижение целей уголовного судопроизводства, имеющего своим назначением защиту прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений, и защиту личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения ее прав и свобод (ч. 1 ст. 6 УПК РФ), так и реализацию целей прокурорского надзора по обеспечению законности в рассматриваемой области, конкретизированных в таких составляющих отраслевого предмета надзора, как соблюдение прав и свобод человека и гражданина, установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях, а также законность соответствующих решений о возбуждении либо об отказе в возбуждении уголовного дела, принимаемых органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие (ст. 29 Закона о прокуратуре).

Эффективность реализации полномочий прокурора по обеспечению законности всей стадии возбуждения уголовного дела зависит от совершенства методики составления прокурором процессуальных актов в стадии возбуждения уголовного дела, которая

имеет следующие обязательные этапы: установление наличия оснований для реализации соответствующих процессуальных актов; определение адресата документа; сбор фактического материала; определение и уяснение содержания и специфики применения правовых норм для регулирования соответствующих отношений; систематизация, организация материала и подготовка общей структуры документа; изложение содержания документа; оценка (предвидение) возможных последствий; редактирование и определение окончательного варианта процессуального акта.

Как отмечено в предыдущей главе, основными процессуальными актами прокурора, применяемыми в досудебных стадиях уголовного судопроизводства, являются: **постановление, требование, указание и представление**. При этом требование и указание не характерны для стадии возбуждения уголовного дела и в качестве самостоятельного процессуального акта на данной стадии используются крайне редко, поскольку охватываются содержанием таких актов, как постановление или представление.

Особенности подготовки и применения каждого из этих процессуальных актов зависят от специфики соответствующего объекта надзора, поскольку полномочия прокурора в отношении органов дознания значительно шире, чем в отношении органов предварительного следствия. Например, такой процессуальный акт, как указание на стадии возбуждения уголовного дела, прокурор вправе применять только в отношении органов дознания, поскольку пределы прокурорского надзора в отношении органов предварительного следствия, в отличие от органов дознания, предопределены институтом процессуальной самостоятельности следователя.

Рассмотрим особенности подготовки вышеназванных видов процессуальных актов в некоторых, наиболее значимых случаях их применения.

Представляется, что ввиду специфики, связанной с быстротечностью уголовного процесса, обусловленной жесткой регламентацией процессуальных сроков и требованием их соблюдения (ст. 6.1 УПК РФ), наиболее характерным видом процессуального акта является постановление прокурора, поскольку обладает большей императивностью в сравнении с требованием либо представлением, и используется как основная форма выражения воли прокурора на стадии возбуждения уголовного дела. Особое место среди постановлений прокурора занимает постановление

о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства (п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ). Согласно п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ прокурор вправе выносить мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства. В развитие вышеназванной законодательной нормы в указании Генерального прокурора Российской Федерации от 17 октября 2023 г. № 707/49 «Об организации работы, связанной с реализацией полномочий, предоставленных пунктом 2 части 2 статьи 37 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» уточнены отдельные аспекты применения постановления. Следует учитывать, что данный акт реагирования по сложившейся прокурорской практике рассматривается и как уголовно-процессуальный документ в рамках уголовно-процессуальных отношений на досудебной стадии уголовного судопроизводства, и в качестве акта прокурорского реагирования в рамках осуществления надзора за исполнением законов и соблюдением прав и свобод человека и гражданина⁷. В этой связи подготовка и составление постановления имеет определенные особенности. Как акт прокурорского реагирования он применяется во всех отраслях прокурорского надзора. Например, прокурор может выявить факты нарушений уголовного законодательства при рассмотрении материалов проверок исполнения федерального законодательства, соблюдения требований закона при осуществлении розыска без вести пропавших лиц и т. д.

Под нарушением уголовного законодательства понимаются деяния, содержащие признаки состава преступления. Прокурору необходимо выяснять, предусмотрена ли за конкретное правонарушение уголовная ответственность для отражения фактических обстоятельств в данном документе, поскольку постановление прокурора считается формой процессуального документа, фиксирующего юридический факт обнаружения признаков преступления, закрепленных в материалах прокурорской проверки⁸.

⁷ Нагорный В. А. Правовая природа постановления прокурора, предусмотренного п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК // Законность. 2024. № 5. С. 15–19.

⁸ Образцы документов прокурорской практики : практическое пособие /

Кроме того, постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства является актом прокурорского реагирования, направленным на привлечение виновного лица к установленной законом уголовной ответственности. Следует отметить, что этот акт реагирования может применяться наряду с иными актами, обеспечивающими предупреждение и устранение нарушений закона. Например, указанное постановление прокурора, инициирующее возбуждение уголовного дела, может применяться одновременно с представлением прокурора. При этом п. 2 указания Генерального прокурора Российской Федерации от 18 марта 2020 г. № 170/7 «Об активизации прокурорского надзора за исполнением требований законодательства о целевом использовании бюджетных средств» прокурорам предписано при подготовке постановлений о направлении материалов прокурорских проверок в порядке ст. 37 УПК РФ согласовывать их с подразделениями (должностными лицами), осуществляющими надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия и дознания.

Информация о нарушениях уголовного законодательства может быть получена прокурором в ходе осуществления надзорных прокурорских проверок, проводимых в плановом порядке, по заданиям вышестоящих прокуратур, а также по обращениям граждан и должностных лиц, по сообщениям средств массовой информации, по сообщениям контролирующих органов, которые содержат сведения о нарушениях закона, но прямо не содержат сведений о совершении преступления. В случае непосредственного обнаружения признаков преступления в ходе такой проверки прокурор обязан вынести мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства (п. 1.8 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 27 декабря 2007 г. № 212 «О порядке учета и рассмотрения в органах прокуратуры Российской Федерации

сообщений о преступлениях»). Прокурор должен осуществлять дальнейший надзор за результатами рассмотрения постановления прокурора, своевременно изучать законность вынесенных по материалам решений.

Если обращение гражданина, должностного лица, поступившее в прокуратуру, содержит сведения о совершении преступления, то оно должно быть безотлагательно направлено для рассмотрения в орган, уполномоченный рассматривать такие обращения в соответствии со ст. 144, 151 УПК РФ (п. 1.2 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 27 декабря 2007 г. № 212 «О порядке учета и рассмотрения в органах прокуратуры Российской Федерации сообщений о преступлениях»). В соответствии с действующим законодательством прокурор не вправе разрешать сообщения о преступлениях. Информация о преступлении, полученная прокурором из анонимного источника, должна направляться для проверки в оперативно-разыскные органы.

Для инициирования уголовного преследования по результатам надзорных проверок прокурор должен установить наличие предусмотренного ст. 140 УПК РФ основания для возбуждения уголовного дела.

Поводами для возбуждения уголовного дела служат: заявление о преступлении; явка с повинной; сообщение о совершенном или готовящемся преступлении, полученное из иных источников; постановление прокурора о направлении соответствующих материалов в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании (ч. 1 ст. 140 УПК РФ). В данном случае в качестве повода для принятия решения для органа расследования будет выступать постановление прокурора о направлении соответствующих материалов в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании (п. 4 ч. 1 ст. 140 УПК РФ). Основанием для возбуждения уголовного дела является наличие достаточных данных, указывающих на признаки преступления.

Кроме того, прокурор выясняет обстоятельства, исключаящие преступность и наказуемость деяния; обстоятельства, которые могут повлечь за собой освобождение от уголовной ответственности и наказания; а также обстоятельства, способствовавшие совершению преступления.

Установление и оценка прокурором перечисленных данных, указывающих на признаки преступления, обуславливает необходимость осуществления прокурором проверочных действий надзорного характера, аналогичных проверочным действиям процессуального характера, осуществляемым органами дознания и предварительного следствия в порядке ст. 144 УПК РФ по проверке сообщения о преступлении.

Указанным постановлением прокурор не предопределяет выводы органов предварительного расследования, а предлагает провести проверку и принять одно из предусмотренных законом решений: о возбуждении уголовного дела; об отказе в возбуждении уголовного дела; о передаче сообщения по подследственности (ст. 145 УПК РФ).

Форма мотивированного постановления прокурора определена в 2007 году организационно-распорядительным документом Генеральной прокуратуры Российской Федерации, имеющим ограниченный доступ.

Обязательными структурными элементами постановления о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства являются: вводная, описательная (фактологическая), мотивировочная и резолютивная части. В документе должно присутствовать наименование постановления, дата и место его составления, реквизит «подпись». В вводной части постановления указывается должность и классный чин, фамилия и инициалы прокурора, ссылка на регистрационный номер рассматриваемого материала. Описательная часть содержит подробное изложение установленных прокурором обстоятельств дела, в том числе указываются выявленные прокурором нарушения уголовного законодательства, юридическая квалификация преступного деяния, мотивы и основания, обуславливающие необходимость решения вопроса об уголовном преследовании лиц, виновных в совершении преступления, отсутствие оснований, препятствующих осуществлению уголовного преследования. В мотивировочной части юридически оцениваются данные, изложенные в описательной части, обосновываются выводы прокурора, делается ссылка на положения п. 2 ч. 2 ст. 37, ст. 150, ст. 151 УПК РФ.

Резолютивная часть отражает принимаемое прокурором решение: направить материалы проверки (указывается какие именно) руководителю следственного органа или начальнику органа дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных нарушений уголовного законодательства. Резолютивная часть должна содержать указание о необходимости безотлагательного рассмотрения постановления.

К постановлению прилагаются материалы прокурорской проверки, состоящие из документов, подтверждающих объективную сторону состава преступления, сведения о лице, объяснения лица, а также иные документы, свидетельствующие о причастности лица к совершению преступления.

Дознаватель, орган дознания, следователь, руководитель следственного органа обязаны принять, проверить сообщение о любом совершенном или готовящемся преступлении и в пределах компетенции, установленной УПК РФ, принять по нему решение в срок не позднее трех суток со дня поступления сообщения (ст. 144 УПК РФ).

Согласно ч. 1.1 ст. 148 УПК РФ решение об отказе в возбуждении уголовного дела в связи с мотивированным постановлением прокурора о направлении соответствующих материалов в орган предварительного следствия для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства, вынесенным на основании п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, может быть принято только с согласия руководителя следственного органа.

Следующие значимые ситуации, возникающие при проверке прокурором исполнения требований федерального закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях, связаны с реализацией такого процессуального акта, как постановление, и возникают:

при истребовании и проверке законности и обоснованности решений следователя или руководителя следственного органа об отказе в возбуждении уголовного дела (п. 5.1 ч. 2 ст. 37, ч. 6 ст. 148 УПК РФ);

при проверке решения руководителя следственного органа, следователя, дознавателя о возбуждении уголовного дела (ч. 4 ст. 146 УПК РФ).

Федеральным законом от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон „О прокуратуре Российской Федерации“» были существенно сокращены полномочия прокурора в уголовном судопроизводстве (например, прокурор лишен права самостоятельно возбуждать уголовное дело). В настоящее время наиболее значимым полномочием прокурора является право отменять незаконные и необоснованные итоговые для стадии возбуждения уголовного дела процессуальные решения.

Постановление прокурора об отмене незаконного или необоснованного постановления руководителя следственного органа и следователя об отказе в возбуждении уголовного дела, а также постановление прокурора об отмене постановления о возбуждении уголовного дела должны содержать вводную, описательно-мотивировочную и резолютивную части и быть обоснованными, т. е. содержать соответствующие аргументы либо о неполноте проведенной процессуальной проверки – при оценке решения об отказе в возбуждении уголовного дела, либо об отсутствии в материалах проверки сведений о наличии признаков преступления – при оценке решения о возбуждении уголовного дела.

Прокурор вправе отменить незаконные и необоснованные постановления об отказе в возбуждении уголовного дела (ч. 6 ст. 148 УПК РФ). Такое постановление прокурор направляет руководителю следственного органа с изложением обстоятельств, подлежащих дополнительной доследственной проверке, в то же время прокурор не вправе предписать руководителю следственного органа, следователю сделать это в обязательном порядке. При этом постановление органа дознания, дознавателя об отказе в возбуждении уголовного дела отменяется прокурором путем вынесения соответствующего постановления без ограничений по срокам его вынесения. Прокурор направляет постановление начальнику органа дознания с указаниями, устанавливая срок их исполнения.

Иной порядок предусмотрен для отмены прокурором постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, вынесенного руководителем следственного органа, следователем. Признав такой отказ незаконным или необоснованным, прокурор в срок не позднее пяти суток с момента получения материалов проверки сообщения о преступлении отменяет постановление об отказе

в возбуждении уголовного дела, о чем выносит мотивированное постановление с изложением конкретных обстоятельств, подлежащих дополнительной проверке, которое вместе с указанными материалами незамедлительно направляет руководителю следственного органа⁹.

Следует также отметить, что в соответствии с п. 6 ч. 2 ст. 37 УПК РФ прокурор, а согласно ч. 2 ст. 39 УПК РФ руководитель следственного органа вправе отменять постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, вынесенные органом дознания, дознавателем и следователем соответственно, признав их незаконными или необоснованными, устанавливая при этом согласно ч. 3 ст. 144 УПК РФ дополнительный срок проверки, не превышающий 30 суток. В связи с этим на практике органы дознания, дознаватель, следователь часто выносят повторные постановления об отказе в возбуждении уголовного дела вплоть до истечения предусмотренного ст. 78 УК РФ срока давности привлечения к уголовной ответственности, что может привести к избежанию уголовного наказания лицом, совершившим преступление. Поэтому прокуроры должны пресекать повторное вынесение необоснованных постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела, используя для этого наряду с процессуальными и надзорными полномочиями также и полномочия по координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

Оценка законности решения о возбуждении уголовного дела часто является невозможной без изучения материалов, послуживших основанием для возбуждения уголовного дела, в связи с чем незаконное и необоснованное постановление о возбуждении уголовного дела прокурор вправе отменить в срок не позднее 24 часов с момента получения материалов, послуживших основанием для возбуждения уголовного дела. Мотивированное постановление прокурора об отмене незаконного и необоснованного постановления о возбуждении уголовного дела направляется должностному лицу, возбудившему уголовное дело.

Прокурор вправе принять и иные, помимо отмены незаконных постановлений, меры по устранению нарушений закона на стадии возбуждения уголовного дела. Например, он вправе

⁹ Курс уголовного процесса / под ред. Л. В. Головки. С. 616–617.

пресекать необоснованное проведение процессуальных проверок по сообщениям, не содержащим признаков преступления, используя полномочия, предоставленные п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ.

В ходе проведения органами дознания дополнительных проверочных действий прокурор должен обеспечить исполнение письменных указаний, данных при отмене незаконных решений об отказе в возбуждении уголовного дела. В случае их невыполнения прокурор принимает меры реагирования, дает принципиальную оценку каждому такому факту (п. 9 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 19 января 2022 г. № 11 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания»).

При наличии данных, указывающих на особую значимость проверяемых фактов, сложность их исследования, а также на неоднократные существенные нарушения требований уголовно-процессуального закона, в соответствии с п. 12 ч. 2 ст. 37 УПК РФ прокурор вправе изымать материалы проверки сообщения о преступлении у органа предварительного расследования федерального органа исполнительной власти (при федеральном органе исполнительной власти) для передачи в следственные органы Следственного комитета Российской Федерации (п. 2 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 17 сентября 2021 г. № 544 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия»).

Следующим видом процессуальных актов, реализуемых прокурором в стадии возбуждения уголовного дела, является представление. Генеральный прокурор Российской Федерации приказывает всем нижестоящим прокурорам использовать полномочия, предоставленные п. 2 ст. 4, п. 3 ст. 22 и ст. 24 Закона о прокуратуре, по внесению представлений и информированию руководителей следственного органа о состоянии законности и выявляемых нарушениях, если они носят систематический характер и их устранение требует принятия организационных мер, а также рассмотрения вопросов дисциплинарного воздействия в отношении нарушителей. Представление как универсальный акт прокурорского надзора может применяться в отношении любого вида нарушения уголовно-процессуального закона органами дознания и предварительного следствия на всех досудебных стадиях.

Глава 3. Методика составления процессуальных актов в стадии предварительного расследования

Предварительное расследование следует рассматривать как основную стадию досудебного производства по уголовному делу, основной задачей которой является расследование и раскрытие преступления посредством деятельности органов дознания и предварительного следствия по собиранию, оценке и проверке доказательств. Стадия предварительного расследования начинается с момента вынесения постановления о возбуждении уголовного дела и заканчивается направлением материалов уголовного дела прокурору для утверждения обвинительного заключения (обвинительного акта).

Обеспечение законности предварительного расследования прокурором реализуется путем истребования и изучения материалов уголовных дел, рассмотрения жалоб участников уголовного судопроизводства, поддержания ходатайств следователя перед судом об ограничении соответствующих прав подозреваемых и обвиняемых по уголовным делам. В процессе осуществления своих полномочий на данной стадии прокурор подготавливает и реализует большое количество различных процессуальных актов, основными видами которых являются *постановление, требование, указание и представление*. Так, составляемыми прокурором на стадии предварительного расследования актами могут стать: требование об устранении нарушений федерального законодательства следственным органом или органом дознания; указание дознавателю о направлении расследования, производстве процессуальных действий; постановление о направлении материалов руководителю следственного органа для решения вопроса об отмене постановления о прекращении уголовного дела или уголовного преследования; постановление о возвращении уголовного дела следователю (дознавателю) для производства дополнительного следствия (дознания) или пересоставления обвинительного заключения (обвинительного акта) и др.

Реализация прокурором полномочий по составлению процессуальных актов в стадии предварительного расследования обусловлена его особым правовым статусом, объединяющим в себе участие в уголовном судопроизводстве и прокурорский надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов

предварительного следствия (п. 31 ст. 5, ч. 1 ст. 37 УПК РФ), в связи с чем процессуальные акты прокурора имеют двойственную уголовно-процессуальную и прокурорско-надзорную правовую природу, т. е. направлены на достижение как целей уголовного судопроизводства: защита прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений, и защита личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения ее прав и свобод (ст. 6 УПК РФ), так и целей прокурорского надзора: обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства (ч. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре).

Решение задач по обеспечению прокурором законности предварительного расследования предполагает получение и анализ информации об осуществляемых органами дознания и предварительного следствия по уголовным делам следственных действиях и принимаемых процессуальных решениях, соблюдении указанными органами прав и свобод человека и гражданина, установленного порядка проведения расследования, а также о законности принимаемых ими решений (ст. 29 Закона о прокуратуре). На основе указанной информационно-аналитической деятельности, выявляя нарушения уголовно-процессуального законодательства, прокурор в целях их устранения принимает соответствующие решения о применении необходимых актов прокурорского реагирования, в качестве которых выступают соответствующие процессуальные акты. Акт прокурорского реагирования в уголовном досудебном производстве должен быть выражен в письменной форме, что обусловлено публичным характером уголовного судопроизводства и письменностью предварительного расследования¹⁰.

Следует отметить, что в полной мере процессуальными можно назвать только те акты прокурорского реагирования, которые предусмотрены уголовно-процессуальным законом, в связи с чем в досудебном уголовном судопроизводстве существует только два вида процессуальных актов прокурора, реализуемых в форме процессуального документа, а именно постановление и письменные указания. Такие акты прокурорского надзора,

¹⁰ Коломеев Е. В. Классификация актов прокурорского реагирования, применяемых в уголовном досудебном производстве // Вестник Омского университета. Серия: Право. 2017. № 1 (50). С. 228–231.

как представление¹¹ и требование, не закреплены нормами Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в качестве самостоятельной процессуальной формы и применяются прокурором наряду с указанными процессуальными актами. При этом представление в качестве акта прокурорского реагирования законодательно закреплено ст. 24, 28 Закона о прокуратуре, а требование как акт прокурорского реагирования не имеет законодательного закрепления в качестве самостоятельной формы процессуального или надзорного документа и введено в практику прокурорского надзора ведомственными правовыми рекомендациями. Вместе с тем применение представлений и требований в сфере уголовного процесса для обеспечения законности предварительного расследования трансформирует их правовую природу из исключительно надзорной в надзорно-процессуальную.

Таким образом, соблюдение обязательного требования к обоснованности и законности процессуальных документов, реализуемых прокурором в стадии предварительного расследования, обеспечивается его надзорной деятельностью по изучению материалов находящихся в производстве уголовных дел (ч. 2.1 ст. 37 УПК РФ) и рассмотрению жалоб участников уголовного судопроизводства, а также иных лиц в той части, в которой производимые процессуальные действия и принимаемые процессуальные решения затрагивают их интересы (ст. 123, 124 УПК РФ).

При осуществлении надзора, в зависимости от сложившейся правовой ситуации и соответствующего этапа стадии предварительного расследования, прокурор вправе выносить и реализовывать достаточно большое количество различных процессуальных актов, методика составления которых может быть основана на их соответствующей классификации по соответствующим критериям:

1) правовой статус субъекта, определяемый должностью прокурора в системе органов прокуратуры: надзирающий и вышестоящий прокурор (например, постановление об отмене незаконного или необоснованного постановления нижестоящего прокурора,

¹¹ Следует различать представление как акт прокурорского надзора и представление как представление – акт реагирования прокурора на судебное решение, вносимый в порядке, установленном УПК РФ (апелляционное представление, кассационное представление).

а также незаконного или необоснованного постановления дознавателя (п. 6 ч. 2 ст. 37 УПК РФ), постановление об отмене постановления нижестоящего прокурора при утверждении обвинительного заключения и направлении уголовного дела в суд (п. 2 ч. 4 ст. 221 УПК РФ));

2) объект надзора: органы дознания или органы предварительного следствия (например, постановление об отстранении дознавателя от дальнейшего производства расследования, если им допущено нарушение требований Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (п. 10 ч. 2 ст. 37 УПК РФ), или постановление о разрешении отвода, заявленного дознавателю (его самоотвода) (п. 9 ч. 2 ст. 37 УПК РФ));

3) целевое назначение: *предупредительные акты* (например, письменные указания прокурора органу дознания о направлении расследования, производстве процессуальных действий (п. 4 ч. 2 ст. 37 УПК РФ)), *пресекательные акты* (постановление прокурора об отмене незаконного процессуального решения) и *карательные акты* (постановление прокурора, вынесенное в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ)¹²;

4) механизм действия: *опосредованно*, путем инициирования принятия органами расследования соответствующих процессуальных решений (например, требование прокурора об устранении нарушений уголовно-процессуального закона (п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ))¹³; *непосредственно* (например, постановление об освобождении незаконно задержанного (лишенного свободы или незаконно помещенного в медицинский или психиатрический стационар, или содержащегося под стражей свыше срока, установленного Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации) (ч. 2 ст. 10 УПК РФ));

5) определяющие ход предварительного расследования (постановление об определении подследственности (ч. 8 ст. 151 УПК РФ), постановление о соединении уголовных дел, находящихся в производстве дознавателя (ч. 3 ст. 153 УПК РФ),

¹² Корешникова Н. Р. К вопросу о понятии и сущности актов прокурорского реагирования современной прокуратуры // Пробелы в российском законодательстве. 2010. № 2. С. 301–304.

¹³ Буланова Н. В. Обеспечение прав и свобод человека и гражданина в уголовном судопроизводстве средствами прокурорского надзора // Законы России: опыт, анализ практика. 2011. № 11. С. 37.

постановление о возвращении уголовного дела следователю для производства дополнительного следствия, изменения объема обвинения либо квалификации действий обвиняемых или пересоставления обвинительного заключения и устранения выявленных недостатков (п. 2 ч. 1 ст. 221 УПК РФ), постановление о направлении уголовного дела вышестоящему прокурору для утверждения обвинительного заключения, если оно подсудно вышестоящему суду (п. 3 ч. 1 ст. 221 УПК РФ), постановление о возвращении уголовного дела дознавателю для производства дополнительного дознания либо пересоставления обвинительного акта (п. 2 ч. 1 ст. 226 УПК РФ), постановление о прекращении уголовного дела по основаниям, предусмотренным ст. 24–28 УПК РФ (п. 3 ч. 1 ст. 226 УПК РФ), постановление о направлении уголовного дела для производства предварительного следствия (п. 4 ч. 1 ст. 226 УПК РФ) и др.);

6) направленные на оценку доказательств (постановление о признании доказательств недопустимыми (ч. 2 ст. 88 УПК РФ);

7) направленные на защиту участников уголовного судопроизводства и иных лиц (например, постановление о полном или частичном удовлетворении жалобы либо об отказе в ее удовлетворении (ч. 2 ст. 124 УПК РФ), постановление о разрешении отвода, заявленного дознавателю (его самоотвода) (п. 9 ч. 2 ст. 37 УПК РФ)).

Таким образом, с точки зрения методики составления прокурором процессуальных актов в стадии предварительного расследования их классификация имеет практическое значение, поскольку позволяет систематизировать рассматриваемые правовые средства, установить место каждого типа актов в их системе, определить свойства, присущие каждому типу актов. Классификация также может стать основой совершенствования законодательства, поскольку данная операция помогает правоприменителю определить основания для внесения тех или иных актов прокурорского реагирования, выбрать акт реагирования, подлежащий применению¹⁴.

Указанные виды постановлений, письменных указаний, требований и представлений прокурора являются процессуальными актами прокурорского реагирования на стадии предварительного расследования и должны соответствовать требованиям

¹⁴ Коломеец Е. В. Указ. соч.

уголовно-процессуального закона, предъявляемым к таким актам. Так, в ч. 4 ст. 7 УПК РФ закреплены основополагающие принципы уголовного судопроизводства: определения суда, постановления судьи, прокурора, следователя, дознавателя должны быть законными, обоснованными и мотивированными. В соответствии с п. 25 ст. 5 УПК РФ постановление – любое решение, за исключением приговора, вынесенное судьей единолично; решение, вынесенное президиумом суда при пересмотре соответствующего судебного решения, вступившего в законную силу; решение прокурора, руководителя следственного органа, следователя, органа дознания, начальника органа дознания, начальника подразделения дознания, дознавателя, вынесенное в ходе досудебного производства, за исключением обвинительного заключения, обвинительного акта или обвинительного постановления.

Следует иметь в виду, что п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ устанавливает полномочие прокурора требовать от органов дознания и следственных органов устранения нарушений федерального законодательства, допущенных при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях, производстве дознания или предварительного следствия. При этом уголовно-процессуальным законом сама форма требования определена не была. В этой связи разъяснение порядка и формы подготовки документа реагирования при реализации указанного полномочия было дано в 2007 году в организационно-распорядительном документе Генеральной прокуратуры Российской Федерации, имеющем ограниченный доступ, с приложением образца бланка документа, именуемого *Требование об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного расследования*.

Требование прокурора, содержащее сведения о нарушении прав граждан, гарантированных Конституцией Российской Федерации, подлежит незамедлительному рассмотрению руководителем соответствующего органа следствия. В остальных случаях прокурор должен быть извещен о принятом по его требованию решении в сроки, установленные законодательством для разрешения жалоб и ходатайств участников уголовного процесса.

В требовании должны быть указаны дата и место его составления. В вводной части требования указывается должность и классный чин, фамилия и инициалы прокурора, его составившего, приводится ссылка на обращение, материал проверки, материал

уголовного дела. В описательной части подробно излагаются выявленные прокурором нарушения федерального законодательства с указанием конкретных правовых норм, которые были нарушены. В мотивировочной части юридически оцениваются данные, изложенные в описательной части, обосновываются выводы прокурора, делается ссылка на положения п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ. Резолютивная часть отражает требование прокурора об устранении нарушений федерального законодательства. Резолютивная часть также должна содержать указание на то, кому адресовано требование, на необходимость его незамедлительного рассмотрения, если требование прокурора содержит сведения о нарушениях прав граждан, гарантированных Конституцией Российской Федерации, либо установлен срок его рассмотрения. Требование должно быть подписано прокурором. Требование вносится руководителю следственного органа либо органа дознания.

В случае несогласия руководителя следственного органа либо следователя с требованиями прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного следствия, прокурор вправе обратиться с требованием об устранении указанных нарушений к руководителю вышестоящего следственного органа. В случае несогласия руководителя вышестоящего следственного органа с указанными требованиями прокурор вправе обратиться к Председателю Следственного комитета Российской Федерации или руководителю следственного органа федерального органа исполнительной власти (при федеральном органе исполнительной власти). В случае несогласия Председателя Следственного комитета Российской Федерации или руководителя следственного органа федерального органа исполнительной власти (при федеральном органе исполнительной власти) с требованиями прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного следствия, прокурор вправе обратиться к Генеральному прокурору Российской Федерации, решение которого является окончательным (ч. 6 ст. 37 УПК РФ).

В уголовно-процессуальном законе предусмотрена регламентация процедуры вынесения прокурором соответствующих постановлений, но при этом отсутствует детальная регламентация порядка их оформления. Попытки четко закрепить форму и установить единообразие ее элементов предпринимались законодателем в главе 57 УПК РФ, объединявшей Перечень бланков процессу-

альных документов. Однако нововведения на практике обернулись абсурдными ситуациями, когда документы следователя признавались прокуратурой и судом не соответствующими предусмотренным Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации бланкам ввиду незначительных отступлений, вплоть до таких, как отсутствие подстрочного текста¹⁵. Вследствие этого в связи с принятием Федерального закона от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон „О прокуратуре Российской Федерации“» упомянутые бланки были исключены из текста закона, правоприменителю предоставлена свобода авторства при составлении уголовно-процессуальных актов¹⁶.

Глава 4. Методика составления процессуальных документов при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве

Упрощение и оптимизация уголовно-процессуальных процедур, повышение раскрываемости преступлений, ориентирование лиц, совершивших преступление, на содействие органам предварительного следствия привело к введению Федеральным законом от 29 июня 2009 г. № 141-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации главы 40.1, регламентирующей особый порядок принятия судебного решения при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве.

Понятие досудебного соглашения о сотрудничестве содержится в п. 61 ст. 5 УПК РФ: это – соглашение между сторонами обвинения и защиты, в котором указанные стороны согласовывают условия ответственности подозреваемого или обвиняемого в зависимости от его действий после возбуждения уголовного дела или предъявления обвинения. В результате заключенного досудебного соглашения о сотрудничестве все стороны принимают на себя определенные обязательства.

¹⁵ Прохорова Е. А. К вопросу о соблюдении процессуальной формы в российском уголовном судопроизводстве // Современное право. 2007. № 8-1. С. 59–61.

¹⁶ Абрамова Л. Л. Требования, предъявляемые к постановлениям органов предварительного расследования // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2020. № 3 (54). С. 76–81.

Порядок заключения досудебного соглашения о сотрудничестве регламентирован уголовно-процессуальным законодательством и состоит из определенной последовательности действий:

1. Обвиняемый (подозреваемый), имеющий желание заключить «сделку со следствием», составляет письменное ходатайство в адрес прокурора, в котором излагает свое волеизъявление о заключении досудебного соглашения о сотрудничестве, что должно быть засвидетельствовано подписью защитника, подтверждающей соблюдение прав и законных интересов подозреваемого (обвиняемого) при заключении такого соглашения. Участие защитника является обязательным условием при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве.

2. Направление заявленного ходатайства в орган предварительного следствия (досудебное соглашение возможно только при производстве предварительного расследования в форме предварительного следствия) для передачи прокурору.

С момента поступления такого ходатайства в течение трех суток следователь обязан принять одно из двух решений:

о направлении прокурору поступившего ходатайства подозреваемого (обвиняемого), а также согласованного с руководителем следственного органа мотивированного постановления о возбуждении перед прокурором ходатайства о заключении с подозреваемым (обвиняемым) досудебного соглашения о сотрудничестве;

об отказе в удовлетворении ходатайства о заключении досудебного соглашения о сотрудничестве. Постановление может быть обжаловано подозреваемым (обвиняемым), защитником руководителю следственного органа.

В случае принятия следователем положительного решения в процедуру заключения досудебного соглашения вступает прокурор в соответствии с главой 40.1 УПК РФ и предоставленными ему дополнительными процессуальными полномочиями.

Правом заключать досудебные соглашения о сотрудничестве наделены Генеральный прокурор Российской Федерации, заместители Генерального прокурора Российской Федерации, прокуроры субъектов Российской Федерации, городов и районов, другие территориальные, приравненные к ним военные прокуроры и прокуроры иных специализированных прокуратур, их заместители.

В соответствии с положениями ст. 317.2 УПК РФ прокурор рассматривает ходатайство о заключении досудебного соглашения о сотрудничестве и постановление следователя о возбуждении перед прокурором ходатайства о заключении с подозреваемым (обвиняемым) досудебного соглашения о сотрудничестве в течение трех суток с момента его поступления и принимает одно из следующих решений:

об удовлетворении ходатайства о заключении досудебного соглашения о сотрудничестве;

об отказе в удовлетворении ходатайства о заключении досудебного соглашения о сотрудничестве.

В первом случае, удовлетворив ходатайство о заключении досудебного соглашения, прокурор приглашает к себе следователя, подозреваемого (обвиняемого) и его защитника для составления (заключения) с участием вышеуказанных лиц досудебного соглашения о сотрудничестве с его последующим подписанием прокурором, подозреваемым (обвиняемым), его защитником, переводчиком, если последний принимал участие в его составлении.

Обязательным условием рассмотрения ходатайства подозреваемого (обвиняемого) о заключении досудебного соглашения о сотрудничестве прокурором является наличие согласованного с руководителем следственного органа постановления следователя о возбуждении перед прокурором ходатайства о заключении с подозреваемым (обвиняемым) досудебного соглашения о сотрудничестве.

Кроме того, прокурор должен убедиться, что в ходатайстве о заключении досудебного соглашения о сотрудничестве изложены действия, которые подозреваемый (обвиняемый) обязуется совершить в целях содействия следствию в раскрытии и расследовании преступления, изобличении и уголовном преследовании других соучастников преступления, розыске имущества, добытого в результате преступления (добровольно участвовать в следственных действиях, проводимых как по возбужденному в отношении лица уголовному делу, так и по другим уголовным делам, в проведении оперативно-разыскных мероприятий, способствующих выявлению готовящегося, совершаемого или совершенного преступления, а также сообщить о месте нахождения разыскиваемого лица, имуществе, добытом преступным путем, о структуре преступной организации, ее руководителях и др.). При этом прокурор

обязан оценить указанные действия с точки зрения их реальности, т. е. возможности их исполнения.

Все процессуальные решения прокурора оформляются постановлениями, которые составляются по строго установленным формам, утвержденным приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 15 марта 2010 г. № 107 «Об организации работы по реализации полномочий прокурора при заключении с подозреваемыми (обвиняемыми) досудебных соглашений о сотрудничестве по уголовным делам». Структура Постановления об отказе в удовлетворении ходатайства о заключении досудебного соглашения о сотрудничестве (приложение № 1 к названному приказу Генерального прокурора Российской Федерации) и Постановления об удовлетворении ходатайства о заключении досудебного соглашения о сотрудничестве (приложение № 2 к названному приказу Генерального прокурора Российской Федерации) состоит из вводной, описательно-мотивировочной и резолютивной частей.

В вводной части постановления обязательно должны найти отражение место и дата их составления, данные о лице, составившем его (должность прокурора, классный чин, ФИО), номер уголовного дела, данные о подозреваемом (обвиняемом), о следователе (должность, классный чин или звание, ФИО) и дата поступления прокурору ходатайства о заключении досудебного соглашения о сотрудничестве.

В описательно-мотивировочной части прокурор излагает содержание ходатайства подозреваемого (обвиняемого), постановления следователя (руководителя следственного органа) о возбуждении перед прокурором ходатайства о заключении с подозреваемым (обвиняемым) досудебного соглашения о сотрудничестве и мотивированное обоснование решения об их удовлетворении либо об отказе в их удовлетворении.

При принятии решения об удовлетворении ходатайства прокурор в большинстве случаев приводит мотивировку о том, почему он считает необходимым либо целесообразным удовлетворить заявленное подозреваемым (обвиняемым) ходатайство о заключении с ним досудебного соглашения о сотрудничестве и постановление следователя. Прокурор может указать, что при изучении материалов уголовного дела установлено, что данное ходатайство подлежит удовлетворению, поскольку выполнение обвиняемым условий досудебного соглашения позволит выявить иные,

ранее неизвестные правоохранительным органам преступления, совершенные последним в соучастии с иными лицами, а также будет способствовать всестороннему и объективному расследованию уголовного дела в кратчайшие сроки.

Завершается описательно-мотивировочная часть постановления прокурора фразой «на основании изложенного, руководствуясь п. 1 ч. 1 ст. 317.2 УПК РФ, ПОСТАНОВИЛ». После чего идет резолютивная часть.

Резолютивная часть содержит сведения о принятом прокурором решении, с указанием номера уголовного дела, данных о следователе, подозреваемом (обвиняемом), его защитнике, а также подписи лиц, до сведения которых доведена данная информация.

После чего прокурор указывает свою должность и классный чин и подписывает постановление.

Копии данных постановлений незамедлительно направляются прокурором следователю, подозреваемому (обвиняемому), защитнику с разъяснением порядка обжалования. Указанные постановления могут быть обжалованы следователем, подозреваемым или обвиняемым, его защитником у вышестоящего прокурора.

Отметим, что принятое прокурором решение об отказе в удовлетворении заявленного ходатайства не является препятствием для составления нового ходатайства, где будут учтены замечания прокурора, изложенные в первоначальном решении.

Форма досудебного соглашения о сотрудничестве утверждена вышеуказанным приказом от 15 марта 2010 г. № 107 «Об организации работы по реализации полномочий прокурора при заключении с подозреваемыми (обвиняемыми) досудебных соглашений о сотрудничестве по уголовным делам» (приложение № 3).

Проект досудебного соглашения о сотрудничестве подготавливается в подразделениях Главных управлений и управлений Генеральной прокуратуры Российской Федерации в соответствии с их компетенцией при подписании указанных соглашений Генеральным прокурором Российской Федерации или его заместителями; в управлениях и отделах прокуратур субъектов Российской Федерации, приравненных к ним военных прокуратур и иных специализированных прокуратур в соответствии с их компетенцией – при подписании указанных соглашений прокурорами субъектов Российской Федерации, приравненными к ним военными прокурорами и прокурорами иных специализированных

прокуратур, их заместителями; помощниками и старшими помощниками прокуроров городов, районов, других территориальных прокуроров, приравненных к ним военных прокуроров, прокуроров иных специализированных прокуратур в соответствии с их компетенцией – при подписании указанных соглашений прокурорами городов, районов, приравненными к ним военными прокурорами, прокурорами иных специализированных прокуратур, их заместителями.

В вводной части досудебного соглашения обязательно указывается место и дата его составления, а также данные о прокуроре (должность прокурора, классный чин, ФИО), удовлетворившем ходатайство подозреваемого (обвиняемого) о заключении с ним досудебного соглашения о сотрудничестве.

Кроме того, должна быть отражена информация об уголовном деле, в частности его номер, сведения о том, кем и когда оно возбуждено; пункт, часть, статья Уголовного кодекса Российской Федерации, предусматривающие ответственность за данное преступление; описание преступления с указанием времени, места его совершения, а также других обстоятельств, подлежащих доказыванию в соответствии с пп. 1–4 ч. 1 ст. 73 УПК РФ.

Прокурор заключает досудебное соглашение обязательно в присутствии названных выше лиц, данные о которых также должны быть отражены в соглашении о досудебном сотрудничестве: это следователь (наименование органа предварительного следствия, классный чин или звание, ФИО), защитник (ФИО, удостоверение (номер, кем, когда выдано), ордер (номер, кем, когда выдан)), а также подозреваемый (обвиняемый).

В названном соглашении прокурор подробно излагает, какие действия обязуется выполнить подозреваемый (обвиняемый) и какие обязательства в связи с этим он берет на себя. Например, обвиняемый обязуется оказать содействие следствию в раскрытии и расследовании преступления, изобличении и уголовном преследовании других соучастников преступления, розыске имущества, добытого в результате совершения преступления, в связи с чем берет на себя обязательство указать адрес регистрации и фактического проживания иных соучастников преступления, назвать место нахождения имущества, похищенного у потерпевших, сообщить о месте и времени встречи с иными соучастниками, находящимися в розыске, и т. п.

В досудебном соглашении также указывается, что, в случае соблюдения подозреваемым (обвиняемым) условий заключенного с ним соглашения по уголовному делу, в отношении его могут быть применены смягчающие обстоятельства и нормы уголовного законодательства. При определении правовых последствий, которые могут быть применены в отношении подозреваемого (обвиняемого), исполнившего досудебное соглашение о сотрудничестве, необходимо принимать во внимание и иные смягчающие обстоятельства, указанные в ст. 61 УК РФ. Это нормы п. «и» ч. 1 ст. 61, ч. 2 ст. 62, ст. 64, 73 и 80.1 УК РФ, в которых предусмотрено назначение наказания при наличии смягчающих обстоятельств не выше одной второй максимального срока и размера наказания, применение наказания ниже низшего предела, назначение наказания условно либо освобождение от отбытия назначенного наказания. Необходимо учитывать, что в досудебном соглашении используется формулировка «могут быть применены», что имеет определяющее значение, так как государственный обвинитель может ходатайствовать перед судом о применении этих норм при назначении наказания, однако применять их или нет решает только суд, который не является участником досудебного соглашения и не связан никакими обязательствами перед подозреваемым (обвиняемым).

Подозреваемому (обвиняемому), заявившему ходатайство о заключении досудебного соглашения о сотрудничестве, прокурор должен разъяснить, о чем делается отметка в досудебном соглашении, что в случае отказа от дачи показаний в суде в отношении соучастников преступления и иных лиц, совершивших преступления, его показания могут быть использованы в качестве доказательств по уголовному делу; что на основании ст. 317.8 УПК РФ приговор может быть пересмотрен, если после назначения подсудимому наказания будет обнаружено, что он умышленно сообщил ложные сведения или умышленно скрыл от следствия какие-либо существенные сведения, им не соблюдены условия и не выполнены обязательства, предусмотренные досудебным соглашением о сотрудничестве; что после рассмотрения в порядке, предусмотренном ст. 317.7 УПК РФ, уголовного дела, выделенного в отношении его в отдельное производство, он может быть привлечен к участию в уголовном деле в отношении соучастников преступления и иных лиц, совершивших преступления.

В заключительной части досудебное соглашение подписывается прокурором, подозреваемым (обвиняемым) и защитником.

В случае установления оснований для признания досудебного соглашения о сотрудничестве недействительным прокурор выносит об этом мотивированное постановление (приложение № 4 к приказу Генерального прокурора Российской Федерации от 15 марта 2010 г. № 107 «Об организации работы по реализации полномочий прокурора при заключении с подозреваемыми (обвиняемыми) досудебных соглашений о сотрудничестве по уголовным делам»), в котором указываются данные о дате и месте его составления, данные о прокуроре, подозреваемом (обвиняемом), защитнике, излагаются обстоятельства совершения преступления, обстоятельства, которые легли в основу принятия решения об удовлетворении ходатайства о заключении досудебного соглашения о сотрудничестве, а также основания для признания досудебного соглашения о сотрудничестве недействительным и решение прокурора о прекращении досудебного сотрудничества с подозреваемым (обвиняемым).

Необходимо обращать внимание на указание в постановлении данных о направлении копии такого постановления всем заинтересованным лицам и о разъяснении порядка обжалования принятого решения.

В некоторых соглашениях прокуроры после подписания текста соглашения размещают следующую информацию: «Сущность всех упоминаемых в настоящем соглашении норм Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, а также Уголовного кодекса Российской Федерации мне разъяснена и понятна; соглашение я заключаю без чьего-либо психического или физического принуждения, находясь в здравом состоянии, понимая последствия принятого решения и последствия нарушения обязательств по соглашению; соглашение заключено в присутствии моих защитников, после предварительной консультации с ними; соглашение прочитано мною лично, со всеми пунктами обязательств по соглашению согласен».

Согласно ч. 1 ст. 317.4 УПК РФ, в целях применения судом предусмотренного ст. 317.7 УПК РФ особого порядка проведения судебного заседания и вынесения судебного решения уголовное дело в отношении обвиняемого, с которым заключено досудебное соглашение о сотрудничестве, подлежит выделению в отдельное производство.

При этом при невыделении уголовного дела в отдельное производство и поступление его в суд в отношении всех обвиняемых, в соответствии с постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28 июня 2012 г. № 16 «О практике применения судами особого порядка судебного разбирательства уголовных дел при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве», судья назначает предварительное слушание для решения вопроса о возвращении уголовного дела прокурору в порядке, установленном ст. 237 УПК РФ.

Для рассмотрения уголовного дела в особом порядке, проведения судебного заседания и вынесения судебного решения в отношении обвиняемого, с которым заключено досудебное соглашение о сотрудничестве, прокурор вносит в соответствующий суд представление об особом порядке проведения судебного заседания и вынесении судебного решения по уголовному делу (ст. 317.5 УПК РФ), форма которого также предусмотрена приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 15 марта 2010 г. № 107 «Об организации работы по реализации полномочий прокурора при заключении с подозреваемыми (обвиняемыми) досудебных соглашений о сотрудничестве по уголовным делам» (приложение № 5).

В данном случае речь идет об особом виде представлений, отличающихся от акта прокурорского реагирования, вносимого в связи с незаконным судебным решением или на нарушения закона при реализации надзорных полномочий прокурора. Это – обращенное к суду предложение о применении особого порядка проведения судебного заседания в отношении обвиняемого, с которым заключено досудебное соглашение о сотрудничестве.

Прокурор в порядке и сроки, установленные ст. 221 УПК РФ, рассматривает поступившее от следователя уголовное дело в отношении обвиняемого, с которым заключено досудебное соглашение о сотрудничестве, а также материалы, подтверждающие соблюдение обвиняемым условий и выполнение им обязательств, предусмотренных данным соглашением. При согласии обвиняемого с предъявленным обвинением в случае утверждения обвинительного заключения прокурор выносит представление об особом порядке проведения судебного заседания и вынесения судебного решения по данному уголовному делу.

Форма представления:

адресат (наименование суда);

наименование *Представление об особом порядке проведения судебного заседания и вынесения судебного решения по уголовному делу*;

указание на должность прокурора (его классный чин или звание, ФИО), который рассмотрел (дата рассмотрения) поступившее от следователя (должность следователя, классный чин или звание, ФИО) с обвинительным заключением уголовное дело (номер) по обвинению лица (ФИО, дата и место его рождения), совершившего преступление (пункт, часть, статья Уголовного кодекса Российской Федерации), с которым заключено досудебное соглашение о сотрудничестве, а также материалы, подтверждающие соблюдение обвиняемым условий и выполнение обязательств, предусмотренных данным соглашением, и дата утверждения обвинительного заключения;

основной текст, который должен обязательно содержать следующие данные:

краткие обстоятельства деяния, совершенного обвиняемым, с которым заключено досудебное соглашение о сотрудничестве;

характер и пределы содействия обвиняемого следствию в раскрытии и расследовании преступления, изобличении и уголовном преследовании других соучастников преступления, розыске имущества, добытого в результате преступления;

значение сотрудничества с обвиняемым для раскрытия и расследования преступления, изобличения и уголовного преследования других соучастников преступления, розыска имущества, добытого в результате преступления;

преступления или уголовные дела, обнаруженные или возбужденные в результате сотрудничества с обвиняемым;

степень угрозы личной безопасности, которой подвергались обвиняемый в результате сотрудничества со стороной обвинения, его близкие родственники, родственники и близкие лица;

полнота и правдивость сведений, сообщенных обвиняемым при выполнении им обязательств, предусмотренных заключенным с ним досудебным соглашением о сотрудничестве).

На основании положений ст. 317.5 УПК РФ прокурор в резолютивной части представления предлагает применить особый порядок проведения судебного заседания и вынесения судебного

решения в соответствии со ст. 316 и главой 40.1 УПК РФ по уголовному делу в отношении обвиняемого, с которым заключено досудебное соглашение о сотрудничестве.

Представление подписывается прокурором, его составившим.

В случае установления оснований для отказа от внесения представления в порядке ст. 317.5 УПК РФ, прокурор выносит мотивированное постановление об отказе от внесения представления об особом порядке проведения судебного заседания и вынесения судебного решения по уголовному делу, согласно форме, утвержденной приказом от 15 марта 2010 г. № 107 «Об организации работы по реализации полномочий прокурора при заключении с подозреваемыми (обвиняемыми) досудебных соглашений о сотрудничестве по уголовным делам» (приложение № 6).

Форма постановления:

наименование *Постановление об отказе от внесения представления об особом порядке проведения судебного заседания и вынесения судебного решения по уголовному делу;*

место и дата его составления;

указание на должность прокурора (его классный чин или звание, ФИО), который рассмотрел (дата рассмотрения) поступившее от следователя (должность следователя, классный чин или звание, ФИО) с обвинительным заключением уголовное дело (номер) по обвинению лица (ФИО, дата и место его рождения), совершившего преступление (пункт, часть, статья Уголовного кодекса Российской Федерации), с которым заключено досудебное соглашение о сотрудничестве, а также материалы, подтверждающие соблюдение обвиняемым условий и выполнение обязательств, предусмотренных данным соглашением, и дата утверждения обвинительного заключения;

основной текст постановления должен содержать те же данные, что указываются в основном тексте представления, вносимого прокурором в суд об особом порядке проведения судебного заседания и вынесения судебного решения по уголовному делу, а также дополнительно приводятся основания для отказа от внесения представления в порядке ст. 317.5 УПК РФ. К таким основаниям закон относит сообщение подозреваемым (обвиняемым), с которым заключено досудебное соглашение о сотрудничестве, сведений лишь о собственном участии в совершенном деянии

или сведений, уже известных органам предварительного расследования, в случае отказа от дачи показаний, изобличающих других соучастников преступления, либо в случае выявления других данных, свидетельствующих о несоблюдении подозреваемым (обвиняемым) условий и невыполнении им обязательств, предусмотренных досудебным соглашением о сотрудничестве.

В резолютивной части прокурор резюмирует отказ от внесения представления об особом порядке проведения судебного заседания и вынесения судебного решения по уголовному делу в связи с заключением досудебного соглашения с лицом (ФИО).

Кроме того, обязательно в соответствии с требованием закона копия такого постановления направляется обвиняемому, его защитнику и следователю, о чем также указывается в постановлении.

В заключение необходимо указать на разъяснение порядка и сроков обжалования принятого решения.

По поступившему с представлением прокурора об особом порядке проведения судебного заседания уголовному делу в отношении обвиняемого, с которым заключено досудебное соглашение о сотрудничестве, судья проверяет, имеются ли в материалах дела другие необходимые для его рассмотрения в особом порядке документы: ходатайство о заключении досудебного соглашения о сотрудничестве, постановление следователя о возбуждении перед прокурором ходатайства о заключении с подозреваемым или обвиняемым досудебного соглашения о сотрудничестве, постановление прокурора об удовлетворении ходатайства о заключении досудебного соглашения о сотрудничестве, досудебное соглашение о сотрудничестве (ч. 2 ст. 317.4 УПК РФ), а также вручена ли обвиняемому и его защитнику копия представления прокурора об особом порядке проведения судебного заседания и вынесения судебного решения.

В случае отсутствия таких документов, содержащих, в частности, сведения о разъяснении последствий, предусмотренных ч. 2.1 ст. 317.3 УПК РФ, а также сведений о вручении обвиняемому и его защитнику представления прокурора судья принимает решение о назначении предварительного слушания для рассмотрения вопроса о возвращении уголовного дела прокурору в порядке, установленном ст. 237 УПК РФ.

Глава 5. Методика составления процессуальных актов в судебных стадиях уголовного судопроизводства

На всех стадиях производства по уголовному делу прокурор в случаях, предусмотренных законом, принимает определенные процессуальные решения, которые оформляет в процессуальные акты, в том числе и в судебных стадиях уголовного судопроизводства. Эти решения в большинстве случаев прокурор готовит в письменной форме, к их содержанию законодателем предъявляются определенные требования.

Наиболее распространенным видом процессуальных актов в судебных стадиях уголовного судопроизводства является представление прокурора, которое отличается от надзорного представления об устранении нарушений закона как акта прокурорского реагирования, предусмотренного ст. 24 Закона о прокуратуре.

В данном случае речь идет о представлениях ненадзорного характера, поскольку суд не является объектом прокурорского надзора, приносимых на незаконные, необоснованные и несправедливые судебные решения, принятые судами первой, апелляционной, кассационной и надзорной инстанций (апелляционное, кассационное, надзорное представления).

В пункте 3.13 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 30 июня 2021 г. № 376 «Об участии прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства» содержится требование в установленный законом срок приносить апелляционные представления, а также инициировать принесение уполномоченными прокурорами кассационных представлений на незаконные, необоснованные и несправедливые судебные решения по уголовным делам.

Кроме того, особое внимание отводится качеству и полноте апелляционных представлений, их обоснованности, мотивированности и соответствию требованиям закона, в том числе ч. 1 ст. 389.6 УПК РФ. В случае необходимости, учитывая положения ч. 4 ст. 389.8 УПК РФ, требуется своевременно приносить дополнительное апелляционное представление.

Помимо представления прокурор имеет полномочия на составление и внесение иных процессуальных документов в судебных стадиях уголовного судопроизводства (постановление, заключение).

Апелляционное представление

Полномочия прокурора по обжалованию незаконных приговоров прокурор реализует путем внесения апелляционного представления, суть которого заключается в оценке прокурором вынесенного судом первой инстанции решения.

Право апелляционного обжалования согласно ст. 389.1 УПК РФ принадлежит государственному обвинителю и (или) вышестоящему прокурору.

По общему правилу срок для подачи апелляционного представления составляет 15 суток со дня вынесения судебного решения (ч. 1 ст. 389.4 УПК РФ). Указанный срок обжалования распространяется как на не вступившие в законную силу итоговые судебные решения, так и на промежуточные. В части 2 ст. 389.2 УПК РФ указаны промежуточные решения, которые подлежат обжалованию вместе с итоговым решением. В части 3 ст. 389.2 УПК РФ определены промежуточные решения, которые подлежат самостоятельному обжалованию, в большей степени это те решения, которые препятствуют дальнейшему рассмотрению дела или влияют на его рассмотрение в разумные сроки.

Отметим, что государственный обвинитель вправе внести дополнительное апелляционное представление в суд апелляционной инстанции, но как минимум за пять суток до начала судебного заседания по существу (ч. 4 ст. 389.8 УПК РФ), в ином случае оно не является надлежащим предметом проверки суда и может быть оставлено без рассмотрения.

Помимо этого у государственного обвинителя имеется возможность отозвать апелляционное представление (аналогичная возможность имеется и в отношении иных видов представлений в уголовном судопроизводстве), что может быть сделано лицом, которое его внесло, а также вышестоящим прокурором. Форма такого отзыва законом не определена.

Вместе с тем целесообразно в отзыве апелляционного представления указать адресата (суд апелляционной инстанции), исходящие данные апелляционного представления (дата) и приговор первой инстанции, на который оно внесено (дата, суд, ФИО обвиняемого), с формулировкой «Апелляционное представление на приговор <...> районного суда <города> по делу <номер> от <дата> в отношении <Фамилия, инициалы> отзываю».

В приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 30 июня 2021 г. № 376 «Об участии прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства» установлено требование о строгом соответствии закону апелляционного представления, а изложенные в нем доводы должны быть конкретными, ясными и мотивированными.

Ключевое значение при составлении апелляционного представления имеют доводы с указанием оснований, свидетельствующих о необходимости изменения или отмены судебного решения, и перечень материалов, прилагаемых к представлению. Основания изменения или отмены вынесенного судом первой инстанции решения должны указываться в представлении со ссылкой на основания, перечисленные в ст. 389.15 УПК РФ, которая содержит их исчерпывающий перечень. Кроме того, в апелляционном представлении следует указать, приносится ли представление на весь приговор или только на определенную его часть, поскольку в зависимости от этого суд апелляционной инстанции будет определять предмет и пределы проверки обжалуемого решения суда первой инстанции.

Структурно апелляционное представление, как и большинство процессуальных документов, состоит из вводной, описательно-мотивировочной и резолютивной частей.

Положения пп. 1, 2, 3 и 6 ст. 389.6 УПК РФ относятся к форме апелляционного представления:

адресат (наименование суда апелляционной инстанции). Однако необходимо помнить, что вносится апелляционное представление через суд первой инстанции;

наименование (АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ПРЕДСТАВЛЕНИЕ), указание на приговор или иное судебное решение и наименование суда, его постановившего или вынесшего.

В основной описательно-мотивировочной части подробно излагаются основания принесения апелляционного представления, перечисленные в ст. 389.15 УПК РФ:

несоответствие выводов суда, изложенных в приговоре, фактическим обстоятельствам уголовного дела, установленным судом первой инстанции;

существенное нарушение уголовно-процессуального закона, которое повлияло или могло повлиять на вынесение судом законного и обоснованного решения;

неправильное применение уголовного закона;
несправедливость приговора.

Апелляционное представление приносится при наличии хотя бы одного из оснований, которые согласно закону влекут отмену или изменение судебного решения.

Также в описательно-мотивировочной части приводятся доводы, подтверждающие позицию государственного обвинителя.

В целях подготовки апелляционного представления необходимо установить следующее:

описаны ли в приговоре все преступления (эпизоды), которые суд признал установленными;

не вышел ли суд за пределы предъявленного и поддержанного в судебном заседании прокурором обвинения;

являются ли доказательства допустимыми;

были ли эти доказательства непосредственно и всесторонне исследованы судом;

правильно ли установлены фактические обстоятельства дела;

правильно ли квалифицированы судом действия осужденного, указаны ли пункт и часть статьи Уголовного кодекса Российской Федерации;

назначено ли наказание по той статье закона, по которой осужденный признан виновным; соответствует ли оно личности осужденного и тяжести содеянного; учтены ли отягчающие и смягчающие наказание обстоятельства;

правильно ли решен вопрос об изменении категории преступления (ч. 6 ст. 15 УК РФ);

если дело прекращено, то сделано ли это в строгом соответствии с требованием закона (ст. 24, 25, 27, 28, 28.1 УПК РФ);

обоснованы ли судом решения, принятые по другим вопросам, указанным в ст. 299 УПК РФ;

были ли допущены существенные нарушения уголовно-процессуального закона, которые повлияли или могли повлиять на вынесение законного и обоснованного судебного решения.

Если апелляционное представление вносится по нескольким основаниям, то каждое из них должно быть последовательно изложено и аргументировано. В тех случаях, когда апелляционное представление внесено в отношении нескольких осужденных по делу, а основания отмены или изменения приговора

для каждого из них различны, необходимо проанализировать и аргументировать эти основания применительно к каждому из осужденных.

Согласно ч. 1.1 ст. 389.6 УПК РФ лицо, обратившееся с апелляционным представлением, в подтверждение приведенных в нем доводов вправе ходатайствовать об исследовании судом апелляционной инстанции доказательств, которые были исследованы судом первой инстанции, о чем следует указать в представлении и перечислить свидетелей, экспертов и других лиц, подлежащих в этих целях вызову в судебное заседание.

Если же ходатайство касается исследования доказательств, которые не были предметом исследования судом первой инстанции, т. е. новых доказательств, то в апелляционном представлении должна быть обоснована невозможность представления этих доказательств в суд первой инстанции.

В случае заявления ходатайства о вызове в судебное заседание новых свидетелей, экспертов и специалистов в апелляционном представлении указываются места их жительства и (или) нахождения.

В резолютивной части апелляционного представления должны указываться: нормы закона, которыми руководствуется прокурор, принося апелляционное представление (ст. 389.1, 389.15–389.18, 389.20–389.24, 389.26 УПК РФ и др.); предложения прокурора; судьба обжалованного судебного решения (отмена или изменение); порядок дальнейшего производства по уголовному делу; перечень прилагаемых к апелляционному представлению материалов, подпись лица, его подавшего, с точным указанием должности.

Необходимо четко и грамотно сформулировать характер требования, которое, с одной стороны, будет обусловлено содержащимися в апелляционном представлении доводами, с другой – полномочиями суда апелляционной инстанции принимать по результатам рассмотрения уголовного дела одно из решений, перечисленных в ст. 389.20 УПК РФ.

Если речь идет об изменении приговора, следует предложить конкретную формулировку желаемого судебного решения (например, «применить уголовный закон о менее тяжком (или более тяжком) преступлении», «назначить более строгое наказание»).

Необходимо помнить, что у прокурора имеется эффективный инструмент реагирования на допущенные судом нарушения закона, а именно имеется возможность требовать ухудшения положения осужденного в ходе рассмотрения дела в апелляционном порядке (например, при признании обстоятельств отягчающими и увеличении сроков наказания, назначении лишения свободы реально и отмены условной меры наказания, квалификации действий виновных лиц по более тяжким статьям уголовного закона), однако для реализации такой возможности апелляционное представление должно иметь соответствующее содержание: в нем следует указывать форму такого ухудшения. Если действия лица необоснованно переквалифицированы на менее тяжкий состав преступления, прокурору следует требовать отмены такого приговора, мотивировав доводы тем, что решение суда не соответствует фактическим обстоятельствам происшедшего, имеющего признаки более тяжкого состава преступления. Если назначенное наказание является несправедливым ввиду чрезмерной мягкости и явно не соответствует степени и характеру общественной опасности содеянного и личности виновного, прокурору необходимо просить об изменении приговора, требуя назначить более строгое наказание, как за конкретное преступление, так и по совокупности.

Качество апелляционных представлений зависит от умения юридически грамотно аргументировать свою позицию, от того, насколько последовательно, логично, полно и обоснованно изложены доводы, имеются ли необходимые ссылки на нормы материального и процессуального права, на материалы уголовного дела.

Содержание апелляционного представления зависит от обстоятельств конкретного уголовного дела и от того, принятием какого решения судом апелляционной инстанции из числа перечисленных в ч. 1 ст. 389.20 УПК РФ должно, по мнению прокурора, завершиться рассмотрение уголовного дела в апелляционном порядке (отменой приговора и вынесением нового итогового судебного решения, внесением изменений в приговор, передачей уголовного дела на новое судебное разбирательство в суд первой инстанции или возвращением уголовного дела прокурору и др.). Однако обоснованность и убедительность – обязательные условия принесения каждого апелляционного представления независимо от того, по какому делу оно приносится.

Кассационное представление

Исходя из положений чч. 2.1 и 2.2 ст. 401.2 УПК РФ и ч. 11 ст. 15 Закона о прокуратуре с кассационным представлением о пересмотре вступившего в законную силу судебного решения, вынесенного верховным судом республики, краевым или областным судом, судом города федерального значения, судом автономной области, судом автономного округа в апелляционном порядке, а также вступивших в законную силу судебных решений, вынесенных нижестоящими судами, вправе в пределах своей компетенции обратиться транспортный и иной специализированный прокурор, приравненный к прокурору субъекта Российской Федерации.

Прокурору следует помнить, что круг оснований для отмены или изменения судебного решения в кассационном порядке ввиду существенного нарушения уголовного закона (неправильного его применения) и (или) существенного нарушения уголовно-процессуального закона, в отличие от производства в апелляционной инстанции, ограничен лишь такими нарушениями, которые повлияли на исход уголовного дела, т. е. на правильность его разрешения по существу, в частности на вывод о виновности, на юридическую оценку содеянного, назначение судом наказания или применение иных мер уголовно-правового характера и на решение по гражданскому иску.

Предусмотрено два порядка производства в суде кассационной инстанции: сплошная кассация (без предварительного решения судьи о передаче кассационных жалобы, представления для их рассмотрения в судебном заседании) и выборочная кассация (с предварительным решением судьи о передаче кассационных жалобы, представления для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции).

В порядке *сплошной кассации* могут быть пересмотрены судебные решения:

судебной коллегией по уголовным делам соответствующего кассационного суда общей юрисдикции (кассационным военным судом): приговор или иное итоговое судебное решение мирового судьи, районного суда, гарнизонного военного суда; апелляционный приговор или иное итоговое судебное решение верховного суда республики, краевого или областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного

округа, окружного (флотского) военного суда, вынесенное в апелляционном порядке;

Судебной коллегией по уголовным делам Верховного Суда Российской Федерации, Судебной коллегией по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации: приговор или иное итоговое судебное решение верховного суда республики, краевого или областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа, окружного (флотского) военного суда, вынесенное в ходе производства по уголовному делу в качестве суда первой инстанции, в том числе в случаях, когда оно не было предметом проверки в апелляционном порядке; апелляционный приговор или иное итоговое судебное решение апелляционного суда общей юрисдикции, апелляционного военного суда, вынесенное по результатам пересмотра такого судебного решения.

В порядке *выборочной кассации* могут быть пересмотрены:

судебной коллегией по уголовным делам соответствующего кассационного суда общей юрисдикции (кассационным военным судом): судебные решения, вынесенные мировым судьей, районным судом, гарнизонным военным судом, верховным судом республики, краевым или областным судом, судом города федерального значения, судом автономной области, судом автономного округа, окружным (флотским) военным судом, апелляционным судом общей юрисдикции, апелляционным военным судом;

Судебной коллегией по уголовным делам Верховного Суда Российской Федерации, Судебной коллегией по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации: приговор или иное итоговое судебное решение мирового судьи, районного суда, гарнизонного военного суда; апелляционный приговор или иное итоговое судебное решение верховного суда республики, краевого или областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа, окружного (флотского) военного суда, вынесенное в апелляционном порядке, если ранее эти решения были предметом рассмотрения кассационного суда общей юрисдикции или кассационного военного суда; определение судебной коллегии по уголовным делам кассационного суда общей юрисдикции, определение кассационного военного суда, вынесенное по результатам пересмотра указанных судебных решений.

Кассационное представление, в котором одновременно обжалуются приговор и постановление судьи, вынесенное в порядке исполнения этого приговора, подлежат рассмотрению судом кассационной инстанции, правомочным пересматривать обжалуемый приговор, независимо от того, судьей какого суда (этого же или другого субъекта Российской Федерации, военного округа либо кассационного округа) выносилось решение в порядке исполнения приговора.

Кассационное представление должно отвечать требованиям, предусмотренным ст. 401.4 УПК РФ, в ином случае оно будет возвращено без рассмотрения. К таким требованиям относятся обязательное указание:

на наименование суда, в который подается кассационное представление;

данные о лице, подавшем кассационное представление;

суды, рассматривавшие уголовное дело в первой, апелляционной или кассационной инстанциях, и содержание принятых ими решений;

судебные решения, которые обжалуются;

допущенные судами существенные нарушения норм уголовного или уголовно-процессуального закона, повлиявшие на исход дела, с приведением доводов, свидетельствующих о таких нарушениях;

просьбу лица, подающего жалобу, представление.

Необходимо учитывать, что к кассационному представлению прилагаются заверенные соответствующим судом копии судебных решений, принятых по данному уголовному делу.

Необходимо помнить, что пересмотр в кассационном порядке судебного решения по основаниям, влекущим ухудшение положения осужденного, оправданного, лица, в отношении которого уголовное дело прекращено, допускается в срок, не превышающий одного года со дня вступления их в законную силу, если в ходе судебного разбирательства были допущены повлиявшие на исход дела нарушения закона, искажающие саму суть правосудия и смысл судебного решения как акта правосудия, либо если были выявлены данные, свидетельствующие о несоблюдении лицом условий и невыполнении им обязательств, предусмотренных досудебным соглашением о сотрудничестве.

Надзорное представление

Надзорной инстанцией в уголовном судопроизводстве является Президиум Верховного Суда Российской Федерации, рассматривающий в порядке надзора уголовные дела по надзорным жалобам и представлениям на вступившие в законную силу приговоры, определения и постановления судов (п. 16 ст. 5 УПК РФ).

С надзорным представлением о пересмотре вступившего в законную силу судебного решения в эту судебную инстанцию вправе обращаться Генеральный прокурор Российской Федерации и его заместители.

Отличительной чертой порядка подачи надзорного представления является его направление непосредственно в Верховный Суд Российской Федерации.

Уголовно-процессуальное законодательство предусматривает конкретные требования к содержанию надзорного представления, которое должно содержать:

- наименование суда, в который подается надзорное представление;

- данные о лице, подавшем надзорное представление, с указанием его процессуального положения;

- указание на суды, рассматривавшие уголовное дело в первой, апелляционной или кассационной инстанциях, и содержание принятых ими решений;

- указание на судебные решения, которые обжалуются;

- указание на предусмотренные законом основания пересмотра судебного решения в порядке надзора с приведением доводов, свидетельствующих о наличии таких оснований;

- просьбу лица, подавшего надзорные жалобу, представление.

При установлении судом несоответствия надзорного представления данным требованиям оно может быть возвращено прокурору без рассмотрения.

В надзорном представлении может быть поставлен вопрос об отмене судебных решений и прекращении производства по данному уголовному делу; об отмене судебных решений и передаче уголовного дела в суд первой инстанции на новое судебное рассмотрение; об отмене решения суда апелляционной инстанции и передаче уголовного дела на новое апелляционное рассмотрение; об отмене решения суда кассационной инстанции и передаче уголовного дела на новое кассационное рассмотрение; об отмене

решения суда кассационной инстанции и оставлении без изменения либо изменении приговора, определения или постановления суда и (или) последующих судебных решений; об отмене судебных решений и возвращении уголовного дела прокурору при наличии оснований, предусмотренных ч. 3 ст. 389.22 УПК РФ; о внесении изменений в судебные решения.

В надзорном представлении необходимо указать конкретное основание отмены или изменения судебного решения.

К надзорному представлению прилагаются заверенные судами, рассматривавшими уголовное дело в первой, апелляционной или кассационной инстанциях, копии судебных решений, принятых по делу.

Надзорное представление должно быть подписано Генеральным прокурором Российской Федерации или его заместителем.

***Постановление о возобновлении производства
по уголовному делу ввиду новых или вновь открывшихся
обстоятельств по заключению прокурора***

Вступившие в законную силу приговор, определение и постановление суда могут быть отменены и производство по уголовному делу может быть возобновлено ввиду новых или вновь открывшихся обстоятельств.

В соответствии с ч. 1 ст. 415 УПК РФ право возбуждения производства ввиду новых или вновь открывшихся обстоятельств принадлежит прокурору, за исключением случаев признания Конституционным Судом Российской Федерации нормативного акта или его отдельного положения не соответствующими Конституции Российской Федерации либо соответствующими в истолковании, с которым расходится используемое в судебном решении толкование закона.

Поводами для возбуждения производства ввиду новых или вновь открывшихся обстоятельств могут быть сообщения граждан, должностных лиц, а также данные, полученные в ходе предварительного расследования и судебного рассмотрения других уголовных дел.

Вновь открывшиеся обстоятельства – обстоятельства, которые существовали на момент вступления приговора или иного судебного решения в законную силу, но не были известны суду (пп. 1–3 ч. 3 ст. 413 УПК РФ):

установленные вступившим в законную силу приговором суда заведомая ложность показаний потерпевшего или свидетеля, заключения эксперта, а равно подложность вещественных доказательств, протоколов следственных и судебных действий и иных документов или заведомая неправильность перевода, повлекшие за собой постановление незаконного, необоснованного или несправедливого приговора, вынесение незаконного или необоснованного определения или постановления;

установленные вступившим в законную силу приговором суда преступные действия дознавателя, следователя или прокурора, повлекшие за собой постановление незаконного, необоснованного или несправедливого приговора, вынесение незаконного или необоснованного определения либо постановления;

установленные вступившим в законную силу приговором суда преступные действия судьи, совершенные им при рассмотрении данного уголовного дела.

Новые обстоятельства – обстоятельства, не известные суду на момент вынесения судебного решения, исключаящие преступность и наказуемость деяния или подтверждающие наступление в период рассмотрения уголовного дела судом или после вынесения судебного решения новых общественно опасных последствий инкриминируемого обвиняемому деяния, являющихся основанием для предъявления ему обвинения в совершении более тяжкого преступления (пп. 1, 2.1, 3 ч. 4 ст. 413 УПК РФ):

признание постановлением Конституционного Суда Российской Федерации нормативного акта или его отдельного положения не соответствующими Конституции Российской Федерации либо соответствующими Конституции Российской Федерации в данном Конституционном Суде Российской Федерации толковании, с которым расходится используемое в приговоре, определении или постановлении суда толкование, в связи с обращением лица, к которому нормативный акт или его отдельное положение применены в приговоре, определении или постановлении суда, а в случаях, предусмотренных Федеральным конституционным законом от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», в связи с обращением иного лица;

наступление в период рассмотрения уголовного дела судом или после вынесения судебного решения новых общественно

опасных последствий инкриминируемого обвиняемому деяния, являющихся основанием для предъявления ему обвинения в совершении более тяжкого преступления;

иные новые обстоятельства – это те, которые могут быть установлены помимо приговора определением или постановлением суда, постановлением следователя или дознавателя о прекращении уголовного дела за истечением срока давности, вследствие акта об амнистии или акта помилования, в связи со смертью обвиняемого или недостижением лицом возраста, с которого наступает уголовная ответственность.

Прокурор своим постановлением возбуждает производство ввиду вновь открывшихся обстоятельств, проводит соответствующую проверку, истребует копию приговора и справку суда о вступлении его в законную силу при наличии обстоятельств, указанных в пп. 1–3 ч. 3 ст. 413 УПК РФ.

При наличии обстоятельств, указанных в пп. 2.1, 3 ч. 4 ст. 413 УПК РФ, прокурор выносит постановление о возбуждении производства ввиду новых обстоятельств и направляет соответствующие материалы руководителю следственного органа для производства расследования этих обстоятельств и решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных нарушений уголовного законодательства. При расследовании новых обстоятельств могут производиться следственные и иные процессуальные действия в порядке, установленном Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации.

Указанные постановления имеют вводную, описательно-мотивировочную и резолютивную части. В вводной части обязательно указывается место и дата составления постановления, данные о лице его составившем (ФИО, должность, классный чин прокурора), а также поводы для возбуждения производства ввиду вновь открывшихся либо новых обстоятельств, данные о личности осужденного (ФИО, дата судебного решения, наименование суда, квалификация преступления, мера наказания).

В описательно-мотивировочной части излагается существо оспариваемого судебного решения и обоснование решения о возбуждении производства либо ввиду вновь открывшихся, либо новых обстоятельств.

Существенное отличие выносимых постановлений заключается в их резолютивной части.

В случае установления вновь открывшихся обстоятельств и необходимости возобновления производства по уголовному делу прокурор своим постановлением принимает решение о возбуждении производства ввиду вновь открывшихся обстоятельств и осуществлении их проверки. О принятом решении уведомляются заинтересованные лица.

В случае установления новых обстоятельств по уголовному делу прокурор своим постановлением принимает решение о возбуждении производства ввиду новых обстоятельств и направлении материалов для расследования указанных обстоятельств и решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных нарушений уголовного законодательства.

О принятом решении уведомляются заинтересованные лица.

Окончив проверку или получив результаты расследования, в случае наличия оснований возобновления производства по уголовному делу прокурор составляет заключение, которое впоследствии с уголовным делом, а также копией приговора и материалами проверки или расследования направляет в суд в соответствии со ст. 417 УПК РФ.

Структура заключения о необходимости возобновления производства по уголовному делу ввиду новых или вновь открывшихся обстоятельств также включает три стандартные части.

В адресате указывается наименование суда.

Вводная часть содержит данные о прокуроре (ФИО, должность, классный чин), рассмотревшем материалы проверки или проведенного расследования по уголовному делу (ФИО осужденного, дата вынесения приговора, мера наказания).

В описательно-мотивировочной части излагается существо преступления, за совершение которого лицо осуждено, обосновывается необходимость возобновления производства по уголовному делу ввиду новых или вновь открывшихся обстоятельств.

В резолютивной части прокурор излагает свою позицию для суда о возобновлении производства по уголовному делу ввиду новых либо вновь открывшихся обстоятельств.

В своем заключении прокурор, убедившись в необходимости возобновления производства по уголовному делу ввиду новых или вновь открывшихся обстоятельств, ставит один из следующих вопросов:

об отмене приговора, определения или постановления суда и передаче уголовного дела для производства нового судебного разбирательства;

об отмене приговора, определения или постановления суда и всех последующих судебных решений и о возвращении уголовного дела прокурору в случае выявления обстоятельств, указанных в ч. 1 и п. 1 ч. 1.2 ст. 237 УПК РФ;

об отмене приговора, определения или постановления суда и о прекращении уголовного дела.

При этом прокурор должен внимательно проверить процессуальные сроки возобновления производства. Так, для пересмотра обвинительного приговора в пользу осужденного процессуальное законодательство никаких сроков не устанавливает.

Пересмотр оправдательного приговора, судебного решения о прекращении уголовного дела или обвинительного приговора в сторону, ухудшающую положение осужденного, допускается лишь в течение сроков давности привлечения к уголовной ответственности и не позднее одного года со дня открытия новых или вновь открывшихся обстоятельств. В этом случае днем начала течения годичного срока является день подписания прокурором заключения о необходимости возобновления производства ввиду новых обстоятельств (п. 4 ч. 4 ст. 414 УПК РФ).

При отсутствии оснований возобновления производства по уголовному делу прокурор выносит постановление о прекращении возбужденного им производства.

Возобновление судом производства по уголовному делу осуществляется по заключению прокурора после вступления в законную силу судебных решений, о пересмотре которых ставится вопрос, независимо от того, были ли они предметом рассмотрения в судах апелляционной, кассационной или надзорной инстанций. В этом случае предметом судебного разбирательства в порядке, предусмотренном главой 49 УПК РФ, в соответствии со ст. 417 УПК РФ является проверка законности, обоснованности и справедливости приговора, законности и обоснованности

иных итоговых, а также отдельных промежуточных судебных решений (например, постановления суда по вопросу, связанному с исполнением приговора) ввиду новых или вновь открывшихся обстоятельств с учетом доводов, приведенных в заключении прокурора.

В соответствии с положениями ст. 417 УПК РФ заключение прокурора о возобновлении производства по уголовному делу ввиду новых или вновь открывшихся обстоятельств рассматривается судом, вынесшим судебное решение, о пересмотре которого ставится вопрос в заключении прокурора, за исключением приговора и постановления мирового судьи, подлежащих пересмотру районным судом.

Решение прокурора, как об отказе в возбуждении производства по уголовному делу ввиду новых или вновь открывшихся обстоятельств, так и о возбуждении такого производства, заявитель и иные заинтересованные лица (защитник, законные представители, родственники осужденного после его смерти (в целях его реабилитации), потерпевшие, их законные представители и представители, иные лица, чьи интересы непосредственно затрагиваются обжалуемым решением) вправе обжаловать в суде в порядке, предусмотренном ст. 125 УПК РФ.

Если заинтересованное лицо не согласно с решением прокурора, который после проведенной проверки вновь открывшихся обстоятельств или расследования новых обстоятельств прекратил возбужденное им производство, то такое лицо в соответствии с ч. 3 ст. 416 УПК РФ вправе обжаловать решение прокурора непосредственно в суде, правомочном решать вопрос о возобновлении производства по уголовному делу ввиду новых или вновь открывшихся обстоятельств согласно ст. 417 УПК РФ, а не в порядке ст. 125 УПК РФ.

Иные процессуальные документы

К числу иных процессуальных документов, имеющих значение для прокурора, также следует отнести ходатайство об ознакомлении с протоколом судебного заседания, замечания на протокол и аудиозапись судебного заседания, возражение на жалобу осужденного, его защитника, ходатайство о проведении предварительного слушания, рапорт государственного обвинителя.

Статьей 259 УПК РФ предусмотрено ведение протокола в ходе каждого судебного заседания. На изготовление и подписание протокола законом отведено трое суток со дня окончания судебного заседания. В ходе судебного заседания судов первой и апелляционной инстанций составляется протокол в письменной форме и ведется аудиопроотолирование (в закрытом судебном заседании использование средств аудиозаписи не допускается).

В целях обеспечения законности судебного решения, государственным обвинителем может быть заявлено ходатайство об ознакомлении с протоколом судебного заседания, оформляемое в произвольной письменной форме на имя председательствующего, а также письменное ходатайство о предоставлении копии протокола и аудиозаписи судебного заседания. В ходатайстве необходимо указать дату прошедшего заседания, ФИО подсудимого, в отношении которого оно проведено.

Государственный обвинитель в соответствии со ст. 260 УПК РФ имеет право направить замечания на протокол и аудиозапись судебного заседания в течение трех суток со дня ознакомления с протоколом и аудиозаписью судебного заседания. Такие замечания подаются на имя председательствующего, при этом необходимо четко указать номер страницы, где установлено несоответствие в протоколе судебного заседания и в чем оно выражается. Пунктом 3.11 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 30 июня 2021 г. № 376 «Об участии прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства» установлено требование изучать протокол и при необходимости аудиозапись судебного заседания; при несогласии с ними следует приносить замечания. В этом случае копии замечаний государственного обвинителя, а также протокола и (или) аудиозаписи судебного заседания требуется приобщить к надзорному (наблюдательному) производству.

Кроме того, государственный обвинитель имеет возможность принести свои возражения (п. 3.14 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 30 июня 2021 г. № 376 «Об участии прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства») в письменном виде на жалобу осужденного или его защитника, если не согласен с доводами, изложенными в ней. О поступлении жалобы уведомляет суд, постановивший приговор

или вынесший иное обжалуемое решение, разъясняя при этом право подачи на эту жалобу возражений в письменном виде и указывая срок их подачи.

В некоторых случаях, предусмотренных законом, суд не может начать рассматривать уголовное дело по существу, в связи с чем судья назначает предварительное слушание. Учитывая, что в ходе предварительного слушания могут быть заявлены и разрешены ходатайства об исключении доказательств, возвращении уголовного дела прокурору, прекращении уголовного дела или уголовного преследования, мере пресечения, участию прокурора на этом этапе уголовного судопроизводства уделяется особое внимание. Согласно ст. 229 УПК РФ стороне государственного обвинения предоставлено право заявить ходатайство о проведении предварительного слушания: при наличии ходатайства стороны об исключении доказательства, при наличии основания для возвращения уголовного дела прокурору в случаях, предусмотренных ст. 237 УПК РФ, при наличии основания для приостановления или прекращения уголовного дела; при наличии ходатайства стороны о проведении судебного разбирательства в порядке, предусмотренном ч. 5 ст. 247 УПК РФ, для решения вопроса о рассмотрении уголовного дела судом с участием присяжных заседателей; при наличии не вступившего в законную силу приговора, предусматривающего условное осуждение лица, в отношении которого в суд поступило уголовное дело, за ранее совершенное им преступление; при наличии основания для выделения уголовного дела; при наличии ходатайства стороны о соединении уголовных дел в случаях, предусмотренных Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации. Такое ходатайство заявляется в письменной форме председательствующему по делу, с указанием номера уголовного дела, ФИО лица, по обвинению которого оно направлено в суд для рассмотрения, с указанием конкретных оснований, предусмотренных Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации; оно заявляется после ознакомления с материалами уголовного дела либо после направления уголовного дела с обвинительным заключением или обвинительным актом в суд в течение трех суток со дня получения обвиняемым копии обвинительного заключения или обвинительного акта.

Пунктом 3.10 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 30 июня 2021 г. № 376 «Об участии прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства» для государственного обвинителя установлено требование о составлении краткого и полного рапорта об итогах рассмотрения уголовного дела по существу.

В первом случае, учитывая положения ч. 7 ст. 241 и ч. 1 ст. 310 УПК РФ, не позднее дня, следующего за днем провозглашения судебного решения, прокурору, поручившему поддерживать государственное обвинение, государственный обвинитель докладывает об оглашении судом вводной и резолютивной части приговора или иного решения, вынесенного по результатам судебного разбирательства. В этом рапорте отражается предварительное мнение о наличии перспективы апелляционного пересмотра уголовного дела.

Во втором случае не позднее дня, следующего за днем вручения копии итогового судебного решения, необходимо доложить подробным рапортом окончательное заключение о законности и обоснованности итогового судебного решения с мотивированным мнением относительно наличия оснований для принесения апелляционного представления.

Рапорты вместе с копией судебного решения, а также формулировками по вопросам, перечисленным в ч. 1 ст. 299 УПК РФ, приобщаются к надзорному (наблюдательному) производству.

Законом не предусмотрена форма рапорта государственного обвинителя. Однако, исходя из требований качественного и эффективного участия прокурора в судебном рассмотрении дела, для исключения оставления без должного внимания незаконных, необоснованных и несправедливых судебных решений необходимо указывать подробную информацию о результатах рассмотрения дела судом и вынесения судебного решения, в том числе по вопросам, перечисленным в ч. 1 ст. 299 УПК РФ.

РАЗДЕЛ 2

ПОРЯДОК И ВИДЫ СОСТАВЛЕНИЯ ИНЫХ АКТОВ ПРОКУРОРСКОГО РЕАГИРОВАНИЯ

Глава 6. Понятие и виды актов прокурорского реагирования, составляемых вне уголовно-правовой сферы

В рамках обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства прокурорами в установленном порядке издаются акты прокурорского реагирования.

Под **актом прокурорского реагирования** следует понимать документ, издаваемый в установленном порядке определенным должностным лицом органов прокуратуры, являющийся обязательным к рассмотрению для органов (должностных лиц), не находящихся в каком-либо подчинении по отношению к органам прокуратуры. Акт прокурорского реагирования является специфическим правовым актом, применяемым в порядке реализации предоставленных прокурору полномочий и формой реагирования на готовящееся, совершенное или совершаемое нарушение законности¹⁷.

В настоящей главе мы остановимся на рассмотрении актов прокурорского реагирования, составляемых вне уголовно-правовой сферы.

Отметим, что в соответствии с п. 2 ст. 22 Закона о прокуратуре прокурор или его заместитель по основаниям, установленным законом, возбуждает производство об административном правонарушении, требует привлечения лиц, нарушивших закон, к иной установленной законом ответственности, предупреждает о недопустимости нарушения закона.

При установлении факта нарушения закона прокурор или его заместитель (п. 3 ст. 22 Закона о прокуратуре):

¹⁷ Правовые акты прокурорского надзора / Т. А. Васильева, Н. П. Дудин, Г. В. Дытченко, Е. Л. Никитин, А. Е. Скачкова ; науч. ред. Н. П. Дудин. СПб., 2011. С. 35.

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.

Перейдем к рассмотрению конкретных актов прокурорского реагирования.

Протест прокурора (ст. 23 Закона о прокуратуре). Прокурор или его заместитель приносит протест на противоречащий закону правовой акт в орган или должностному лицу, которые издали этот акт, либо в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу, либо обращается в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации.

Протест подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в десятидневный срок с момента его поступления, а в случае принесения протеста на решение законодательного органа субъекта Российской Федерации, представительного органа федеральной территории или органа местного самоуправления – на ближайшем заседании. При исключительных обстоятельствах, требующих немедленного устранения нарушения закона, прокурор вправе установить сокращенный срок рассмотрения протеста. О результатах рассмотрения протеста незамедлительно сообщается прокурору в письменной форме.

При рассмотрении протеста коллегиальным органом о дне заседания сообщается прокурору, принесшему протест. Протест до его рассмотрения может быть отозван принесшим его лицом. Протест приносится в адрес органа либо лица, правомочного исполнить требования прокурора, отменить незаконный правовой акт.

В законодательстве не уточнен характер правового акта, на который приносится протест: ненормативный или нормативный. В связи с этим протест может быть принесен независимо от характера незаконного правового акта.

Приносится протест прокурора на принятый и действующий правовой акт, так как задачей принесения протеста выступает пресечение нарушения требований закона, а недействующий правовой акт не порождает правовых последствий, поэтому не может

повлечь нарушения охраняемых законом прав и свобод. Протест приносится на незаконный правовой акт, как полностью противоречащий законодательству, обладающему большей юридической силой, так и содержащий незаконные правовые нормы. Правовой акт (отдельные его положения) может быть незаконным с момента его принятия, а также стать таким в связи с изменениями, внесенными в законодательство, обладающее большей юридической силой. В такой ситуации возможно оспаривание одного правового акта несколько раз. Но неправильным будет одновременное принесение нескольких протестов на отдельные правовые положения определенного правового акта.

Отметим, что протест не применяется, если признание правового акта незаконным возможно только в судебном порядке.

Принесение протеста при осуществлении надзора за исполнением законов и законностью правовых актов, равно как и обращение в суд, не приостанавливает действия оспариваемого правового акта. Правом приостановить действие правового акта, как и отменить его, обладает орган (должностное лицо), его издавший, а в случаях, предусмотренных законом, – вышестоящий орган, его должностное лицо. Но в исключительных случаях, требующих немедленного устранения нарушения закона, прокурор вправе установить сокращенный срок рассмотрения протеста.

Представление прокурора (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.

При рассмотрении представления коллегиальным органом прокурору сообщается о дне заседания.

В случае несоответствия постановлений Правительства Российской Федерации Конституции Российской Федерации и законам Российской Федерации Генеральный прокурор Российской Федерации информирует об этом Президента Российской Федерации.

Прокурором представление вносится:

в адрес должностного лица (органа), полномочного устранить допущенные нарушения, причины и условия, им способствующие, принять меры по недопущению аналогичных нарушений в дальнейшем;

на противоправное деяние, не обладающее признаками преступления или административного правонарушения, а также для принятия соответствующими лицами (органами) конкретных мер по недопущению в дальнейшем подобного рода нарушений закона, по устранению причин и условий, им способствующих. Представление вносится на оконченное правонарушение (длящееся или совершенное). Если противоправное деяние не совершено, а имеется информация о готовящемся противоправном деянии, то применяется другой акт прокурорского реагирования – предостережение;

по единичному факту нарушения законности;

по нескольким фактам нарушения законности, выявленным в действиях проверяемого лица;

по факту систематического нарушения законности.

Требования прокурора следуют из природы нарушения закона и состоят в необходимости безотлагательного принятия конкретных мер: по устранению допущенных нарушений закона; по устранению причин и условий, способствующих нарушению закона; по недопущению в последующем подобных нарушений закона. Также прокурор может выдвинуть требование о рассмотрении вопроса о возможности привлечения виновных лиц к дисциплинарной ответственности¹⁸.

Отметим, что внесение представления прокурором не приостанавливает незаконных действий. Это обстоятельство следует учитывать при выборе акта прокурорского реагирования, а также при определении адресата акта прокурорского реагирования. Обратим внимание, что в отдельных сферах общественных правоотношений органы контроля наделены правом приостановления совершаемых действий.

Подчеркнем, что умышленное невыполнение требований прокурора, вытекающих из его полномочий, установленных федераль-

¹⁸ Филипенко С. В. Привлечение к дисциплинарной ответственности на основании представления прокурора // Законность. 2018. № 1. С. 13–15.

ным законом, образует состав административного правонарушения, предусмотренного ст. 17.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ)¹⁹.

Вопрос своевременности пресечения противоправных действий можно разрешить посредством реализации права прокурора на обращение в суд в порядке искового судопроизводства с заявлением о применении мер по обеспечению иска (ст. 90, 91 АПК РФ, ст. 139, 140 ГПК РФ).

Постановление прокурора (ст. 25 Закона о прокуратуре). Мотивированное *Постановление о возбуждении производства об административном правонарушении* прокурор выносит исходя из характера нарушения закона должностным лицом²⁰. Постановление прокурора подлежит рассмотрению уполномоченным на то органом или должностным лицом в срок, установленный законом. О результатах рассмотрения сообщается прокурору в письменной форме.

Как акт прокурорского реагирования постановление прокурора применяется во всех направлениях прокурорского надзора, кроме участия прокурора в рассмотрении дел судами. Постановление прокурора является актом прокурорского реагирования, направленным на привлечение виновного лица к установленной законом административной ответственности. Зачастую применяется одновременно с представлением об устранении нарушений закона.

Уточним, что в соответствии с ч. 4 ст. 28.1 КоАП РФ дело об административном правонарушении считается возбужденным с момента: 1) составления протокола осмотра места совершения административного правонарушения; 2) составления первого протокола о применении мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, предусмотренных ст. 27.1 КоАП РФ; 3) составления протокола об административном право-

¹⁹ Прокурорский надзор за исполнением законов и законностью правовых актов : учебное пособие / О. Н. Коршунова, И. И. Головки, Э. Р. Исламова [и др.] ; под ред. Э. Р. Исламовой. 2-е изд., перераб. СПб., 2023. С. 73.

²⁰ См., напр.: Гальченко А. И. Возбуждение прокурором дел об административных правонарушениях // Законность. 2014. № 2 (952). С. 20–25 ; Ергашев Е. Р. О проблемах нормативного регулирования применения постановления о возбуждении административного производства как акта прокурорского реагирования // Бизнес, Менеджмент и Право. 2012. № 2. С. 52–55.

нарушении или вынесения прокурором постановления о возбуждении дела об административном правонарушении; 4) вынесения определения о возбуждении дела об административном правонарушении при необходимости проведения административного расследования, предусмотренного ст. 28.7 КоАП РФ; 5) вынесения постановления по делу об административном правонарушении в случае, предусмотренном чч. 1, 3 или 4 ст. 28.6 КоАП РФ; 6) вынесения определения об истребовании сведений в соответствии с ч. 5 ст. 26.10 КоАП РФ в случаях, предусмотренных ч. 3 ст. 28.6 КоАП РФ.

Вопросы и обстоятельства, подлежащие выяснению при установлении достаточности оснований для возбуждения прокурором производства об административном правонарушении:

установлена ли (предусмотрена ли) за данное правонарушение административная ответственность;

квалификация административного правонарушения;

наличие события административного правонарушения;

сфера правового регулирования общественных отношений, нарушение (неисполнение, ненадлежащее исполнение) которых влечет административную ответственность;

имеются ли достаточные основания для возбуждения административного производства;

имеются ли основания, исключающие производство по делу об административном правонарушении;

сроки давности привлечения к административной ответственности;

круг лиц, подлежащих привлечению к административной ответственности;

лицо, совершившее административное правонарушение, его статус: является ли оно субъектом соответствующего административного правонарушения;

виновность лица в совершении административного правонарушения;

наличие и достаточность материалов, положенных в обоснование постановления о возбуждении производства об административном правонарушении;

причинен ли административным правонарушением ущерб; характер и размер ущерба. Какие меры следует предпринять для возмещения ущерба, причиненного административным правонарушением;

достаточно ли имеющихся по делу материалов для его рассмотрения по существу;

орган, уполномоченный рассматривать дела об административном правонарушении, и порядок обращения в этот орган;

другие обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела.

Постановление об освобождении лица, незаконно подвергнутого административному задержанию на основании решения несудебного органа (п. 3 ст. 22 Закона о прокуратуре). Это акт прокурорского реагирования, который выносится прокурором либо его заместителем в адрес органа, осуществляющего данную меру процессуального принуждения, и порождает для последнего обязанность немедленно освободить задержанное лицо.

Вынося данное постановление, прокурор самостоятельно прекращает правоотношение, возникшее между осуществившим задержание органом власти и задержанным лицом. Прокурор, вынося постановление об освобождении, обязывает предоставить свободу лишенному ее гражданину. Так как фактически это право ограничивает орган, осуществляющий задержание, то и обязанность по освобождению должна возлагаться именно на него²¹.

Предостережение о недопустимости нарушения закона (ст. 25.1 Закона о прокуратуре). В целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях прокурор или его заместитель направляет в письменной форме должностным лицам, а при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях, содержащих признаки экстремистской деятельности, руководителям общественных (религиозных) объединений и иным лицам предостережение о недопустимости нарушения закона. В случае неисполнения требований, изложенных в указанном предостережении, должностное лицо, которому оно было объявлено, может быть привлечено к ответственности в установленном законом порядке.

²¹ Филипенко С. В. Постановление об освобождении лица, незаконно подвергнутого административному задержанию на основании решения несудебного органа, как средство защиты личных прав гражданина // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2021. № 2 (139). С. 95–98.

Направляется (объявляется) предостережение прокурором в ситуации, при которой правонарушение не совершено, но в результате прокурорской проверки имеется информация о готовящемся противоправном деянии (не образующем состава преступления).

Поскольку рассматривается вопрос о наличии информации о готовящемся противоправном деянии, то в предостережении должно содержаться разъяснение вида юридической ответственности и конкретной нормы охранительного права.

Адресатом предостережения может выступать исключительно должностное лицо, статус которого определяется применительно к видам юридической ответственности. Подчеркнем, что по результатам правовой оценки конкретной ситуации предостережение должностному лицу может быть объявлено вместе с иными мерами прокурорского реагирования.

Обратим внимание, что при наличии оснований для привлечения нарушителей закона к материальной, дисциплинарной, уголовной, административной ответственности, как правило, предостережение о недопустимости нарушения закона применению не подлежит.

Обращение в суд (ст. 23, п. 4 ст. 27, ст. 28 Закона о прокуратуре). Данный акт характерен для всех основных надзорных направлений деятельности органов прокуратуры, может применяться как основной и как дополнительный акт прокурорского реагирования.

Органы прокуратуры согласно требованиям процессуального законодательства вправе участвовать в конституционном, уголовном, гражданском судопроизводствах, в том числе при рассмотрении судами дел о привлечении лиц к административной ответственности.

Выделяются такие формы участия прокурора в судопроизводстве, как: инициирование возбуждения (рассмотрения) дела судом; вступление в процесс, начатый по инициативе иных лиц; обращение в суд о пересмотре судебных актов (в апелляционную, кассационную, надзорную инстанции); обращение в суд о пересмотре вступивших в законную силу судебных актов ввиду новых или вновь открывшихся обстоятельств.

Требование об изменении нормативного правового акта²² (ст. 9.1 Закона о прокуратуре). Прокурор в ходе осуществления своих полномочий в установленном Генеральной прокуратурой Российской Федерации порядке и согласно методике, определенной Правительством Российской Федерации, проводит антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов публичной власти федеральных территорий, иных государственных органов и организаций, органов местного самоуправления, их должностных лиц. При выявлении в нормативном правовом акте коррупционных факторов прокурор вносит в орган, организацию или должностному лицу, которые издали этот акт, требование об изменении нормативного правового акта с предложением способа устранения выявленных коррупционных факторов либо обращается в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации.

Требование об изменении нормативного правового акта может быть отозвано прокурором до его рассмотрения соответствующими органом, организацией или должностным лицом.

Требование прокурора об изменении нормативного правового акта подлежит обязательному рассмотрению соответствующими органом, организацией или должностным лицом не позднее чем в десятидневный срок со дня поступления требования. Требование прокурора об изменении нормативного правового акта, направленное в законодательный орган субъекта Российской Федерации, представительный орган федеральной территории или в представительный орган местного самоуправления, подлежит обязательному рассмотрению на ближайшем заседании соответствующего органа. О результатах рассмотрения требования об изменении нормативного правового акта незамедлительно сообщается прокурору, внесшему требование.

²² См., напр.: Алешкова Н. П. Требование прокурора об изменении нормативного правового акта при выявлении в нем коррупционных факторов // *Закононость*. 2012. № 12. С. 1–14 ; Кудашкин А. В. Требование об изменении нормативного правового акта: вопросы теории и практики его применения прокурорами при проведении антикоррупционной экспертизы // *Российская юстиция*. 2011. № 4. С. 2–7.

Требование прокурора об изменении нормативного правового акта может быть обжаловано в установленном порядке.

Предупреждение о недопустимости осуществления экстремистской деятельности (ст. 7 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»). *Общественному или религиозному объединению либо иной организации в случае выявления фактов, свидетельствующих о наличии в их деятельности, в том числе в деятельности хотя бы одного из их региональных или других структурных подразделений, признаков экстремизма*, выносится предупреждение в письменной форме о недопустимости такой деятельности с указанием конкретных оснований вынесения предупреждения, в том числе допущенных нарушений. В ситуации, когда возможно принять меры по устранению допущенных нарушений, в предупреждении также устанавливается срок для устранения указанных нарушений, составляющий не менее двух месяцев со дня вынесения предупреждения.

Предупреждение общественному или религиозному объединению либо иной организации выносится Генеральным прокурором Российской Федерации или подчиненным ему соответствующим прокурором.

Предупреждение может быть обжаловано в суде в установленном порядке.

Если предупреждение не было обжаловано в суде в установленном порядке или не признано судом незаконным, а также если в установленный в предупреждении срок соответствующим общественным или религиозным объединением либо иной организацией, либо их региональным или другим структурным подразделением не устранены допущенные нарушения, послужившие основанием для вынесения предупреждения, либо если в течение двенадцати месяцев со дня вынесения предупреждения выявлены новые факты, свидетельствующие о наличии признаков экстремизма в их деятельности, в установленном названным Федеральным законом порядке соответствующее общественное или религиозное объединение либо иная организация подлежит ликвидации, а деятельность общественного или религиозного объединения, не являющегося юридическим лицом, подлежит запрету.

Предупреждение о недопустимости осуществления экстремистской деятельности (ст. 8 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»). В случае распространения через средство массовой информации экстремистских материалов либо выявления фактов, свидетельствующих о наличии в его деятельности признаков экстремизма, учредителю и (или) редакции (главному редактору) данного средства массовой информации Генеральным прокурором Российской Федерации или подчиненным ему соответствующим прокурором выносится предупреждение в письменной форме о недопустимости таких действий либо такой деятельности с указанием конкретных оснований вынесения предупреждения, в том числе допущенных нарушений. Если имеется возможность принять меры по устранению допущенных нарушений, в предупреждении также устанавливается срок для устранения указанных нарушений, составляющий не менее десяти дней со дня вынесения предупреждения.

Предупреждение может быть обжаловано в суде в установленном порядке. В ситуации, если предупреждение не было обжаловано в суде в установленном порядке или не признано судом незаконным, а также если в установленный в предупреждении срок не приняты меры по устранению допущенных нарушений, послуживших основанием для вынесения предупреждения, либо если повторно в течение двенадцати месяцев со дня вынесения предупреждения выявлены новые факты, свидетельствующие о наличии признаков экстремизма в деятельности средства массовой информации, деятельность соответствующего средства массовой информации подлежит прекращению в установленном законом порядке.

Требование о принятии мер по ограничению доступа к информационным ресурсам (ч. 1 ст. 15.3 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»). В случае обнаружения в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети «Интернет», распространяемой с нарушением закона информации, включая поступление уведомления о распространяемой с нарушением закона информации от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов

Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций или граждан, а также поступление уведомления о распространяемой с нарушением закона информации от Председателя Центрального банка Российской Федерации или его заместителей в отношении информации, указанной в ст. 6.2 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», Генеральный прокурор Российской Федерации или его заместители обращаются в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере средств массовой информации, массовых коммуникаций, информационных технологий и связи, с требованием о принятии мер по ограничению доступа к информационным ресурсам, распространяющим такую информацию.

Требование о принятии мер по удалению информации и по ограничению доступа к информационным ресурсам (ч. 1 ст. 15.1-1 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»). В случае обнаружения в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети «Интернет», информации, выражающей в неприличной форме, которая оскорбляет человеческое достоинство и общественную нравственность, явное неуважение к обществу, государству, официальным государственным символам Российской Федерации, Конституции Российской Федерации или органам, осуществляющим государственную власть в Российской Федерации, Генеральный прокурор Российской Федерации или его заместители обращаются в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере средств массовой информации, массовых коммуникаций, информационных технологий и связи, с требованием о принятии мер по удалению указанной информации и по ограничению доступа к информационным ресурсам, распространяющим указанную информацию, в случае ее неудаления.

Требование о принятии мер по удалению недостоверной информации и ограничению доступа к информационным ресурсам, распространяющим указанную информацию, в случае ее неудаления (ч. 1 ст. 15.1-2 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о за-

щите информации»). В случае обнаружения в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети «Интернет», недостоверной информации, которая порочит честь и достоинство гражданина (физического лица) или подрывает его репутацию и связана с обвинением гражданина (физического лица) в совершении преступления, такой гражданин (физическое лицо) вправе направить прокурору субъекта Российской Федерации в порядке, установленном Генеральным прокурором Российской Федерации, заявление о принятии мер по удалению указанной информации и ограничению доступа к информационным ресурсам, распространяющим указанную информацию, в случае ее неудаления.

Решение о признании нежелательной на территории Российской Федерации деятельности иностранной или международной неправительственной организации (чч. 1, 1.1, 4 ст. 3.1 Федерального закона от 28 декабря 2012 г. № 272-ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации»).

Деятельность иностранной или международной неправительственной организации, представляющая угрозу основам конституционного строя Российской Федерации, обороноспособности страны или безопасности государства, в том числе способствующая либо препятствующая выдвижению кандидатов, списков кандидатов, избранию зарегистрированных кандидатов, выдвижению инициативы проведения референдума и проведению референдума, достижению определенного результата на выборах, референдуме (включая участие в иных формах в избирательных кампаниях, кампаниях референдума, за исключением участия в избирательных кампаниях, кампаниях референдума в качестве иностранных (международных) наблюдателей), может быть признана нежелательной на территории Российской Федерации. Деятельность иностранной или международной неправительственной организации также может быть признана нежелательной на территории Российской Федерации в случае, если в отношении этой организации получены сведения об оказании ею посреднических услуг при проведении операций с денежными

средствами и (или) иным имуществом, принадлежащими иностранной или международной неправительственной организации, деятельность которой признана нежелательной на территории Российской Федерации, в целях осуществления такой организацией деятельности, представляющей угрозу основам конституционного строя Российской Федерации, обороноспособности или безопасности государства. По этим же основаниям нежелательной на территории Российской Федерации может быть также признана деятельность не входящей в структуру органов государственной власти иностранного государства иностранной или международной организации, учредителем (участником) которой являются государственные органы иностранного государства (за исключением международной межправительственной организации, членом которой является Российская Федерация).

Решение о признании нежелательной на территории Российской Федерации деятельности иностранной или международной организации принимается Генеральным прокурором Российской Федерации или его заместителями по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере международных отношений Российской Федерации²³.

В завершение рассмотрения заявленного вопроса подытожим, что выбор конкретной меры прокурорского реагирования зависит от характера нарушения закона, причин и условий, степени распространенности правонарушений, тяжести наступивших либо возможных в будущем вредных последствий, вины правонарушителя и др. В любом случае применению подлежат те правовые средства, которые позволяют достигать наилучшего результата в оперативном устранении и предупреждении нарушений закона. Решение принимается прокурором на основании требований закона, по своему внутреннему убеждению, основанному на всестороннем, полном и объективном рассмотрении всех собранных в процессе проверки материалов.

²³ Прокурорский надзор за исполнением законов вне уголовно-правовой сферы: проблемы теории и практики / Б. В. Андреев, Л. И. Александрова, М. С. Андрианов [и др.]. М., 2023. С. 230–241.

Глава 7. Методика составления актов прокурорского реагирования при осуществлении надзора за исполнением законов, законностью правовых актов, соблюдением прав человека и гражданина

Акты прокурорского реагирования, применяемые при осуществлении надзора за исполнением законов и законностью правовых актов

Предметом прокурорского надзора за исполнением законов, согласно ст. 21 Закона о прокуратуре, является:

соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами публичной власти федеральных территорий, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

соответствие законам правовых актов, издаваемых органами и должностными лицами, указанными в п. 1 ст. 21 Закона о прокуратуре;

соблюдение прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами публичной власти федеральных территорий, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций.

Несоблюдение Конституции Российской Федерации, неисполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, принятие правовых актов, не соответствующих законам,

а также несоблюдение прав и свобод человека и гражданина определяет необходимость применения актов прокурорского реагирования в отношении вышеназванных органов и их должностных лиц.

Задачи, решаемые прокурором при применении мер прокурорского реагирования, следующие: защита прав, свобод и законных интересов человека и гражданина Российской Федерации; защита государственных и общественных интересов; обеспечение законности и антикоррупционности правовых актов, издаваемых органами и их должностными лицами, указанными в п. 1 ст. 21, п. 1 ст. 26 Закона о прокуратуре; обеспечение эффективной и законной деятельности государственных (муниципальных) органов и иных лиц, наделенных контрольной функцией; своевременное предупреждение, выявление, пресечение нарушений законов и принятие мер по привлечению виновных лиц к установленной законом ответственности, возмещению причиненного вреда, восстановлению нарушенных прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, общества, государства, недопущению впредь подобных нарушений, восстановлению законности.

В целом при осуществлении надзора за исполнением законов, законностью правовых актов, соблюдением прав человека и гражданина могут быть применены следующие *средства прокурорского реагирования*:

1. Протест на незаконный правовой акт (ст. 23 Закона о прокуратуре).

2. Требование прокурора об изменении нормативного правового акта, содержащего коррупциогенные факторы, об изменении нормативного правового акта с предложением способа устранения выявленных коррупциогенных факторов (ст. 9.1 Закона о прокуратуре, приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 10 октября 2022 г. № 581 «Об осуществлении прокурорского надзора и реализации прокурорами иных полномочий в сфере противодействия коррупции»).

3. Предложение об изменении, дополнении, отмене или принятии законов и иных нормативных правовых актов при обнаружении пробелов и противоречий в действующем законодательстве, вносимое в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы (ст. 9 Закона о прокуратуре, приказы Генерального прокурора Российской Федерации

от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» (п. 20), от 31 августа 2023 г. № 584 «О правотворческой деятельности органов прокуратуры Российской Федерации и об улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления» (вместе с Положением об организации правотворческой деятельности в органах прокуратуры Российской Федерации)).

4. Представление об устранении нарушений закона (на действия (бездействие) поднадзорных органов и их должностных лиц) (ст. 24 Закона о прокуратуре).

5. Предостережение о недопустимости нарушения закона (ст. 25.1 Закона о прокуратуре, указание Генерального прокурора Российской Федерации от 6 июля 1999 г. № 39/7 «О применении предостережения о недопустимости нарушения закона»).

6. Постановление о возбуждении производства об административном правонарушении, в том числе административном расследовании (ст. 25 Закона о прокуратуре, ст. 24.6, 25.11, 28.4 КоАП РФ).

7. Постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства (п. 2 ст. 27 Закона о прокуратуре, ст. 37 УПК РФ, п. 18 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», указание Генерального прокурора Российской Федерации от 17 октября 2023 г. № 707/49 «Об организации работы, связанной с реализацией полномочий, предоставленных пунктом 2 части 2 статьи 37 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации»).

8. Обращение в суд в порядке ст. 45 ГПК РФ, ст. 52 АПК РФ, ст. 39 КАС РФ, ст. 1, 21 и 22 Закона о прокуратуре.

9. Обращение в суд об устранении коррупциогенных факторов, содержащихся в нормативном правовом акте, формально соответствующем федеральному законодательству. По таким фактам при обращении в суд прокурору следует ссылаться на ст. 39, 208 КАС РФ, ч. 2 ст. 9.1 Закона о прокуратуре.

10. Обращение прокурора с заявлением об оспаривании нормативного правового акта об интеллектуальных правах или акта об интеллектуальных правах, обладающего нормативными свойствами (ст. 52, 53, ч. 2 ст. 192, ч. 2 ст. 195.1 АПК РФ).

При обращении прокурора или соответствующего органа в Суд по интеллектуальным правам в заявлении о признании нормативного правового акта или акта, обладающего нормативными свойствами, недействующим должно быть указано, в частности, в чем заключается нарушение (угроза нарушения) оспариваемым актом или его отдельными положениями публичных интересов или прав и (или) законных интересов граждан, организаций, иных лиц. Отсутствие такого указания в заявлении, нарушение иных требований, предъявляемых Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации к заявлению, являются основанием для оставления заявления без движения (ст. 128, ч. 2 ст. 192, ст. 193 АПК РФ).

11. Обращение в суд об оспаривании постановлений несудебных органов о привлечении к административной ответственности при невозможности оспаривания во внесудебном порядке.

12. Постановление об освобождении лица, незаконно подвергнутого административному задержанию на основании решения несудебного органа (п. 3 ст. 22 Закона о прокуратуре).

Так, п. 7.4 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» предписано решительно пресекать факты незаконного применения к гражданам административного задержания, штрафов и иных мер административной ответственности. Активнее использовать предоставленное ст. 22 Закона о прокуратуре право освобождать своим постановлением лиц, необоснованно подвергнутых административному задержанию на основании решений несудебных органов.

13. Предупреждение общественному или религиозному объединению либо иной организации о недопустимости осуществления экстремистской деятельности (ст. 7 Закона о противодействии экстремизму).

14. Отказ в согласовании заявлений органов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля о согласовании проведения внеплановой выездной проверки юридических лиц,

индивидуальных предпринимателей (ч. 5 ст. 10 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»).

16. Исключение из проекта плана государственного контроля (надзора) и муниципального контроля плановых проверок (ст. 9 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»).

17. Согласование прокурором плановых контрольных (надзорных) мероприятий. В соответствии со ст. 61 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Закон о государственном контроле (надзоре)) плановые контрольные (надзорные) мероприятия проводятся на основании плана проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий на очередной календарный год, формируемого контрольным (надзорным) органом и подлежащего согласованию с органами прокуратуры.

Органы контроля, формирующие ежегодные планы проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий на очередной календарный год (далее – ежегодный план контрольных (надзорных) мероприятий), определяют с учетом положений ст. 1, 4–6 Закона о государственном контроле (надзоре) и особенностей, предусмотренных ч. 9 ст. 25, ч. 3 ст. 54, ч. 2 ст. 61, ч. 16 ст. 96 Закона о государственном контроле (надзоре).

Проект ежегодного плана контрольных (надзорных) мероприятий формируется в машиночитаемом виде с использованием информационной системы государственного контроля (надзора), муниципального контроля «Единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий» (ЕРКНМ), а также информационной системы контрольного (надзорного) органа и (или) иных информационных систем, созданных в целях обеспечения организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля, в соответствии с периодичностью проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий, установленной федеральным законом, положением о виде контроля для категорий риска, к которым отнесены объекты контроля.

Представление проекта ежегодного плана контрольных (надзорных) мероприятий на согласование в органы прокуратуры осуществляется посредством его (проекта плана) помещения в срок до 1 октября года, предшествующего году реализации ежегодного плана, должностными лицами, уполномоченными контрольным (надзорным) органом (далее – уполномоченные должностные лица), в машиночитаемом формате в ЕРКНМ.

Входящие и исходящие сведения и документы об изменении содержащейся в ЕРКНМ информации подлежат регистрации в органах прокуратуры с использованием АИК «Надзор-WEB» в соответствии с Регламентом Генеральной прокуратуры Российской Федерации, утвержденным приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 11 мая 2016 г. № 276.

Органы прокуратуры рассматривают проекты ежегодных планов контрольных (надзорных) мероприятий, размещенных в ЕРКНМ, в порядке, предусмотренном ч. 5 ст. 61 Закона о государственном контроле (надзоре), в том числе на предмет законности включения или невключения в них плановых контрольных (надзорных) мероприятий по объектам контроля, с учетом категорий риска, установленной периодичности, наличия оснований для проведения контрольного (надзорного) мероприятия и полномочий у органа контроля (надзора) и их должностных лиц, фактов дублирования контрольных (надзорных) мероприятий на предмет исполнения одних и тех же обязательных требований, полноты и достоверности отражения сведений.

При этом следует учитывать, что если объект контроля не отнесен контрольным (надзорным) органом к определенной категории риска, он считается отнесенным к категории низкого риска, в отношении его плановые контрольные (надзорные) мероприятия не проводятся.

При наличии оснований органы прокуратуры вносят предложения уполномоченным должностным лицам контрольных (надзорных) органов об устранении выявленных замечаний, в том числе исключении запланированных мероприятий.

При формировании ежегодного плана контрольных (надзорных) мероприятий может предусматриваться проведение совместных плановых контрольных (надзорных) мероприятий с другими контрольными (надзорными) органами. Совместные плановые контрольные (надзорные) мероприятия включаются в ежегодный

план как отдельные контрольные (надзорные) мероприятия, проводимые несколькими контрольными (надзорными) органами в отношении одного объекта государственного контроля (надзора), муниципального контроля (далее – объект контроля) в единый период времени.

Следующим этапом является рассмотрение проектов ежегодных планов контрольных (надзорных) мероприятий органами прокуратуры.

Органы прокуратуры до 1 ноября года, предшествующего году проведения контрольных (надзорных) мероприятий, рассматривают проекты ежегодных планов контрольных (надзорных) мероприятий на предмет законности включения в них объектов контроля, полноты и достоверности представленных сведений о контрольных мероприятиях в соответствии с требованиями Закона о государственном контроле (надзоре), с использованием ЕРКНМ вносят предложения руководителям органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля по включению или невключению контрольных (надзорных) мероприятий в проект ежегодного плана (далее – предложения органов прокуратуры).

Предложения органов прокуратуры могут быть обжалованы вышестоящему прокурору, что не приостанавливает действие обжалуемого решения (приложение 1).

По результатам рассмотрения жалобы о несогласии с предложениями органа прокуратуры вышестоящим прокурором в течение пяти рабочих дней с момента регистрации жалобы в АИК «Надзор-WEB», но не позднее 12 декабря года, предшествующего году реализации ежегодного плана контрольных (надзорных) мероприятий, принимается решение об удовлетворении либо отказе в удовлетворении доводов жалобы.

После рассмотрения предложений органов прокуратуры уполномоченные должностные лица с использованием ЕРКНМ утверждают в машиночитаемом формате ежегодный план контрольных (надзорных) мероприятий до 15 декабря года, предшествующего году его реализации.

18. Требование прокурора о проведении контрольного (надзорного) мероприятия. В соответствии со ст. 63 Закона о государственном контроле (надзоре) порядок направления прокурором

требования о проведении контрольного (надзорного) мероприятия в рамках надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям устанавливается Законом о прокуратуре. В целях реализации положений Закона о государственном контроле (надзоре), постановления Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2020 г. № 2428 «О порядке формирования плана проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий на очередной календарный год, его согласования с органами прокуратуры, включения в него и исключения из него контрольных (надзорных) мероприятий в течение года», Закона о прокуратуре издан приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 2 июня 2021 г. № 294 «О реализации Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ „О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации“». Требование о проведении контрольного (надзорного) мероприятия направляется в уполномоченные контрольные (надзорные) органы на основании поступивших в органы прокуратуры материалов и обращений, свидетельствующих о причинении вреда (ущерба) или об угрозе причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям. Форма требования установлена приложением № 1 к рассматриваемому Приказу (приложение 2).

19. Согласование прокурором внеплановых контрольных (надзорных) мероприятий. В соответствии со ст. 66 Закона о государственном контроле (надзоре) и в соответствии с приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 2 июня 2021 г. № 294 «О реализации Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ „О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации“», если внеплановое контрольное (надзорное) мероприятие может быть проведено только после согласования с органами прокуратуры, указанное мероприятие проводится после такого согласования. Согласование проведения внеплановых контрольных (надзорных) мероприятий производится по месту нахождения объекта государственного контроля (надзора), муниципального контроля. В день подписания решения о проведении внепланового контрольного (надзорного) мероприятия в целях согласования его проведения контрольный (надзорный) орган направляет в орган прокуратуры заявление

о согласовании внепланового контрольного (надзорного) мероприятия по форме, установленной приложением № 3 к указанному Приказу (приложение 3). К заявлению прилагаются копия решения о проведении внепланового контрольного (надзорного) мероприятия и документы, которые содержат сведения, послужившие основанием для его проведения. Прокурором или его заместителем не позднее следующего рабочего дня принимается решение о согласовании проведения внепланового контрольного (надзорного) мероприятия или об отказе в согласовании его проведения по форме, установленной приложением № 4 к рассматриваемому Приказу. Решение доводится до сведения органа контроля (надзора) с использованием ЕРКНМ в день его принятия (приложение 4).

20. Отказ в санкционировании ареста имущества в качестве способа обеспечения исполнения решения налоговых, таможенных органов о взыскании соответственно налога, пеней и штрафов, таможенных пошлин, налогов за счет иного имущества плательщика в порядке, предусмотренном ст. 77 Налогового кодекса Российской Федерации, ст. 351.3 Таможенного кодекса Российской Федерации и др.

21. Выступление на заседаниях федеральных органов законодательной и исполнительной власти, представительных (законодательных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления (ст. 7 Закона о прокуратуре).

В данной главе рассматриваются «общие» акты прокурорского реагирования: протест, представление, постановление, предостережение, «специальные» будут рассмотрены в других главах пособия.

Протест на противоречащий закону правовой акт

Протест прокурор в порядке ст. 23 Закона о прокуратуре приносит на противоречащий закону правовой акт в орган или должностному лицу, которые издали этот акт, либо в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу, либо прокурор обращается в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации.

Согласно Инструкции по делопроизводству в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации, утвержденной приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 29 декабря 2011 г. № 450, протест – акт прокурорского реагирования на противоречащий закону правовой акт государственного органа или должностного лица, содержащий мотивированное требование об отмене незаконного правового акта или приведении его в соответствие с законом. Особенностью рассматриваемого акта прокурорского реагирования является то, что он применяется не только при осуществлении надзора за исполнением законов и законностью правовых актов, но и при осуществлении надзора за оперативно-разыскной деятельностью, при осуществлении надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу (далее – администрациями органов и учреждений пенитенциарной системы) (согласно главе 2 Закона о прокуратуре), однако с учетом особенностей и специфики соответствующих предметов надзора.

Законодатель не конкретизирует характер правового акта, на который приносится протест: нормативный или ненормативный, поэтому протест может быть применен на незаконный правовой акт независимо от его характера.

Согласно постановлению Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» признаками, характеризующими нормативный правовой акт, являются: издание его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления, иным органом, уполномоченной организацией или должностным лицом; наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

Вместе с тем признание того или иного акта нормативным правовым во всяком случае зависит от анализа его содержания, который осуществляется соответствующим судом. Так, следует

учитывать, что акт может являться обязательным для неопределенного круга лиц, в частности в случаях, когда он издается в целях установления правового режима конкретного объекта публичного права (например, правовой акт об установлении границы территории, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление, об установлении границ зон с особыми условиями использования территории, решение о резервировании земель для государственных и муниципальных нужд, об утверждении генеральных планов поселений, городских округов, схем территориального планирования муниципальных районов, субъектов Российской Федерации, двух и более субъектов Российской Федерации, Российской Федерации).

В отдельных случаях о нормативном характере оспариваемого акта могут свидетельствовать утвержденные данным актом типовые, примерные приложения, содержащие правовые нормы. С учетом этого отсутствие в самом оспариваемом акте положений нормативного характера не может оцениваться в отрыве от приложений и служить основанием для отказа в рассмотрении дела по правилам главы 21 КАС РФ, главы 23 АПК РФ.

Существенными признаками, характеризующими акты, содержащие разъяснения законодательства и обладающие нормативными свойствами, являются: издание их органами государственной власти, органами местного самоуправления, иными органами, уполномоченными организациями или должностными лицами; наличие в них результатов толкования норм права, которые используются в качестве общеобязательных в правоприменительной деятельности в отношении неопределенного круга лиц.

По общему правилу протест прокурора приносится на принятый и действующий правовой акт, поскольку целью принесения протеста является пресечение нарушения требований законности, а недействующий правовой акт сам по себе не порождает правовых последствий, в связи с чем не может повлечь каких-либо нарушений охраняемых законом прав и свобод.

Недействующим правовым актом является не вступивший в силу правовой акт; отмененный органом или должностным лицом, его издавшим; утративший силу в связи с ограничением его действия временными рамками, указанными в самом акте, а также формально не отмененный, но фактически не действующий в силу издания более позднего акта. Например, к числу

правовых актов, ограниченных сроками их действия, относятся правовые акты в бюджетной сфере: нормативный правовой акт о бюджете (закон, решение) и принятые в его исполнение правовые акты различного характера. Принятия специальных актов о признании их утратившими силу не требуется. В правовой ситуации издания незаконного правового акта о внесении изменений и дополнений в закон (решение) о бюджете за истекший финансовый год, принесение протеста допускается на правовой акт о внесении изменений и дополнений в закон (решение) о бюджете, а не на закон (решение) о бюджете.

При установлении факта противоправных действий (бездействия), основанных на недействующем нормативном правовом акте, следует рассмотреть возможность применения иных актов прокурорского реагирования, в том числе обращения в суд в порядке искового производства за защитой субъективного права или за освобождением от юридической обязанности, поставив вопрос о неприменении при разрешении спора данного нормативного правового акта или его части.

Протест приносится на незаконный правовой акт, как полностью противоречащий законодательству, имеющему большую юридическую силу, так и содержащий незаконные правовые нормы. Правовой акт (отдельные его положения) может быть незаконным с момента его принятия, а также может стать таким ввиду изменений в законодательстве, имеющем большую юридическую силу.

Согласно приведенным правовым положениям ст. 23 Закона о прокуратуре прокурор вправе принести протест в орган или должностному лицу, которые издали этот акт, либо в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу, либо прокурор вправе обратиться в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации.

Протест приносится в адрес органа либо лица, правомочного отменить незаконный правовой акт, исполнить требования прокурора.

Протест не применяется, если признание правового акта незаконным возможно только в судебном порядке. Например, согласно п. 6 ст. 73 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» решение, принятое на референдуме субъекта Российской Федерации, местном

референдуме, может быть отменено или изменено путем принятия иного решения соответственно на референдуме субъекта Российской Федерации, местном референдуме, но не ранее чем через два года после его принятия либо признано недействительным (недействующим) в судебном порядке. В случае принятия на референдуме субъекта Российской Федерации, местном референдуме нормативного правового акта он может быть изменен в порядке, установленном указанным нормативным правовым актом. Если данный порядок не установлен, изменения могут быть также внесены в порядке, предусмотренном для внесения изменений в соответствующий нормативный акт, но не ранее чем через пять лет со дня принятия соответствующего решения на референдуме. Решение, принятое на референдуме субъекта Российской Федерации, местном референдуме, может быть отменено судом по следующим основаниям:

нарушение установленного рассматриваемым Федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования порядка проведения референдума субъекта Российской Федерации, местного референдума, повлекшее невозможность выявить действительную волю участников референдума;

несоответствие закона субъекта Российской Федерации, на основании которого проводился референдум субъекта Российской Федерации, Конституции Российской Федерации, федеральному закону, действовавшему на момент проведения данного референдума, несоответствие закона субъекта Российской Федерации, устава муниципального образования, на основании которых проводился местный референдум, Конституции Российской Федерации, федеральному закону, закону субъекта Российской Федерации, действовавшему на момент проведения данного референдума, повлекшие невозможность выявить действительную волю участников референдума;

несоответствие решения, принятого на референдуме субъекта Российской Федерации, местном референдуме, Конституции Российской Федерации, федеральному закону, а на местном референдуме также закону субъекта Российской Федерации;

решение, принятое на референдуме субъекта Российской Федерации, местном референдуме, может быть отменено или изменено путем принятия иного решения соответственно на референдуме субъекта Российской Федерации, местном референдуме,

но не ранее чем через два года после его принятия, либо признано недействительным (недействующим) в судебном порядке.

Конституционный Суд Российской Федерации признал не соответствующими Конституции Российской Федерации нормы Закона о прокуратуре и гражданско-процессуального законодательства в той мере, в какой они допускали обращение прокурора в суд общей юрисдикции с заявлением о признании положений конституций и уставов противоречащими федеральному закону, а также допускали разрешение судом общей юрисдикции дел об оспаривании конституций и уставов субъектов Российской Федерации. Однако, как постановил Конституционный Суд Российской Федерации, это не исключает для Генерального прокурора Российской Федерации возможность обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке соответствия Конституции Российской Федерации конституций и уставов субъектов Российской Федерации²⁴.

Прокуратура активно сотрудничает с Конституционным Судом Российской Федерации: по большинству рассматриваемых дел при выработке решения судьи Конституционного Суда Российской Федерации учитывают профессиональное мнение Генеральной прокуратуры Российской Федерации, поскольку практически по каждому публичному делу заключение в процессе дает официальный представитель Генерального прокурора Российской Федерации²⁵. В целях обеспечения эффективного взаимодействия Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Конституционного Суда Российской Федерации издан приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 13 ноября 2013 г. № 491 «О полномочном представителе Генерального прокурора Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации». Такой полномочный представитель: участвует в заседаниях

²⁴ По делу о проверке конституционности положений статей 115 и 231 ГПК РСФСР, статей 26, 251 и 253 ГПК Российской Федерации, статей 1, 21 и 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан, государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан : Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2003 г. № 13-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 30. Ст. 3101.

²⁵ Мельников Н. В. О соотношении специализированного конституционного контроля и неспециализированного конституционного надзора в России // Журнал конституционного правосудия. 2014. № 3. С. 11–18.

Конституционного Суда Российской Федерации без специального на то решения Генерального прокурора Российской Федерации; разрабатывает во взаимодействии с подразделениями Генеральной прокуратуры Российской Федерации и представляет Генеральному прокурору Российской Федерации проекты обращений в Конституционный Суд Российской Федерации; запрашивает у руководителей структурных подразделений Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Университета Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокуроров субъектов Российской Федерации и приравненных к ним прокуроров специализированных прокуратур необходимые для представительства заключения, материалы и информацию, а также обращается к ним с просьбой об истребовании у руководителей государственных органов и органов местного самоуправления необходимых документов и других материалов; выполняет иные действия, связанные с исполнением обязанностей по представлению Генерального прокурора Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации.

При необходимости оспаривания незаконных положений региональных конституций и уставов в порядке конституционного судопроизводства проект запроса в Конституционный Суд Российской Федерации, подготовленный в соответствии с требованиями ст. 37, 38 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», следует направлять в Главное управление по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Перед обращением в Генеральную прокуратуру Российской Федерации с проектом соответствующего запроса прокурору следует добиваться урегулирования ситуации в ходе поддержания последовательного диалога прокурора субъекта Российской Федерации и высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, и регионального парламента (опротестование, переписка, рабочие встречи, выступление на заседаниях представительных и исполнительных органов публичной власти и т. п.).

Прокурорам субъектов Российской Федерации, городов, районов, приравненным к ним специализированным прокурорам в соответствии с компетенцией необходимо организовать изучение нормативных правовых актов органов государственной власти

субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в течение 30 дней со дня их принятия или внесения изменений в действующие нормативные правовые акты. Безотлагательно реагировать на все факты принятия в регионах конституций, уставов, законов, указов, решений, постановлений и иных нормативных правовых актов, противоречащих Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству, путем принесения протестов. В случаях несогласия органов публичной власти с позицией прокурора либо затягивания вопроса приведения нормативного правового акта в соответствие с законом следует обращаться с заявлениями в суд. Также прокурор должен добиваться реального исполнения заявленных им требований, контролировать ситуацию до окончательного приведения нормативных правовых актов в соответствие с Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством.

Право прокурора на обращение в суд общей юрисдикции по результатам осуществления прокурорско-надзорной деятельности подтверждено постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 11 апреля 2000 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 21 и пункта 3 статьи 22 Федерального закона „О прокуратуре Российской Федерации“ в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации».

Согласно п. 3 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» надзор за законностью правовых актов, издаваемых федеральными органами исполнительной власти, законодательными (представительными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, военного управления, органами контроля, их должностными лицами, прокурор должен осуществлять независимо от поступления информации о нарушениях законности, для чего необходимо использовать право участия в заседаниях законодательных (представительных), исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления, периодические проверки.

Прокурор должен обеспечить надзор за соответствием конституций республик, уставов, законов, нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, а также уставов муниципальных образований Конституции Российской Федерации и федеральным законам. При этом прежде всего исходить из установленного распределения полномочий между Российской Федерацией, составляющими ее субъектами и органами местного самоуправления.

В целях предотвращения принятия законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации законов и иных нормативных актов, противоречащих Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству, прокурору необходимо наладить взаимодействие органов прокуратуры с представительными органами, обеспечить непосредственное участие прокуратуры в процессе разработки законопроектов, имеющих принципиальное значение (подготовка заключений на законопроекты, выступление на заседаниях и др.).

При выборе форм реагирования на выявленные незаконные правовые акты следует руководствоваться тем, что прокурор обязан безотлагательно принести протест на незаконный правовой акт, а в случае его отклонения – в установленном порядке обратиться с заявлением в суд.

При определении адресата протеста прокурору необходимо учитывать предъявляемые в протесте требования.

Согласно п. 2 ст. 23 Закона о прокуратуре протест подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в десятидневный срок с момента его поступления; сроки рассмотрения протеста, принесенного на решение представительного (законодательного) органа указаны ранее. При исключительных обстоятельствах, требующих немедленного устранения нарушения закона, прокурор вправе установить сокращенный срок рассмотрения протеста.

При принесении протеста на нормативный правовой акт, принятый законодательным органом субъекта Российской Федерации, представительным органом федеральной территории или органом местного самоуправления, протест подлежит обязательному рассмотрению на ближайшем заседании. При исключительных обстоятельствах, требующих немедленного устранения нарушения закона, прокурор вправе установить сокращенный срок

рассмотрения протеста. О результатах рассмотрения протеста незамедлительно сообщается прокурору в письменной форме.

Органом, правомочным отменить незаконный правовой акт, является законодательный (представительный) орган, а внести протест прокурора на ближайшее заседание, созвать внеочередное заседание и сообщить о дне заседания, о результатах рассмотрения протеста правомочен председатель законодательного (представительного) органа.

Требования прокурора могут быть различными: отменить, признать недействующим; отменить и привести в соответствие с требованиями законодательства, имеющего большую юридическую силу, а также устранить (принять меры к устранению) причины и условия, способствующие принятию незаконного правового акта. При выдвижении требования устранить (принять меры к устранению) причины и условия, способствующие принятию незаконного правового акта, необходимо также учитывать правомочность адресата на совершение требуемых действий. Поэтому обоснованность принесения протеста и предъявляемых по нему требований прокурором должны быть аргументированы следующими ссылками на правовые нормы законодательства:

правовую норму закона, имеющего большую юридическую силу, в противоречие с которой вступил оспариваемый правовой акт;

правовую норму (правовые нормы), предоставляющую право адресату (адресатам) исполнить требования прокурора.

Принесение протеста не приостанавливает действия оспариваемого правового акта. В соответствии со ст. 54 Федерального закона от 20 марта 2005 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» муниципальные правовые акты могут быть отменены или их действие может быть приостановлено органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления, принявшими (издавшими) соответствующий муниципальный правовой акт; в случае упразднения таких органов или соответствующих должностей либо изменения перечня полномочий указанных органов или должностных лиц – органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления, к полномочиям которых на момент отмены

или приостановления действия муниципального правового акта отнесено принятие (издание) соответствующего муниципального правового акта, а также судом; а в части, регулирующей осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, – уполномоченным органом государственной власти Российской Федерации (уполномоченным органом государственной власти субъекта Российской Федерации).

В прокурорско-надзорной деятельности есть исключение из общего правила – принесение протеста на правовые акты администрации органов и учреждений пенитенциарной системы. Согласно абз. 5 п. 1 ст. 33 Закона о прокуратуре до рассмотрения протеста действие опротестованного акта администрацией учреждения пенитенциарной системы приостанавливается.

Протест прокурора должен содержать дополнительные указания адресату на общеправовые нормы, запрещающие принятие незаконных правовых актов и разъясняющие правовые последствия принятия незаконных правовых актов и неисполнения законного требования прокурора. Так, общеправовыми нормами, запрещающими принятие незаконных правовых актов, являются:

статьи 1, 3, п. 2 ст. 26 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»;

соответствующие положения Федерального закона от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»;

статьи 5, 8 Трудового кодекса Российской Федерации и др.

Правовыми последствиями принятия незаконных правовых актов может явиться правовая ответственность, к которой привлекают на основании положений Федеральных законов от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» и от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Когда органом государственной власти (должностным лицом) субъекта Российской Федерации, органом (должностным лицом) муниципального образования в установленные сроки не приняты меры

по приведению в соответствие с федеральным законодательством изданного (принятого) им нормативного правового акта, признанного судом противоречащим Конституции Российской Федерации, федеральным законам либо другому нормативному правовому акту, имеющему бóльшую юридическую силу, прокурор должен инициировать перед уполномоченными органами государственной власти вопрос о применении мер ответственности, предусмотренных указанными законами.

Предварительно при выявлении причин и условий, способствующих нарушениям законодательства в сфере регионального и муниципального нормотворчества, следует использовать такую форму реагирования, как представление, в котором в обязательном порядке необходимо ставить вопрос о привлечении к дисциплинарной ответственности виновных должностных лиц аппаратов представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Форма протеста законодательно не установлена, однако правоприменительная практика выработала общие правила составления протеста:

- адресат (адресаты);
- дата и место составления;
- заголовок;
- основной текст, состоящий из вводной, описательной и резолютивной частей;
- подпись прокурора (заместителя прокурора).

Представление об устранении нарушений закона

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.

Согласно Инструкции по делопроизводству в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации ***представление*** – акт прокурорского реагирования, вносимый в государственные органы, общественные организации и должностным лицам, содержащий изложение и анализ фактов, послуживших основанием

для внесения представления, а также предложение об устранении нарушений закона, способствующих им условий, и подлежащий рассмотрению в установленный законом срок. Представление прокурора применяется при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов и законностью правовых актов; прокурорского надзора за следствием и дознанием; прокурорского надзора за оперативно-разыскной деятельностью; прокурорского надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу (согласно главе 2 Закона о прокуратуре), однако с учетом особенностей и специфики соответствующих предметов надзора.

Следует отметить, что представление, приносимое на судебные акты, по существу принципиально отличается от представления, применяемого в порядке ст. 24 Закона о прокуратуре.

Определение оснований применения представления лежит в существе властных полномочий. Реализация задач и функций публично-правовых образований, их органов, должностных лиц, иных органов и лиц, наделенных властными полномочиями, осуществляется путем принятия соответствующих их статусу правовых актов различного характера и совершения действий. Сопоставление правовых положений ст. 23 и ст. 24 Закона о прокуратуре позволяет утверждать, что на незаконный правовой акт приносится протест, а установление факта противоправного деяния как незаконного действия (бездействия вопреки требованиям закона) влечет применение такого акт прокурорского реагирования, как представление.

Представление прокурора вносится по фактам противоправных деяний лиц, указанных в п. 1 ст. 21, п. 1 ст. 26 Закона о прокуратуре, не исполнивших (ненадлежащим образом исполнивших) требования законности.

Согласно постановлению Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28 июня 2022 г. № 21 «О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» граждане и организации могут обратиться за защитой своих прав,

свобод и законных интересов в порядке административного, арбитражного судопроизводства с требованиями об оспаривании решений, в том числе ненормативных правовых актов, действий (бездействия) органов государственной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных или муниципальных служащих, иных органов и лиц, наделенных публичными полномочиями (далее – наделенные публичными полномочиями органы и лица), в результате которых, по мнению граждан и организаций, были нарушены или оспорены их права, свободы, законные интересы или созданы препятствия к осуществлению ими прав, свобод, законных интересов, на них незаконно возложена какая-либо обязанность, они незаконно привлечены к ответственности (ст. 46 Конституции Российской Федерации, ч. 1 ст. 4 КАС РФ, ч. 1 ст. 4 АПК РФ).

К решениям, которые могут быть оспорены в суде, относятся индивидуальные акты применения права наделенными публичными полномочиями органов и лиц, принятые единолично либо коллегиально, содержащие волеизъявление, порождающее правовые последствия для граждан и (или) организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений. Решения могут быть приняты как в письменной, в том числе в электронной форме (в частности, в автоматическом режиме), так и в устной форме.

По правилам главы 22 КАС РФ, главы 24 АПК РФ могут быть оспорены, в частности, письменные решения, имеющие ненормативный характер, для которых законодательством установлены определенные требования к порядку принятия, оформлению (реквизитам), содержанию.

К *действиям* наделенных публичными полномочиями органов и лиц относится их волеизъявление, которое не облечено в форму решения, но может влечь нарушение прав, свобод и законных интересов граждан и организаций или создавать препятствия к их осуществлению. Например, предметом судебного контроля могут выступать действия, связанные с организацией дорожного движения (установка технических средств организации дорожного движения, включая дорожные знаки и ограждения; строительство и обустройство пешеходных переходов; согласование работы светофорных объектов и управление данными

объектами). Действия могут совершаться в том числе с использованием информационно-телекоммуникационных технологий, например посредством размещения информации в сети «Интернет».

К *бездействию* относится неисполнение (уклонение от исполнения) наделенным публичными полномочиями органом или лицом обязанности, возложенной на него нормативными правовыми и иными актами, определяющими его полномочия (должностными инструкциями, положениями, регламентами, приказами). Бездействием, в частности, признается нерассмотрение обращения заявителя уполномоченным лицом или несообщение о принятом решении, уклонение от принятия решения при наступлении определенных законодательством событий, например событий, являющихся основанием для предоставления государственных или муниципальных услуг в упреждающем режиме.

Представление вносится на противоправное деяние, не содержащее признаков административного правонарушения либо преступления, а также в целях принятия соответствующими органами (лицами) конкретных мер по недопущению впредь подобных нарушений законности, по устранению причин и условий, им способствующих. Представление вносится на оконченное правонарушение (совершенное или длящееся). В случае если противоправное деяние не совершено, а имеются сведения о готовящихся противоправных деяниях, применяется такой акт прокурорского реагирования, как предостережение.

Представление при осуществлении надзора за исполнением законов и законностью правовых актов применяется:

- по единичному факту нарушения законности (например, по результатам прокурорской проверки, проведенной по обращению в органы прокуратуры);

- по нескольким фактам нарушения законности, выявленным в действиях проверяемого лица (например, по результатам плановой проверки соблюдения определенным лицом требований соответствующего законодательства);

- по факту систематического нарушения законности (например, по результатам анализа, обобщения ранее внесенных в адрес определенного лица актов прокурорского реагирования за определенный период).

Представление вносится в адрес органа или должностного лица, полномочных устранить допущенные нарушения, причины и условия, им способствующие, принять меры по недопущению подобных нарушений впредь.

Следует иметь в виду, что право органа (лица) самостоятельно устранить нарушения законности может быть ограничено временными рамками, определенной процессуальной стадией. Такие ограничения предусмотрены законодательством о выборах, законодательством о размещении заказов для государственных (муниципальных) нужд и др.

Представление об устранении нарушений закона 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.

В представлении прокурора должны быть указаны не только действия, которые необходимо совершить для восстановления законности, но и по возможности конкретные лица, непосредственно допустившие эти нарушения.

Поскольку требования о совершении конкретных действий по восстановлению законности должны быть основаны на законе, необходимо указать правовые нормы, предоставляющие адресату право совершения таких действий.

Выявление лиц, допустивших нарушение законности, способствует правильному определению адресата акта прокурорского реагирования. Так, если нарушение допущено самим руководителем организации, следует рассматривать вопрос о внесении (инициировании внесения) представления в адрес вышестоящего должностного лица.

Вопрос о правомерности требования прокурора о привлечении виновных лиц к дисциплинарной ответственности неоднократно рассматривался в суде. Так, в Верховном Суде Российской Федерации рассматривался спор о правомерности привлечения акционерного общества к административной ответственности, предусмотренной ст. 17.7 КоАП РФ, за неисполнение требований прокурора. Одним из таких требований было привлечение к дисциплинарной ответственности работников, виновных в допущен-

ных Обществом нарушениях воздушного законодательства, которые были выявлены в ходе прокурорской проверки.

Суд признал, что в этой части бездействие организации не являлось нарушением. Действительно, в силу положений ст. 22 Закона о прокуратуре прокурор вправе требовать привлечения лиц, нарушивших закон, к установленной законом ответственности. В то же время согласно ст. 192 Трудового кодекса Российской Федерации за совершение дисциплинарного проступка, т. е. неисполнение или ненадлежащее исполнение работником по его вине возложенных на него трудовых обязанностей, работодатель имеет право применить дисциплинарные взыскания. Применение к работнику мер дисциплинарной ответственности является именно правом, а не обязанностью работодателя. В связи с этим содержащееся в представлении прокурора императивное требование о привлечении к дисциплинарной ответственности виновных лиц не является законным, а неисполнение акционерным обществом указанного требования не образует состава правонарушения (постановление Верховного Суда Российской Федерации от 2 августа 2019 г. № 57-АД19-40).

Поэтому указывая лиц, допустивших нарушения законности, прокурор предлагает работодателю самостоятельно решить вопрос о виновности или невиновности лиц.

Внесение прокурором представления не приостанавливает незаконные деяния. Следует обратить внимание, что в некоторых сферах общественных правоотношений органы контроля наделены правом приостановления совершаемых действий. Это необходимо учитывать как при выборе акта прокурорского реагирования, так и при выборе адресата акта прокурорского реагирования.

Если орган или должностное лицо, в отношении которых внесено представление, считают, что представление нарушает их права и свободы, создает препятствия к осуществлению их прав и свобод либо незаконно возлагает на них какие-либо обязанности, они вправе обратиться в суд с соответствующим заявлением в порядке, предусмотренном главой 22 КАС РФ.

По смыслу приведенных взаимосвязанных положений Закона о прокуратуре, а также учитывая, что при осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы (п. 2 ст. 21), само по себе представление прокурора не имеет абсолютного характера и силой принудительного исполнения не обладает, поскольку преследует цель понудить указанные в п. 1 ст. 21 Закона о прокуратуре

органы и должностных лиц устранить допущенные нарушения закона прежде всего в добровольном порядке. Требование о безусловном исполнении представления прокурора реализуется путем специальных процедур: вынесения самим прокурором постановления о возбуждении производства об административном правонарушении либо путем обращения в суд. Так, в соответствии со ст. 17.7 КоАП РФ за умышленное невыполнение требований прокурора, вытекающих из его полномочий, установленных федеральным законом, может быть наложен штраф. 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.

Представление прокурора, как и протест, должно содержать указания на общеправовые нормы, запрещающие совершение противоправных действий и разъясняющие правовые последствия нарушений законности и неисполнения законного требования прокурора.

Правовые последствия незаконных деяний (действия, бездействия, вопреки требованиям закона) могут быть аналогичны принятию незаконных правовых актов. Например, когда органом государственной власти (должностным лицом) субъекта Российской Федерации, органом (должностным лицом) муниципального образования в установленные сроки не приняты меры к приведению в соответствие с федеральным законодательством изданного (принятого) им нормативного правового акта, признанного судом противоречащим Конституции Российской Федерации, федеральным законам либо другому нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, прокурор должен поставить перед уполномоченными органами государственной власти вопрос о применении правовой ответственности на основании положений федеральных законов от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» и от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Предварительно во всех указанных случаях прокурору следует вносить представление руководителю органа по факту неисполнения вступившего в законную силу судебного постановления.

Комплексный характер применения актов прокурорского реагирования наиболее ярко отражается при выявлении незаконного деяния. Так, в отношении лица (лиц), совершившего правонарушение, следует рассмотреть вопрос о возможности инициирования рассмотрения вопроса о привлечении лица (лиц) к административной, уголовной, дисциплинарной ответственности; по факту правонарушения вносится представление в целях прекращения противоправной деятельности (бездействия вопреки требованиям закона), недопущения впредь подобных нарушений (при отсутствии в деянии лица признаков административного правонарушения, преступления вносится представление, в котором объединяются требования о недопущении нарушения закона впредь и о разрешении вопроса о возможности привлечения виновных лиц к дисциплинарной ответственности). Обязательному разрешению подлежит вопрос о надлежащем контроле и возможности внесения представления в адрес органов и должностных лиц, наделенных контрольной функцией (как государственных (муниципальных) органов власти, так и органов системы самоконтроля); разрешается вопрос о возможности обращения в суд с исковыми заявлениями о возмещении вреда, причиненного противоправными деяниями, и др.

Форма представления законодательно не установлена, однако правоприменительная практика выработала общие правила составления представления:

- адресат (адресаты);
- дата и место составления представления;
- заголовок;
- основной текст, состоящий из вводной, описательной и резолютивной частей;
- подпись прокурора (заместителя прокурора).

Постановление прокурора

В соответствии со ст. 25 Закона о прокуратуре прокурор, исходя из характера нарушения закона должностным лицом, выносит мотивированное постановление о возбуждении производства об административном правонарушении. Постановление прокурора о возбуждении производства об административном правонарушении подлежит рассмотрению уполномоченным на то органом или должностным лицом в срок, установленный законом.

О результатах рассмотрения сообщается прокурору в письменной форме. Постановление о возбуждении производства об административном правонарушении как акт прокурорского реагирования применяется во всех направлениях прокурорского надзора, за исключением участия прокурора в рассмотрении дел судами. В соответствии со ст. 28.4 КоАП РФ дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 5.1, 5.6, 5.7, 5.21, 5.23–5.25, 5.39, 5.45, 5.46, 5.48, 5.52, 5.58–5.63.1, 6.19, 6.20, 7.24, ч. 10 ст. 7.30.1, ст. 7.35, 8.32.2, ч. 2 ст. 8.49, ст. 12.35, 13.14, 13.19.1, ст. 13.19.3 (за исключением административных правонарушений, совершенных застройщиком, должностными лицами застройщика), ст. 13.27, 13.28, ч. 1–4.1, 6 и 7 ст. 14.13 (за исключением случая, если данные правонарушения совершены арбитражными управляющими), ч. 1 и 2 ст. 14.25, ч. 6 ст. 14.28, ч. 1–5 ст. 14.35, ст. 14.56, ч. 1 ст. 15.10, ч. 4 ст. 15.27, ст. 15.33.1, ч. 3 ст. 19.4, ст. 19.6.1, ст. 19.8.1 (в части административных правонарушений, совершенных должностными лицами федерального органа исполнительной власти в области государственного регулирования тарифов), ст. 19.9, 19.28, 19.29, 19.32, 19.34.2, 20.3.1, 20.3.2, 20.3.4, 20.26, 20.28, 20.29 КоАП РФ, возбуждаются прокурором. При осуществлении надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, прокурор также вправе возбудить дело о любом другом административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях или законом субъекта Российской Федерации.

О возбуждении дела об административном правонарушении прокурор выносит постановление, которое должно содержать сведения, предусмотренные ст. 28.2 КоАП РФ. Указанное постановление выносится в сроки, установленные ст. 28.5 КоАП РФ.

Постановление о возбуждении производства об административном правонарушении является актом прокурорского реагирования, направленным на привлечение виновного лица к установленной законом административной ответственности. Поэтому этот акт реагирования часто применяется наряду с иными актами, обеспечивающими разрешение поставленных перед прокуратурой задач. Нередко постановление о возбуждении производства об административном правонарушении применяется одновременно

с представлением. Применение этого акта прокурорского реагирования может иметь особенности при проведении общенадзорных проверок с привлечением государственных (муниципальных) контролирующих органов. Так, следует иметь в виду, что согласно ч. 4 ст. 28.1 КоАП РФ дело об административном правонарушении считается возбужденным с момента: 1) составления протокола осмотра места совершения административного правонарушения; 2) составления первого протокола о применении мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, предусмотренных ст. 27.1 КоАП РФ; 3) составления протокола об административном правонарушении или вынесения прокурором постановления о возбуждении дела об административном правонарушении; 4) вынесения определения о возбуждении дела об административном правонарушении при необходимости проведения административного расследования, предусмотренного ст. 28.7 КоАП РФ; 5) вынесения постановления по делу об административном правонарушении в случае, предусмотренном чч. 1 или 3 ст. 28.6 КоАП РФ.

Вопросы и обстоятельства, подлежащие выяснению при установлении достаточности оснований для возбуждения прокурором производства об административном правонарушении:

1) предусмотрена ли (установлена ли) за данное правонарушение административная ответственность (ст. 2.1 КоАП РФ).

В случае возбуждения дела об административном правонарушении, предусмотренном законом субъекта Российской Федерации, следует учитывать, что применению подлежат только те законы субъекта Российской Федерации, которые отвечают требованиям легитимности, приняты с учетом положений ст. 1.3 КоАП РФ, определяющих предметы ведения и исключительную компетенцию Российской Федерации (постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»);

2) наличие события административного правонарушения, т. е. совершено ли административное правонарушение или созданы ли условия для противоправного деяния.

Административная ответственность наступает за совершенное, оконченное административное правонарушение (в форме деяния, как действия, так и бездействия, вопреки требованиям закона).

В иных случаях, в зависимости от правовой ситуации, прокурор применяет представление или предостережение.

Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрена возможность привлечения к административной ответственности только за оконченное правонарушение. Административное правонарушение считается оконченным с момента, когда в результате действия (бездействия) правонарушителя имеются все предусмотренные законом признаки состава административного правонарушения. Если в соответствии с нормативными правовыми актами обязанность должна быть выполнена к определенному сроку, правонарушение является оконченным с момента истечения этого срока (п. 19 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»);

3) сфера правового регулирования общественных отношений, нарушение (неисполнение, ненадлежащее исполнение) которых влечет административную ответственность.

Так, в постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 2 июня 2004 г. № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» отмечено, что в соответствии с ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ постановление по делу об административном правонарушении за нарушение законодательства Российской Федерации о внутренних морских водах, территориальном море, континентальном шельфе, об исключительной экономической зоне Российской Федерации, таможенного, антимонопольного, валютного законодательства России, законодательства Российской Федерации об охране окружающей природной среды, об использовании атомной энергии, о налогах и сборах, о защите прав потребителей, о рекламе, о лотереях, о выборах и референдумах, о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма не может быть вынесено по истечении одного года со дня совершения административного правонарушения. В особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях административные правонарушения, касающиеся прав

потребителей, не выделены в отдельную главу, в связи с чем суды при квалификации объективной стороны состава правонарушения должны исходить из его существа, субъектного состава возникших отношений и характера применяемого законодательства. Судам необходимо также принимать во внимание цель законодательства о защите прав потребителей и его направленность на защиту и обеспечение прав граждан на приобретение товаров (работ, услуг) надлежащего качества и безопасных для жизни и здоровья, получение информации о товарах (работах, услугах) и об их изготовителях (исполнителях, продавцах). В этом смысле суды должны устанавливать, является ли защита прав потребителей приоритетной целью закона, регулирующего отношения, за посягательство на которые установлена административная ответственность;

4) квалификация административного правонарушения (статья Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях или закона субъекта Российской Федерации, предусматривающая административную ответственность за данное административное правонарушение).

Правильная квалификация административного правонарушения осуществляется по объективной стороне состава правонарушения исходя из его существа, субъектного состава возникших отношений и характера применяемого законодательства. Следует обратить внимание, что законодатель предусматривает как квалифицирующий признак совершение аналогичного административного правонарушения, например ч. 2 ст. 5.27, ч. 3 ст. 5.57 КоАП РФ и др. Пленум Верховного Суда Российской Федерации в постановлении от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» определил свою позицию следующим образом: под аналогичным правонарушением, указанным в ч. 2 ст. 5.27 КоАП РФ, следует понимать совершение должностным лицом такого же, а не любого нарушения законодательства о труде и охране труда при увольнении одного, а позднее – при увольнении другого работника).

Понятие однородности отличается от понятия аналогичного административного правонарушения, применяется при определении меры ответственности лица, совершившего административное правонарушение. Пунктом 2 ч. 1 ст. 4.3 КоАП РФ в качестве

обстоятельства, отягчающего административную ответственность, предусмотрено повторное совершение однородного административного правонарушения, если за совершение первого административного правонарушения лицо уже подвергалось административному наказанию, по которому не истек предусмотренный ст. 4.6 КоАП РФ годичный срок со дня окончания исполнения постановления о назначении административного наказания. При этом необходимо иметь в виду, что однородным считается правонарушение, имеющее единый родовый объект посягательства (п. 16 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»);

5) сроки давности привлечения к административной ответственности (ст. 4.5 КоАП РФ).

Срок давности привлечения к административной ответственности определяется согласно сфере правового регулирования общественных отношений, являющихся объектом правонарушения, а также определения правонарушения как совершаемого (длящегося) или совершенного (оконченного). По общему правилу постановление по делу об административном правонарушении не может быть вынесено по истечении двух месяцев со дня совершения административного правонарушения. За нарушения в определенных ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ сферах законодательства лицо не может быть привлечено к административной ответственности по истечении одного года со дня совершения административного правонарушения. При длящемся административном правонарушении сроки, предусмотренные ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ, начинают исчисляться со дня обнаружения административного правонарушения. Названная норма устанавливает также специальные порядки исчисления сроков давности.

Истечение установленных сроков давности привлечения к административной ответственности является безусловным основанием, исключающим производство по делу об административном правонарушении (п. 6 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ). При этом не может быть удовлетворено ходатайство лица, в отношении которого составлен протокол об административном правонарушении, о рассмотрении дела по существу. Срок давности привлечения к ответственности исчисляется по общим правилам

исчисления сроков, а именно со дня, следующего а) за днем совершения административного правонарушения или б) за днем обнаружения правонарушения.

В случае совершения административного правонарушения, выразившегося в форме бездействия, срок привлечения к административной ответственности исчисляется со дня, следующего за последним днем периода, предоставленного для исполнения соответствующей обязанности.

Согласно ч. 2 ст. 4.5 КоАП РФ при длящемся административном правонарушении сроки, предусмотренные ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ, исчисляются со дня обнаружения административного правонарушения. При применении данной нормы необходимо исходить из того, что длящимся является такое административное правонарушение (действие или бездействие), которое выражается в длительном непрекращающемся невыполнении или ненадлежащем выполнении предусмотренных законом обязанностей. При этом следует учитывать, что такие обязанности могут быть возложены и иным нормативным правовым актом, а также правовым актом ненормативного характера, например представлением прокурора, предписанием органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль). Невыполнение предусмотренной названными правовыми актами обязанности к установленному сроку свидетельствует о том, что административное правонарушение не является длящимся. При этом необходимо иметь в виду, что днем обнаружения длящегося административного правонарушения считается день, когда должностное лицо, уполномоченное составлять протокол об административном правонарушении, выявило факт его совершения.

Срок давности привлечения к административной ответственности за правонарушение, в отношении которого предусмотренная правовым актом обязанность не была выполнена к определенному сроку, начинает течь с момента наступления указанного срока (п. 14 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»).

Следует учитывать, что ч. 4 ст. 4.5 КоАП РФ признана не соответствующей Конституции Российской Федерации, ч. 1 ст. 17, ч. 1 ст. 19 и ч. 3 ст. 55 в той мере, в какой содержащаяся в ней

норма позволяет в случае отказа в возбуждении уголовного дела или его прекращения, но при наличии в действиях лица признаков административного правонарушения исчислять срок давности привлечения к административной ответственности со дня принятия решения об отказе в возбуждении уголовного дела или о его прекращении (постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 13 июля 2010 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 188 Уголовного кодекса Российской Федерации, части 4 статьи 4.5, части 1 статьи 16.2 и части 2 статьи 27.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобами граждан В. В. Баталова, Л. Н. Валуевой, З. Я. Ганиевой, О. А. Красной и И. В. Эпова);

6) лицо, совершившее административное правонарушение, и его статус – является ли оно субъектом соответствующего административного правонарушения (ст. 2.3–2.6, 2.6.1, 2.10 КоАП РФ);

7) круг лиц, подлежащих привлечению к административной ответственности.

При этом следует иметь в виду:

назначение административного наказания юридическому лицу не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение виновное физическое лицо, равно как и привлечение к административной или уголовной ответственности физического лица не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение юридическое лицо (ч. 3 ст. 2.1 КоАП РФ). Таким образом, за одно правонарушение может наступать административная ответственность у должностного лица (в том числе руководителя юридического лица) и у юридического лица; привлечение к уголовной ответственности должностного лица не исключает возможности привлечения за данное деяние юридическое лицо к административной ответственности;

привлечение физического лица к уголовной ответственности исключает возможность привлечения его к административной ответственности (п. 7 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ).

Если правонарушение совершено несколькими лицами, выносятся несколько постановлений, т. е. постановление об административном правонарушении выносится в отношении каждого из лиц, совершивших административное правонарушение. Напомним, что совершение административного правонарушения группой лиц относится к обстоятельствам,отягчающим администра-

тивную ответственность, что следует указать в описательной части постановления о возбуждении административного производства (ст. 4.3 КоАП РФ);

при совершении лицом двух и более административных правонарушений административное наказание назначается за каждое совершенное административное правонарушение (ч. 1 ст. 4.4 КоАП РФ).

Следует учитывать и единый родовой объект посягательства. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях построен по главам, объединяющим соответствующий единый родовой объект посягательства;

8) виновность лица в совершении административного правонарушения (ст. 2.2, 2.7, 2.8 КоАП РФ).

Понятие вины юридических лиц раскрывается в ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ. При этом в отличие от физических лиц в отношении юридических лиц ст. 2.2 КоАП РФ формы вины не выделяет. Следовательно, и в тех случаях, когда в соответствующих статьях Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях возможность привлечения к административной ответственности за административное правонарушение ставится в зависимость от формы вины, в отношении юридических лиц требуется лишь установление того, что у соответствующего юридического лица имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность, но им не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению (ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ). Обстоятельства, указанные в ч. 1 или ч. 2 ст. 2.2 КоАП РФ, применительно к юридическим лицам установлению не подлежат (п. 16.1 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 2 июня 2004 г. № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях»);

9) имеются ли основания, исключающие производство по делу об административном правонарушении (ст. 24.5 КоАП РФ);

10) имеются ли достаточные основания для возбуждения административного производства административным расследованием (ст. 28.7 КоАП РФ). При этом необходимо учитывать, что административное расследование допускается только при выявлении административных правонарушений в отраслях законодательства, перечисленных в ч. 1 ст. 28.7 КоАП РФ;

11) иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела;

12) достаточно ли имеющихся по делу материалов для его рассмотрения по существу;

13) причинен ли административным правонарушением ущерб; характер и размер ущерба. Какие меры следует предпринять для возмещения ущерба, причиненного административным правонарушением (ст. 4.7 КоАП РФ);

14) орган, уполномоченный рассматривать дела об административном правонарушении, и порядок обращения в этот орган (главы 22, 23 КоАП РФ).

Орган, уполномоченный рассматривать дело об административном правонарушении, определяется:

в общем порядке – согласно главам 22, 23 КоАП РФ;

в зависимости от того, проводилось производство об административном правонарушении в общем порядке или в порядке административного расследования;

в зависимости от вида административного наказания (глава 3 КоАП РФ).

Сумма административного штрафа подлежит зачислению в бюджет в полном объеме в соответствии с законодательством Российской Федерации согласно уровню бюджетной системы (ст. 10 Бюджетного кодекса Российской Федерации), определяемому ст. 46 Бюджетного кодекса Российской Федерации;

15) наличие и достаточность материалов, положенных в обоснование постановления о возбуждении производства об административном правонарушении.

Приложением к постановлению о возбуждении производства об административном правонарушении являются материалы прокурорской проверки, состоящие из документов, подтверждающих объективную сторону правонарушения: статус лица (сведения о лице, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении); объяснения лица, иные документы, свидетельствующие о виновности лица в совершении административного правонарушения, об отсутствии возможности для соблюдения соответствующих правил и норм, о принятии всех зависящих от него мер по их соблюдению.

Следует иметь в виду, что законными представителями юридического лица для целей Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях являются его руководитель,

а также иное лицо, признанное в соответствии с законом или учредительными документами органом юридического лица (ч. 2 ст. 25.4 КоАП РФ). Указанный перечень законных представителей юридического лица является закрытым. В связи с этим необходимо учитывать, что представитель юридического лица, действующий на основании доверенности, в том числе руководитель его филиала или подразделения, законным представителем не является. Поэтому его извещение не может рассматриваться как извещение законного представителя (п. 24 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 2 июня 2004 г. № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях»).

Законодатель устанавливает требования к содержанию постановления прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении. Согласно ч. 2 ст. 28.4 КоАП РФ постановление прокурора должно отвечать требованиям ст. 28.2 КоАП РФ, в нем должны содержаться:

- дата и место его составления; должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол;

- сведения о лице, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении;

- фамилии, имена, отчества, адреса места жительства свидетелей и потерпевших, если имеются свидетели и потерпевшие;

- место, время совершения и событие административного правонарушения;

- статья Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях или закона субъекта Российской Федерации, предусматривающая административную ответственность за данное административное правонарушение;

- разъяснение физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении, а также иным участникам производства по делу их прав и обязанностей, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях;

- ознакомление физического лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых возбуждено дело, с постановлением об административном правонарушении лиц;

объяснение физического лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых возбуждено дело;
иные сведения, необходимые для разрешения дела.

Практика прокурорского надзора показывает, что описательная часть постановления о возбуждении производства об административном правонарушении состоит из описания деяния и его квалификации согласно нормам Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Предостережение о недопустимости нарушения закона

В соответствии со ст. 25.1 Закона о прокуратуре, в целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях прокурор направляет должностным лицам предостережение о недопустимости нарушения закона.

Предостережение применяется только при осуществлении надзора за исполнением законов и законностью правовых актов и применительно к готовящемуся противоправному деянию. Для профилактики нарушений закона при производстве дознания, предварительного следствия и при рассмотрении дел судами органами прокуратуры используются иные меры прокурорского реагирования, предусмотренные законом.

О применении предостережения о недопустимости нарушения закона издано Указание Генерального прокурора Российской Федерации от 6 июля 1999 г. № 39/7. Положения названных Закона и Указания имеют некоторое расхождение, связанное с тем, что ст. 25.1 Закона о прокуратуре претерпела несколько изменений. Действующая редакция ст. 25.1 Закона о прокуратуре указывает, что в целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях прокурор или его заместитель направляет в письменной форме должностным лицам, а при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях, содержащих признаки экстремистской деятельности, руководителям общественных (религиозных) объединений и иным лицам предостережение о недопустимости нарушения закона.

В случае неисполнения требований, изложенных в указанном предостережении, должностное лицо, которому оно было объявлено, может быть привлечено к ответственности в установленном законом порядке.

Предостережение направляется в случае, когда правонарушение не совершено, но по результатам прокурорской проверки имеются сведения о готовящихся противоправных деяниях, однако не образующих состава преступления. Согласно пп. 1.2, 1.3 рассматриваемого Указания основанием для предостережения должностного лица должны быть только достоверные сведения о готовящихся противоправных деяниях, могущих привести к совершению правонарушения и причинению вреда государственным или общественным интересам либо охраняемым законом правам и свободам граждан, не влекущим уголовную ответственность. При наличии оснований для привлечения нарушителей закона к дисциплинарной, административной, материальной, уголовной ответственности предостережение о недопустимости нарушения закона, как правило, не применяют.

Поскольку речь идет о наличии сведений о готовящемся противоправном деянии, в предостережении в обязательном порядке должно содержаться разъяснение вида юридической ответственности и конкретной нормы охранительного права, квалифицирующей противоправное деяние при его совершении как преступление (административное правонарушение).

Адресатом предостережения может быть только должностное лицо. Статус должностного лица определяется применительно к видам юридической ответственности: в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях – примечание к ст. 2.4 КоАП РФ, в Уголовном кодексе Российской Федерации – примечание к ст. 285 УК РФ, а также в постановлениях Пленумов Верховного Суда Российской Федерации, например, от 9 июля 2013 г. № 24 «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях», от 16 октября 2009 г. № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий».

Наличие у физического лица статуса должностного лица обусловлено существом правоотношения, в котором находится (находилось) лицо, и полномочиями, которые ему предоставлены. Обобщая толкования статуса должностного лица применительно к теме исследования, можно сделать вывод, что должностными лицами выступают работники органов, перечисленных в п. 1 ст. 21 Закона о прокуратуре, наделенные властными,

властно-распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости, а равно лица, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции. Организационно-распорядительные функции включают в себя, например, руководство коллективом, расстановку и подбор кадров, организацию труда или службы подчиненных, поддержание дисциплины, применение мер поощрения и наложение дисциплинарных взысканий. Административно-хозяйственные функции могут содержать, в частности, полномочия по управлению и распоряжению имуществом и денежными средствами, находящимися на балансе и банковских счетах организаций и учреждений, воинских частей и подразделений, а также совершение иных действий: принятие решений о начислении заработной платы, премий, осуществление контроля за движением материальных ценностей, определение порядка их хранения и т. п. Исполнение функций должностного лица по специальному полномочию означает, что лицо осуществляет функции представителя власти, исполняет организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции, возложенные на него законом, иным нормативным правовым актом, приказом или распоряжением вышестоящего должностного лица либо правомочным на то органом или должностным лицом.

Согласно п. 1.4 указания Генерального прокурора Российской Федерации от 6 июля 1999 г. № 39/7 «О применении предостережения о недопустимости нарушения закона» предостережение следует объявлять должностным лицам государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, органов военного управления, воинских частей и учреждений. Оно может объявляться также руководителям и другим работникам коммерческих и некоммерческих организаций, выполняющим организационно-распорядительные и административно-хозяйственные функции.

В конкретной ситуации (на основе ее правовой оценки) предостережение должностному лицу может быть объявлено наряду с другими мерами прокурорского реагирования.

Закон не устанавливает форму предостережения, однако типовая форма утверждена вышеназванным Указанием Генерального прокурора Российской Федерации от 6 июля 1999 г. № 39/7 (приложение 5).

Глава 8. Особенности составления актов прокурорского реагирования по результатам деятельности в сфере противодействия коррупции

Деятельность органов прокуратуры по противодействию коррупции вне уголовно-правовой сферы носит двойственный характер, который выражается в осуществлении функции надзора за исполнением федерального законодательства и соответствием закону правовых актов, а также в реализации исключительной компетенции, возложенной на органы прокуратуры законодательством о противодействии коррупции²⁶. Это предопределяет перечень актов прокурорского реагирования в данной области прокурорской деятельности, их виды, особенности подготовки и внесения.

1. При реализации полномочий по надзору за исполнением антикоррупционного законодательства прокурор в полной мере руководствуется положениями главы 1 раздела 1 Закона о прокуратуре. Следовательно, видовой состав актов прокурорского реагирования в данном случае определяется задачами, решаемыми в сфере надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации, исполнением федерального законодательства органами, организациями и должностными лицами, входящими в круг объектов прокурорского надзора, и соответствием закону их правовых актов:

- протест на противоречащий закону правовой акт;
- представление об устранении нарушений закона;
- постановление о возбуждении производства об административном правонарушении;
- предостережение о недопустимости нарушения закона.

Основные требования по подготовке и внесению этих актов прокурорского реагирования (актов прокурорского надзора) отражены в главе 7 настоящего учебного пособия. Между тем при их подготовке по результатам надзора за исполнением антикоррупционного законодательства следует учитывать ряд особенностей.

²⁶ Подробнее см.: Мурашкин И. Ю. Противодействие коррупции как многофункциональная деятельность органов прокуратуры // КриминалистЪ. 2023. № 3 (44). С. 119–125 ; Деятельность органов прокуратуры в сфере противодействия коррупции : учебное пособие / И. И. Головкин, Г. В. Дытченко, Э. Р. Исламова, М. Н. Кустов, И. Ю. Мурашкин, Е. Л. Никитин ; под ред. И. Ю. Мурашкина. СПб., 2024. С. 10–11.

Протест приносится по результатам правовой экспертизы в случае наличия в правовом акте противоречий федеральному законодательству либо нарушения процедуры его принятия, что влечет нелегитимность правового акта. Принесение протеста по иным основаниям не допускается. По этой причине при выявлении в правовом акте противоречий законодательству о противодействии коррупции в протесте должны быть отражены положения закона, которым не соответствует весь правовой акт или отдельные его положения.

Представление о нарушениях антикоррупционного законодательства в целом вносится по общим правилам подготовки и направления данного вида актов прокурорского реагирования. Между тем следует учитывать, что в ходе проверки прокурор нередко получает сведения, которые напрямую и не входят в предмет прокурорского надзора, но подтверждают выводы о нарушениях должностными лицами органов и организаций, являющихся объектами прокурорского надзора, законодательства о противодействии коррупции. Примером может служить распространенная ситуация, когда во время прокурорской проверки обнаружены факты непредоставления либо предоставления неполных или недостоверных сведений о доходах, расходах, об имуществе или обязательствах имущественного характера; указанные факты остались без внимания должностных лиц органа государственной власти или органа местного самоуправления, а нарушение федерального законодательства в данном случае выразилось в непроведении антикоррупционной проверки при наличии к тому достаточных оснований. В подобных случаях прокурор в представлении ставит вопрос не только об устранении нарушений антикоррупционного законодательства, причин и условий им способствующих, а также о привлечении к ответственности виновных должностных лиц, но и о проведении проверок, предусмотренных законодательством о противодействии коррупции (чч. 7–7.4 ст. 8, ч. 2 ст. 8.1, ст. 8.2, ч. 6 ст. 12, чч. 4.4–4.5 ст. 12.1 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Указ Президента Российской Федерации от 21 сентября 2009 г. № 1065 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению»), а также требует проинформировать о результатах.

Информация в качестве акта прокурорского реагирования Законом о прокуратуре не предусмотрена, но используется прокурорами в сфере надзора за исполнением антикоррупционного законодательства и учитывается в графе 3 раздела 1 статистического отчета «О реализации органами прокуратуры Российской Федерации отдельных полномочий по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции» по форме К, утвержденного приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 25 февраля 2022 г. № 114 «Об утверждении и о введении в действие статистического отчета „О реализации органами прокуратуры Российской Федерации отдельных полномочий по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции“ по форме К и Инструкции по его формированию».

Методика подготовки и форма рассматриваемого документа (Информация) законодательно, а также организационно-распорядительными документами Генеральной прокуратуры Российской Федерации не установлены. Вместе с тем при подготовке данного документа следует исходить из целей его направления и характеристик, отличающих его от других актов прокурорского реагирования, в первую очередь от представления об устранении нарушений федерального законодательства. Очевидно, что информация готовится в том случае, когда внести представление не представляется возможным в связи с отсутствием нарушения закона, допущенного со стороны лиц, уполномоченных на осуществление функций по противодействию коррупции в органах государственной власти, органах местного самоуправления или организациях, но при наличии необходимости проинформировать руководителя такого органа о состоянии дел в антикоррупционной сфере.

Таким образом, информация должна соответствовать положениям пп. 5.1–5.10 Инструкции по делопроизводству в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации, утвержденной приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 29 декабря 2011 г. № 450. В тексте информации следует указать:

причины, по которым она направляется;

фактические обстоятельства, о которых прокурор сообщает руководителю, в чей адрес направлен документ;

ожидаемый результат или предложения по итогу рассмотрения данной информации, в том числе проведение антикоррупционной проверки подразделением по профилактике коррупционных правонарушений.

Информация подписывается прокурором или его заместителем.

2. Как указано выше, в сфере противодействия коррупции прокуроры реализуют отдельные полномочия, не связанные с осуществлением надзорной деятельности, но возложенные на них антикоррупционным законодательством. На этом участке деятельности также принимают меры, направленные на достижение целей обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты охраняемых законом интересов общества и государства, в первую очередь путем внесения актов прокурорского реагирования, предусмотренных федеральным законодательством.

2.1. По результатам проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, в соответствии с ч. 2 ст. 9.1 Закона о прокуратуре, п. 1 ч. 1 ст. 4 Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» выявленные в нормативных правовых актах коррупциогенные факторы отражаются:

а) в требовании прокурора об изменении нормативного правового акта

или

б) в обращении прокурора в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации.

Следует отметить, что в компетенцию прокурора входит проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов органов, организаций, их должностных лиц по вопросам, касающимся:

прав, свобод и обязанностей человека и гражданина;

государственной и муниципальной собственности, государственной и муниципальной службы, бюджетного, налогового, таможенного, лесного, водного, земельного, градостроительного, природоохранного законодательства, законодательства о лицензировании, а также законодательства, регулирующего деятельность государственных корпораций, фондов и иных организаций, создаваемых Российской Федерацией на основании федерального закона;

социальных гарантий лицам, замещающим (замещавшим) государственные или муниципальные должности, должности государственной или муниципальной службы.

Требование об изменении нормативного правового акта вносится в орган, организацию или должностному лицу, которые издали этот акт. В нем должно быть отражено:

адресат (адресаты);

дата и место составления требования;

вид документа – «ТРЕБОВАНИЕ» и заголовок «*Об устранении коррупциогенных факторов*»;

в вводной части: сведения о проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, орган прокуратуры, ее проводивший;

в описательно-мотивировочной части отражается:

1) в каком нормативном правовом акте и какие его положения имеют признаки коррупциогенности;

2) какие коррупциогенные факторы выявлены. При этом следует учитывать, что к ним относятся положения нормативных правовых актов, устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции;

3) по каким критериям, предусмотренным Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96, данные положения являются коррупциогенными. В частности, положения нормативного правового акта, которыми устанавливаются для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, признаются коррупциогенными, если имеет место:

а) широта дискреционных полномочий: отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц);

б) определение компетенции по формуле «вправе»: диспозитивное установление возможности совершения государственными органами, органами местного самоуправления или организациями

(их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций;

в) выборочное изменение объема прав: возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц);

г) чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества: наличие бланкетных и отсылочных норм, приводящее к принятию подзаконных актов, вторгающихся в компетенцию государственного органа, органа местного самоуправления или организации, принявшего первоначальный нормативный правовой акт;

д) принятие нормативного правового акта за пределами компетенции: нарушение компетенции государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) при принятии нормативных правовых актов;

е) заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий: установление общеобязательных правил поведения в подзаконном акте в условиях отсутствия закона;

ж) отсутствие или неполнота административных процедур: отсутствие порядка совершения государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка;

з) отказ от конкурсных (аукционных) процедур: закрепление административного порядка предоставления права (блага);

и) нормативные коллизии: противоречия, в том числе внутренние, между нормами, создающими для государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае.

Нормативный правовой акт (или его отдельные положения) имеет такой коррупциогенный фактор, как «содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям», в случаях:

а) наличия завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права: установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям;

б) злоупотребления правом заявителя государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами): отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций;

в) юридико-лингвистическая неопределенность: употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера.

В резолютивной части:

1) требование об устранении коррупционных факторов, а также один из способов их устранения:

а) внесение изменений в нормативный правовой акт;

б) отмена нормативного правового акта (или его отдельных норм);

в) разработка и принятие иного нормативного правового акта, устраняющего коррупционный фактор (п. 2.24 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 10 октября 2022 г. № 581 «Об осуществлении прокурорского надзора и реализации прокурорами иных полномочий в сфере противодействия коррупции»).

Также должно быть указано, что требование подлежит обязательному рассмотрению с участием прокурора соответствующими органом, организацией или должностным лицом не позднее чем в десятидневный срок со дня поступления требования, а если оно направлено в законодательный орган субъекта Российской Федерации, представительный орган федеральной территории или в представительный орган местного самоуправления – на ближайшем заседании соответствующего органа. Кроме того, следует проинформировать должностное лицо или орган, в которое оно направлено, о необходимости незамедлительно сообщить прокурору, внесшему требование, о результатах его рассмотрения.

Требование подписывает прокурор или его заместитель.

В случае отклонения требования об изменении нормативного правового акта прокурор вправе обратиться в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации. В данном случае прокурор использует полномочия, предоставленные ч. 3 ст. 208 КАС РФ, для признания нормативного правового акта незаконным либо обращается в суд в порядке, предусмотренном ч. 4 ст. 218 КАС РФ, *с административным иском* о признании незаконными решений, действий

(бездействия) органов, организаций, лиц, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, в защиту прав, свобод и законных интересов иных лиц, если полагает, что оспариваемые решения, действия (бездействие) не соответствуют нормативному правовому акту, нарушают права, свободы и законные интересы граждан, организаций, иных лиц, создают препятствия к осуществлению их прав, свобод и реализации законных интересов или на них незаконно возложены какие-либо обязанности.

Общий порядок подготовки административных исковых заявлений (заявлений) в гражданском, административном и арбитражном судопроизводстве рассмотрены в главе 11 настоящего учебного пособия.

Особенностями подготовки этого вида документов при обращении в суд в связи с отклонением требования прокурора об изменении нормативного правового акта является необходимость обосновать позицию относительно наличия коррупциогенных факторов в нормативном правовом акте. Соответственно, прокурор ставит вопрос о признании нормативного правового акта незаконным либо о признании незаконными решения, действия (бездействия) органов и лиц, наделенных государственными или иными публичными полномочиями.

2.2. При реализации прокурором полномочий, предусмотренных антикоррупционным законодательством о контроле расходов, в качестве меры реагирования используется *исковое заявление* об обращении в доход Российской Федерации имущества, законность приобретения которого должностным лицом, замещающим одну из должностей, указанных в п. 1 ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», не доказана. Данное право вытекает из положений подп. 8 п. 2 ст. 235 Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК РФ).

Помимо общих требований, предъявляемых к форме и содержанию исковых заявлений при обращении прокурора в суд в соответствии с полномочиями, предоставленными чч. 1 и 2 ст. 17 названного Федерального закона, в исковом заявлении должны быть отражены вид и идентифицирующие признаки имущества, подлежащего обращению в доход государства, его стоимость, доказательства, позволяющие судить о невозможности приобретения спорного имущества на законные доходы лица, замещающего

одну из должностей, указанных в п. 1 ч. 1 ст. 2 вышеуказанного Федерального закона, а также его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, сведения о доходах указанных лиц и т. д.

Следует отметить, что, согласно п. 2 ч. 4 ст. 4 (во взаимосвязи с ч. 1 ст. 3) рассматриваемого Федерального закона, контроль за расходами включает в себя не только проверку законности приобретения указанных в законе видов имущества, но и проверку достоверности предоставленных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. В связи с этим в исковом заявлении об обращении в доход Российской Федерации имущества, законность приобретения которого не доказана, следует отразить результаты проведенной работы по проверке достоверности сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. При этом для получения достоверных данных о наличии у лица, в отношении которого проводится проверка, его супруга (супруги) и несовершеннолетних детей имущества необходимо использовать возможности информационной системы межведомственного электронного взаимодействия Генеральной прокуратуры Российской Федерации (приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 12 мая 2023 г. № 316 «Об утверждении перечня информационных систем персональных данных органов и организаций прокуратуры Российской Федерации»).

В исковом заявлении прокурор выражает требование об обращении в доход Российской Федерации конкретного имущества (земельных участков, других объектов недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг (долей участия), паев в уставных (складочных) капиталах организаций), цифровых финансовых активов, цифровой валюты либо о взыскании их денежного эквивалента в том случае, если обращение в доход Российской Федерации данного имущества невозможно.

В исковом заявлении следует выразить позицию о принятии судом мер по обеспечению иска.

Исковое заявление подписывается прокурором или его заместителем.

2.3. Подготовка прокурором *искового заявления* о взыскании денежных средств, законность поступления которых лицами, в чьи обязанности входит представление сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера,

не подтверждена, связана также с необходимостью реализации полномочий, предусмотренных ст. 8.2 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

При соблюдении формы и содержания, присущих любому исковому заявлению, прокурор также должен отразить в нем объем поступивших денежных средств на счета указанных лиц, сведения, дающие основания полагать, что эти объемы превышают законно полученный совокупный доход должностного лица, его супруга (супруги) или несовершеннолетних детей.

В исковом заявлении прокурор выдвигает требование о взыскании в доход Российской Федерации денежной суммы в размере, эквивалентном той части денежных средств, в отношении которых не представлены сведения, подтверждающие законность их получения.

Следует отметить, что исковое заявление направляется в суд в случае, если размер взыскиваемых средств превышает десять тысяч рублей.

Также прокурор обязан выразить требование о принятии судом мер по обеспечению иска.

Исковое заявление подписывается прокурором или его заместителем.

2.4. По результатам проведенной проверки в отношении лица, уволенного или прекратившего полномочия, на которое были распространены ограничения, запреты, требования о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и (или) обязанности, установленные в целях противодействия коррупции, в случае его увольнения (прекращения полномочий) во время, когда было принято решение об осуществлении проверки достоверности и полноты представленных им сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и (или) соблюдения ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов, и (или) исполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, либо после завершения такой проверки и до принятия решения о применении к нему взыскания за совершенное коррупционное правонарушение, прокурор обращается в суд в порядке, предусмотренном законодательством о гражданском судопроизводстве, с заявлением об изменении основания и формулировки увольнения (прекращения полномочий) проверяемого лица.

В исковом заявлении, направляемом в соответствии с требованиями ст. 13.5 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», кроме позиций, характерных для всех видов этих актов, должны быть отражены сведения:

1) об увольнении (сложении полномочий) лица, в отношении которого проводилась проверка, и ее основаниях;

2) о результатах проведенной проверки и установлении факта коррупционного правонарушения, совершение которого влечет увольнение в связи с утратой доверия, в том числе:

а) о характере и тяжести совершенного нарушения;

б) обстоятельствах, при которых совершено нарушение;

в) соблюдении служащим других запретов, исполнении других обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции;

г) предшествующих результатах исполнения служащим своих должностных обязанностей;

д) включении должности, которую до увольнения (сложения полномочий) замещало проверяемое лицо, в перечень должностей, замещение которых связано с коррупционными рисками;

е) об обстоятельствах, смягчающих и отягчающих ответственность.

Кроме того, в заявлении следует отразить данные проверки достоверности и полноты сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, если такая проверка проводилась по основаниям, указанным в ст. 13.5 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». В целях получения полных и достоверных данных об имуществе лица, в отношении которого проводится данная проверка, целесообразно использовать возможности информационной системы межведомственного электронного взаимодействия Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

В исковом заявлении прокурор ставит вопрос об изменении формулировки увольнения (сложения полномочий) на «увольнение (сложение полномочий) в связи с утратой доверия».

Исковое заявление подписывает прокурор или его заместитель.

2.5. К исключительной компетенции органов прокуратуры, согласно предложению 1 ч. 1 ст. 28.4 КоАП РФ, отнесено возбуж-

дение дел об административных правонарушениях коррупционной направленности, предусмотренных ст. 19.28 «Незаконное вознаграждение от имени юридического лица» и ст. 19.29 «Незаконное привлечение к трудовой деятельности либо к выполнению работ или оказанию услуг государственного или муниципального служащего либо бывшего государственного или муниципального служащего» КоАП РФ²⁷. Реализуя это полномочие, прокурор выносит **постановление о возбуждении дела об административном правонарушении**, которое кроме общих правил его составления, освещенных в теме 12 настоящего учебного пособия, имеет ряд особенностей, связанных с отражением в нем сведений, необходимых для разрешения дела (ч. 2 ст. 28.2 КоАП РФ).

2.5.1. При возбуждении дела об административном правонарушении, предусмотренном ст. 19.28 КоАП РФ, следует учитывать, что состав данного административного проступка предусматривает действия от имени или в интересах юридического лица. В связи с этим в постановлении должны быть указаны конкретные данные, которые позволяют судить о заинтересованности юридического лица в передаче либо предложении или обещании передачи вознаграждения посредником денег, ценных бумаг или иного имущества, оказания услуг имущественного характера либо предоставления имущественных прав. При этом под передачей следует понимать любые действия, связанные с отчуждением объектов (передача, пересылка, оставление в обусловленном месте и др.), имеющих материальную ценность, либо документов, опосредующих переход права собственности на данные объекты, а под обещанием или предложением – явное выражение намерения произвести отчуждение немедленно или по прошествии определенного времени денег, ценных бумаг, иного имущества, либо оказать услуги имущественного характера, передать имущественные права. При этом обещанием является ситуация, когда имеется договоренность между взяткодателем и взяткополучателем, а под предложением – когда такая договоренность отсутствует.

²⁷ О деятельности прокурора в административно-юрисдикционном процессе по делам коррупционной направленности см.: Исламова Э. Р. Участие прокурора в производстве по делам об административных коррупционных правонарушениях : учебное пособие. СПб., 2015. 64 с.

Также в постановлении о возбуждении дела об административном правонарушении необходимо отразить обстоятельства, свидетельствующие о том, что лицо, осуществлявшее контакты с должностным лицом, преследовало цель повлиять на решение последнего, понудить его выполнить действия или воздержаться от них и их связи с интересами организации, которую посредник представляет.

Учитывая существенные штрафные санкции, предусмотренные за совершение данного правонарушения, при возбуждении дела следует принять меры по обеспечению исполнения судебного решения.

2.5.2. В постановлении о возбуждении дела об административном правонарушении, предусмотренном ст. 19.29 КоАП РФ, помимо общих требований к постановлениям этого вида, необходимо указать:

1) в чем именно заключается проступок. Следует учитывать, что нарушение может заключаться в ненаправлении уведомления о заключении трудового или гражданско-правового договора с бывшим служащим; в направлении уведомления с нарушением десятидневного срока или несоблюдением его формы (пп. 3 и 4 Правил сообщения работодателем о заключении трудового или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) с гражданином, замещавшим должности государственной или муниципальной службы, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 21 января 2015 г. № 29); в заключении договора без согласия комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов;

2) данные приказа (распоряжения) о приеме на работу, трудового или гражданско-правового договора;

3) сведения о включении должности бывшего государственного или муниципального служащего в перечень должностей, замещение которых предполагает выполнение коррупционно-опасных функций.

Также следует учитывать, что к административной ответственности, предусмотренной ст. 19.29 КоАП РФ, подлежат привлечению должностные лица организации, занимающие должность

руководителя или уполномоченные на подписание трудового (гражданско-правового) договора со стороны работодателя, в том числе и в тех случаях, когда обязанность по направлению соответствующего сообщения возложена на иное должностное лицо данной организации (подп. 4 п. 11 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28 ноября 2017 г. № 46 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судьями дел о привлечении к административной ответственности по статье 19.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»). Согласно ч. 2 ст. 56 Трудового кодекса Российской Федерации (ТК РФ) одной из сторон трудового договора является работодатель – физическое лицо либо юридическое лицо (организация), вступившее в трудовые отношения с работником. В случаях, предусмотренных федеральными законами, в качестве работодателя может выступать иной субъект, наделенный правом заключать трудовые договоры (ч. 1 ст. 20 ТК РФ). В связи с этим, в постановлении о возбуждении дела об административном правонарушении, предусмотренном ст. 19.29 КоАП РФ, следует указать, какую именно должность и на основании какого решения занимает лицо, привлекаемое к административной ответственности, какими полномочиями оно обладает применительно к установленной федеральным законом обязанности информировать представителя нанимателя бывшего государственного или муниципального служащего о трудоустройстве его в течение двух лет со дня увольнения с государственной или муниципальной службы.

Также следует принять меры по обеспечению исполнения судебного решения по делу об административном правонарушении.

Постановление о возбуждении дела об административном правонарушении подписывает прокурор или его заместитель.

Подводя итог, отметим, что акты прокурорского реагирования, подготавливаемые в сфере противодействия коррупции, хотя и составляются в соответствии с общими требованиями, предъявляемыми к документам такого рода, но имеют особенности, которые необходимо учитывать в целях эффективного их рассмотрения руководителями органов и организаций, а также судами.

Глава 9. Особенности составления актов прокурорского реагирования по результатам деятельности в сфере противодействия экстремизму, терроризму и их финансированию

Повышенная общественная опасность любого экстремистского или террористического проявления, необходимость рассматривать экстремистскую и террористическую деятельность в качестве основных и системных угроз государственной и общественной безопасности Российской Федерации обуславливает необходимость комплексного подхода к организации и осуществлению противодействия указанным проявлениям, постоянного совершенствования средств и методов противодействия им. Следует подчеркнуть, что для обеспечения системности противодействия экстремизму, терроризму и их финансированию должны быть использованы все предоставленные прокурору законом полномочия, как надзорного, так и ненадзорного характера²⁸.

При осуществлении деятельности в надзорных направлениях сохраняют актуальность рассмотренные в иных главах учебного пособия особенности реализации полномочий прокурора по принесению протестов на незаконные правовые акты (ст. 23, 28 Закона о прокуратуре), внесению представления об устранении нарушений (ст. 24, 28 Закона о прокуратуре), вынесению мотивированного постановления о возбуждении производства об административном правонарушении (ст. 25 Закона о прокуратуре), направлению предостережения о недопустимости нарушения закона (ст. 25.1 Закона о прокуратуре, ст. 6 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»), направлению материалов для решения вопроса о возбуждении уголовного дела в органы предварительного расследования (ч. 2 ст. 37 УПК РФ), вынесению постановления об освобождении каждого содержащегося без законных оснований в учреждениях, исполняющих наказания и меры принудительного характера, либо в нарушение закона подвергнутого

²⁸ Подробнее см.: Деятельность прокуратуры по противодействию экстремизму, терроризму и их финансированию : учебное пособие / О. Н. Коршунова, И. И. Головки, Д. М. Плугарь [и др.] ; под ред. О. Н. Коршуновой. СПб., 2023. 216 с.

задержанию, предварительному заключению или помещенного в судебно-психиатрическое учреждение (ст. 33 Закона о прокуратуре). Следовательно, используются рассмотренные выше особенности методики составления соответствующих актов реагирования прокурора на выявляемые нарушения закона и поступающую информацию.

Особенности, связанные с подготовкой и направлением соответствующих актов при осуществлении рассматриваемой деятельности, обусловлены необходимостью акцентировать внимание на исполнении соответствующих положений законов о противодействии экстремизму, терроризму и их финансированию, о несовершеннолетних и молодежи (в части недопущения вовлечения указанных лиц в экстремистскую и террористическую деятельность), об антитеррористической защищенности объектов транспортной инфраструктуры и мест массового пребывания людей, а также на обеспечении законности нормативных правовых актов, принимаемых уполномоченными органами субъектов Российской Федерации, органами публичной власти федеральных территорий, органами местного самоуправления и обеспечивающих законность их участия в пределах предоставленных полномочий в противодействии экстремизму, терроризму и их финансированию.

Вместе с тем при подготовке актов прокурора при осуществлении деятельности в рассматриваемом направлении имеются и другие особенности. Так, в статье 3.1 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» закреплены особенности применения законодательства Российской Федерации о противодействии экстремистской деятельности в отношении религиозных текстов: «Библия, Коран, Танах и Ганджур, их содержание и цитаты из них не могут быть признаны экстремистскими материалами».

Кроме того, определенные особенности имеет и ***предостережение о недопустимости нарушения закона*** в ситуациях, когда имеются сведения о готовящихся противоправных деяниях, содержащих признаки экстремистской деятельности. Во-первых, в таких ситуациях предостережение направляется не должностным лицам, а руководителям общественных (религиозных) объединений и иным лицам (ч. 1 ст. 25.1 Закона о прокуратуре

и ч. 1 ст. 6 Закона о противодействии экстремизму). Во-вторых, предостережение в рассматриваемой ситуации направляется при наличии достаточных и *предварительно подтвержденных сведений*. И в-третьих, в таком предостережении обязательно должны быть указаны конкретные основания объявления предостережения с указанием конкретного вида (или видов) экстремистской деятельности, сведения о подготовке которого (которых) были подтверждены.

Более того, Законом о противодействии экстремизму предусмотрен такой дополнительный акт реагирования прокурора, как *предупреждение*, которое выносится также в письменной форме:

1) общественному или религиозному объединению либо иной организации – в случае выявления фактов, свидетельствующих о наличии в их деятельности, в том числе в деятельности хотя бы одного из их региональных или других структурных подразделений, признаков экстремизма (ст. 7) (приложение 6);

2) учредителю и (или) редакции (главному редактору) средства массовой информации – в случае распространения через него экстремистских материалов либо выявления фактов, свидетельствующих о наличии в его деятельности признаков экстремизма (ст. 8) (приложение 7).

При этом в предупреждении также должны быть указаны конкретные основания вынесения предупреждения, в том числе конкретизированы допущенные нарушения. Если возможно принять меры по устранению допущенных нарушений, в предупреждении также устанавливается срок для их устранения, составляющий не менее двух месяцев для общественного или религиозного объединения (иной организации) и не менее десяти дней для средства массовой информации со дня вынесения предупреждения.

Отличие предостережения от предупреждения заключается прежде всего в том, что первый из актов применяется только к должностным лицам, а второй – к общественному или религиозному объединению (иной организации) либо учредителю и (или) редакции (главному редактору) средства массовой информации. Предостережение направляется, когда имеется информация о *состоящемся* нарушении закона, а предупреждение – при наличии

информации *о наличии признаков экстремизма* в деятельности соответствующего объединения (организации) или средства массовой информации.

Кроме того, в случае неисполнения требований, изложенных в предостережении, должностное лицо, которому оно было объявлено, может быть привлечено к ответственности в установленном законом порядке (ч. 2 ст. 25.1 Закона о прокуратуре). А в том случае, когда в установленный срок не устраняются нарушения, послужившие основанием для вынесения предупреждения, либо если в течение двенадцати месяцев со дня его вынесения выявлены новые факты, свидетельствующие о наличии признаков экстремизма в деятельности общественного или религиозного объединения (иной организации) либо средства массовой информации, соответствующие объединение либо организация подлежат ликвидации, деятельность общественного или религиозного объединения, не являющегося юридическим лицом, подлежит запрету (ч. 4 ст. 7 Закона о противодействии экстремизму), а деятельность соответствующего средства массовой информации подлежит прекращению в установленном законом порядке (ч. 3 ст. 8 Закона о противодействии экстремизму).

Форма предупреждения не установлена законом, однако при ее определении, по нашему мнению, представляется возможным использовать требования к предостережению прокурора, изложенные в указании Генерального прокурора Российской Федерации от 6 июля 1999 г. № 39/7 (в ред. Приказа от 16 октября 2000 г. № 134) «О применении предостережения о недопустимости нарушения закона», что и было сделано авторами при создании образцов (приложения 6, 7).

Для инициирования принятия судом решения о ликвидации соответствующего общественного или религиозного объединения либо иной организации, а также запрете деятельности общественного или религиозного объединения, не являющегося юридическим лицом, прокурор вправе обратиться в суд в порядке, установленном главой 27 КАС РФ, регулирующей производство по административным делам о приостановлении деятельности или ликвидации политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения, другого общественного объединения, религиозной и иной некоммерческой органи-

зации, либо о запрете деятельности общественного объединения или религиозной организации, не являющихся юридическими лицами, либо о прекращении деятельности средств массовой информации, либо об ограничении доступа к аудиовизуальному сервису, либо об ограничении доступа к информационным системам и (или) программам для электронных вычислительных машин, которые предназначены и (или) используются для приема, передачи, доставки и (или) обработки электронных сообщений пользователей сети «Интернет» и функционирование которых обеспечивается организатором распространения информации в сети «Интернет».

При этом **административное исковое заявление** должно соответствовать требованиям ст. 262 КАС РФ и содержать:

1) наименование суда, в который подается административное исковое заявление. Административное исковое заявление о приостановлении деятельности подается в суд по правилам подсудности, установленным главой 2 КАС РФ:

верховному суду республики, краевому, областному суду, суду города федерального значения, суду автономной области и суду автономного округа подсудны административные дела о приостановлении деятельности или о ликвидации региональных отделений либо иных структурных подразделений политических партий, межрегиональных и региональных общественных объединений; о ликвидации местных религиозных организаций, централизованных религиозных организаций, состоящих из местных религиозных организаций, находящихся в пределах одного субъекта Российской Федерации; о запрете деятельности не являющихся юридическими лицами межрегиональных и региональных общественных объединений и местных религиозных организаций, централизованных религиозных организаций, состоящих из местных религиозных организаций, находящихся в пределах одного субъекта Российской Федерации (п. 5 ч. 1 ст. 20 КАС РФ).

Этим же судам подсудны административные дела о прекращении деятельности средств массовой информации, продукция которых предназначена для распространения на территории одного субъекта Российской Федерации (п. 6 ч. 1 ст. 20 КАС РФ);

Московский городской суд рассматривает в качестве суда первой инстанции административные дела об ограничении доступа к аудиовизуальному сервису, об ограничении доступа к информационным системам и (или) программам для электронных вычислительных машин, которые предназначены и (или) используются для приема, передачи, доставки и (или) обработки электронных сообщений пользователей сети «Интернет» и функционирование которых обеспечивается организатором распространения информации в сети «Интернет» (ч. 2. ст. 20 КАС РФ);

Верховному Суду Российской Федерации подсудны административные дела о приостановлении деятельности политических партий, общероссийских и международных общественных объединений, о ликвидации политических партий, общероссийских и международных общественных объединений, о ликвидации централизованных религиозных организаций, имеющих местные религиозные организации на территориях двух и более субъектов Российской Федерации (п. 5 ч. 1 ст. 21 КАС РФ), и дела о приостановлении запрета деятельности организации, включенной в единый федеральный список организаций, в том числе иностранных и международных организаций, признанных в соответствии с законодательством Российской Федерации террористическими, либо об отмене такого приостановления (п. 5.1 ч. 1 ст. 21 КАС РФ), а также административные дела о прекращении деятельности средств массовой информации, продукция которых предназначена для распространения на территориях двух и более субъектов Российской Федерации (п. 6 ч. 1 ст. 21 КАС РФ);

2) сведения об административном истце: указывается Генеральный прокурор Российской Федерации либо соответствующие подчиненные ему прокуроры;

3) наименование административного ответчика. Если административным ответчиком является организация, должно быть указано место ее нахождения, сведения об ее государственной регистрации (если известны). В случае направления административного искового заявления учредителю и (или) главному редактору средства массовой информации указываются фамилия, имя, отчество административного ответчика, а также правовой статус по отношению к данному средству массовой информации.

Следует также указать номера телефонов, факсов, адреса электронной почты административного ответчика (если известны);

4) содержание требований к административному ответчику и изложение оснований и доводов, посредством которых административный истец обосновывает свои требования. В административном исковом заявлении приводятся установленные федеральным законом основания для приостановления деятельности или ликвидации политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения, другого общественного объединения, религиозной и иной некоммерческой организации либо для запрета деятельности общественного объединения или религиозной организации, не являющихся юридическими лицами (ч. 2 ст. 9 Закона о противодействии экстремизму), либо для прекращения деятельности средства массовой информации (ч. 3 ст. 8 Закона о противодействии экстремизму), либо для ограничения доступа к аудиовизуальному сервису, либо для ограничения доступа к информационным системам и (или) программам для электронных вычислительных машин, которые предназначены и (или) используются для приема, передачи, доставки и (или) обработки электронных сообщений пользователей сети «Интернет» и функционирование которых обеспечивается организатором распространения информации в сети «Интернет»²⁹, и ссылки на фактические данные, основываясь на которых прокурор, обратившийся в суд, пришел к выводу о наличии таких оснований (п. 2 ч. 3 ст. 262 КАС РФ);

5) сведения о территории деятельности местных религиозных организаций, имеющиеся у централизованной религиозной организации, или о территории преимущественного распространения средства массовой информации – для подтверждения правильности определения суда, в который направляется административное исковое заявление (п. 3 ч. 3 ст. 262 КАС РФ);

²⁹ При этом следует руководствоваться положением закона о том, что организатором распространения информации в сети «Интернет» является лицо, осуществляющее деятельность по обеспечению функционирования информационных систем и (или) программ для электронных вычислительных машин, которые предназначены и (или) используются для приема, передачи, доставки и (или) обработки электронных сообщений пользователей сети «Интернет» (ст. 10.1 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»).

6) подпись соответствующего прокурора. Так, с требованием о ликвидации международного или общероссийского общественного объединения вправе обратиться Генеральный прокурор Российской Федерации, о ликвидации межрегионального, регионального или местного общественного объединения – прокурор субъекта Российской Федерации, в отношении религиозной группы – прокурор района, а в отношении религиозной организации – прокурор субъекта Российской Федерации либо вышестоящий прокурор³⁰. К заявлению прилагаются документы, подтверждающие указанные в этом заявлении обстоятельства (ст. 126, ч. 5 ст. 262 КАС РФ).

Кроме того, с момента обращения с заявлением в суд по основаниям, предусмотренным ст. 9 Закона о противодействии экстремизму, если общественным или религиозным объединением осуществляется экстремистская деятельность, повлекшая нарушение прав и свобод человека и гражданина, причинение вреда личности, здоровью граждан, окружающей среде, общественному порядку, общественной безопасности, собственности, законным экономическим интересам физических и (или) юридических лиц, обществу и государству или создающая реальную угрозу причинения такого вреда, прокурор вправе своим решением приостановить деятельность общественного или религиозного объединения до рассмотрения судом указанного заявления (ст. 10 Закона о противодействии экстремизму).

Если прокурором подано в суд административное исковое заявление для решения вопроса о прекращении деятельности средства массовой информации, осуществлявшего распространение экстремистских материалов, для недопущения продолжения их распространения суд может приостановить реализацию соответствующих номера периодического издания либо тиража аудио- или видеозаписи программы либо выпуск соответствующей теле-, радио- или видеопрограммы в порядке, предусмотренном

³⁰ О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел, связанных с приостановлением деятельности или ликвидацией некоммерческих организаций, а также запретом деятельности общественных или религиозных объединений, не являющихся юридическими лицами : Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 декабря 2016 г. № 64. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

для принятия мер предварительной защиты по административному иску (ч. 3 ст. 11 Закона о противодействии экстремизму).

При обращении в суд с административным иском заявлением о признании материалов экстремистскими прокурору следует руководствоваться положениями главы 27.2 КАС РФ. Административное исковое заявление рассматриваемого вида может быть подано в верховный суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области, суд автономного округа по месту обнаружения, распространения данных материалов или по адресу организации, осуществляющей их производство (ст. 265.6 КАС РФ). При этом направление заявлений данной категории прокурорами городов, районов, другими территориальными, приравненными к ним военными прокурорами и прокурорами иных специализированных прокуратур не допускается (п. 1 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 16 марта 2016 г. № 159 «О порядке реализации прокурорами полномочий по направлению в суд заявлений о признании информационных материалов экстремистскими»). Вместе с тем прокурорами городов, районов, другими территориальными и приравненными к ним военными и иными специализированными прокурорами проводятся проверки по факту обнаружения материалов с признаками экстремистских, результаты которых вместе с соответствующими документами направляются в прокуратуры субъектов Российской Федерации.

Материалы по результатам предварительного рассмотрения поступившей информации соответствующим прокурором направляются прокурору субъекта Российской Федерации (приравненному к нему прокурору), который составляет **закключение**, утверждаемое прокурором субъекта Российской Федерации (приравненным к нему военным и другим специализированным прокурором) (абз. 4 п. 3.6 Инструкции о порядке рассмотрения уведомлений и заявлений о распространяемой с нарушением закона информации в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети «Интернет», утвержденной приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 26 августа 2019 г. № 596).

Форма заключения не утверждена, однако основные требования к его содержанию закреплены в Инструкции о порядке

рассмотрения уведомлений и заявлений о распространяемой с нарушением закона информации в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети «Интернет». Заключение должно содержать:

URL-адрес страницы сайта или доменное имя сайта, позволяющие идентифицировать информацию в сети «Интернет»,

обоснованный вывод о целесообразности направления требования в Федеральную службу по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор) для принятия мер по удалению информации и (или) ограничению доступа к информационным ресурсам.

К заключению должны быть приложены снимки экрана, материалы, подтверждающие обоснованность выводов о распространении информации с нарушением закона (копии заключения специалистов (при наличии), сведения о направлении материалов в следственный орган для решения вопроса об уголовном преследовании, постановление о возбуждении уголовного дела, протоколы, постановления и иные документы по делам об административных правонарушениях и др.).

Если информационные материалы с явными признаками экстремистской деятельности имеют или могут иметь широкий общественный резонанс и очевидна необходимость оперативного пресечения их распространения, то проведение экспертного исследования не требуется (п. 5.2 Инструкции о порядке рассмотрения уведомлений и заявлений о распространяемой с нарушением закона информации в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети «Интернет»). Однако в таком случае в заключении должен быть обоснован вывод о наличии в указанных материалах признаков экстремистских материалов с конкретизацией, о наличии каких именно видов экстремистских материалов эти признаки свидетельствуют. При этом следует руководствоваться определением понятия «экстремистские материалы», содержащимся в ст. 1 Закона о противодействии экстремизму.

На основании поступившей информации соответствующие структурные подразделения прокуратур субъектов Российской Федерации готовят проекты административных исковых заявлений и направляют их в суд только после предварительного согласования с управлением по надзору за исполнением законов

о федеральной безопасности, межнациональных отношениях, противодействии экстремизму и терроризму Генеральной прокуратуры Российской Федерации (пп. 2 и 5 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 16 марта 2016 г. № 159 «О порядке реализации прокурорами полномочий по направлению в суд заявлений о признании информационных материалов экстремистскими»)³¹.

При подготовке административного искового заявления о признании материалов экстремистскими прокурору следует руководствоваться положениями ст. 265.7 КАС РФ, в соответствии с которой форма и содержание административного искового заявления о признании информационных материалов экстремистскими, подаваемого в отношении материалов, размещенных в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», должны соответствовать требованиям, указанным в ст. 265.2 КАС РФ. В нем прежде всего должны быть указаны сведения, предусмотренные пп. 1, 2, 9 ч. 2 ст. 125 КАС РФ, а также:

1) в случае установления лица, действия которого послужили поводом для подачи указанного административного искового заявления, а именно административного ответчика, – сведения, предусмотренные п. 3 ч. 2 ст. 125 КАС РФ (наименование административного ответчика);

2) доменные имена и (или) указатели страниц сайтов в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети «Интернет», содержащих информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено;

3) обоснование доводов о наличии в этой информации признаков экстремистского материала того или иного вида со ссылкой на соответствующие правовые нормы;

4) в случае если доступ к информации, размещенной в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети «Интернет», ограничен, – сведения, необходимые для получения доступа суда к такой информации.

³¹ Подробнее о порядке рассмотрения уведомлений, заявлений о распространении экстремистских материалов (материалов с признаками экстремистских) см.: Деятельность прокуратуры по противодействию экстремизму ...

Форма и содержание иного административного искового заявления о признании информационных материалов экстремистскими должны соответствовать требованиям, указанным в ч. 1, пп. 1, 3–5 ч. 2, ч. 3 ст. 265.2 КАС РФ. К такому административному исковому заявлению прилагаются письменные доказательства, в том числе документы и материалы, выполненные в форме цифровой и графической записи, полученные посредством факсимильной, электронной или другой связи, содержащие соответствующую информацию, или их копии.

Если в тексте содержатся цитаты из Библии, Корана, Танаха или Ганджура, то в просительной части административного искового заявления прокурор должен указать, какие именно признаки экстремистских материалов он усматривает в представленном информационном материале, какой именно материал он просит признать экстремистским и за исключением каких именно цитат считает обоснованным признать тот или иной материал экстремистским.

С учетом происходящих процессов цифровизации деятельности органов власти и управления и в целях повышения эффективности отыскания материалов, признанных экстремистскими судом в установленном законом порядке, материалов с признаками экстремистских, т. е. предназначенных для распространения либо публичного демонстрирования, призывающих к осуществлению экстремистской деятельности либо обосновывающих или оправдывающих необходимость осуществления такой деятельности, а также лиц, осуществляющих распространение указанных материалов, могут быть использованы существующие информационные системы, такие как «ОКО», распространяемая компанией ООО «ТИ ХАНТЕР»³², и «Окулус», а также продукты компании «МЕДИАЛОГИЯ» для мониторинга и анализа средств массовой информации, мониторинга социальных сетей и анализа цитируемости³³. В отличие от систем «ОКО» и продуктов компании

³² Информационно-аналитическая система «ОКО» // ЦИФРОВОЙ МАРКЕТПЛЕЙС : сайт. URL: <https://platforms.su/platform/24071/buy> (дата обращения: 12.05.2025).

³³ МЕДИАЛОГИЯ : сайт. URL: <https://www.mlg.ru/> (дата обращения: 12.05.2025).

«МЕДИАЛОГИЯ», которые распространяются на коммерческой основе, «Окулус» используется Роскомнадзором для автоматического поиска запрещенного контента с 2023 года³⁴.

Запросы для поиска информации по системам «ОКО» и продуктам компании «МЕДИАЛОГИЯ» оформляются при помощи графического интерфейса, реализуемого через браузер (например, система «ОКО» выполняет запросы пользователей на поиск информации и возвращает результат в виде отчетов); при этом запрос представляет собой операцию поиска в источниках информации по заданным критериям поиска или известной информации об объекте интереса (например, информации о физическом лице по паспортным данным). Запросы могут быть созданы пакетным способом из файлов с форматами .csv или .xlsx; система предоставляет шаблоны для этих файлов, необходимые для составления «пакета».

Для получения соответствующей информации от Роскомнадзора (и его территориальных подразделений) необходимо в пределах полномочий направить запрос с использованием возможностей информационной системы межведомственного электронного взаимодействия Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Документы, составляемые прокурором при реализации полномочий, связанных с участием его в административном преследовании, а также рассмотрении уголовных, гражданских и арбитражных дел, особой спецификой при осуществлении противодействия экстремизму, терроризму и их финансированию не отличаются³⁵.

³⁴ Тюняева М. Роскомнадзор запустил систему автоматического поиска запрещенного контента «Окулус» // ВЕДОМОСТИ : сайт. URL: <https://www.vedomosti.ru/technology/articles/2023/02/13/962682-roskomnadzor-zapustil-sistemu-poiska-okulus> (дата обращения: 12.05.2025).

³⁵ В таких случаях представляется необходимым руководствоваться рекомендациями, которые даны в соответствующих главах настоящего учебного пособия.

Глава 10. Методика составления актов прокурорского реагирования при осуществлении надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу

В условиях построения в Российской Федерации правового государства особое значение приобретает осуществление эффективного прокурорского надзора за исполнением законов в деятельности органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу.

Гарантированное Конституцией Российской Федерации право каждого на свободу и личную неприкосновенность, а также запрет пыток, насилия и иных жестоких или унижающих человеческое достоинство видов обращения или наказания требуют от государства создания действенных механизмов надзора и контроля за соблюдением законности в данной сфере³⁶.

Предмет исследуемой отрасли прокурорского надзора установлен ст. 32 Закона о прокуратуре и подробно рассмотрен в учебной и методической литературе³⁷.

Предметом данной отрасли прокурорского надзора являются:

³⁶ Кустов М. Н. К вопросу о предупреждении и выявлении средствами прокурорского надзора фактов пыток, насилия, другого жестокого или унижающего человеческое достоинство обращения в исправительных учреждениях уголовно-исполнительной системы // КриминалистЪ. 2022. № 1 (38). С. 138.

³⁷ См., напр.: Настольная книга прокурора. Практическое пособие. В 2 ч. Ч. 1 / Л. И. Александрова, Г. В. Андреев, М. С. Андрианов [и др.] ; под общ. ред. О. С. Капинус, С. Г. Кехлерова ; науч. ред. А. Ю. Винокуров. 6-е изд., перераб. и доп. М., 2022. 595 с. ; Никитин Е. Л., Кустов М. Н. Прокурорский надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание, мест содержания задержанных и заключенных под стражу : учебное пособие. СПб., 2018. 64 с. ; Прокурорский надзор за соблюдением законов в учреждениях уголовно-исполнительной системы, исполняющих наказание в виде лишения свободы : методические рекомендации / В. А. Макаров, С. Д. Сотченко [и др.] ; Генеральная прокуратура Российской Федерации, Управление по надзору за законностью исполнения уголовных наказаний. М., 2020. С. 3–6.

законность нахождения лиц в местах содержания задержанных, предварительного заключения, исправительно-трудовых и иных органах и учреждениях, исполняющих наказание и меры принудительного характера, назначаемые судом;

соблюдение установленных законодательством Российской Федерации прав и обязанностей задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера, порядка и условий их содержания;

законность исполнения наказания, не связанного с лишением свободы.

В главе 4 Закона о прокуратуре закрепляются специальные полномочия прокуроров по осуществлению надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу. Учитывая специфику объектов прокурорского надзора в рассматриваемой сфере, осуществляемые прокурором полномочия приобретают выраженный властно-распорядительный характер, что обеспечивает не только своевременное и результативное выявление нарушений законности, но и их непосредственное устранение. Такая особенность обусловлена спецификой функционирования соответствующих органов и учреждений, спецификой служебной деятельности их должностных лиц, а также предусмотренной законом возможностью применения к лицам, находящимся в местах принудительного содержания, широкого спектра мер государственного принуждения. В совокупности данные обстоятельства предопределяют необходимость осуществления проактивного прокурорского надзора, направленного на выявление и предотвращение системных проблем в деятельности учреждений и органов, исполняющих наказания³⁸.

Требования к организации прокурорского надзора на рассматриваемом надзорном направлении установлены Федеральным законом от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской

³⁸ Никитин Е. Л., Кустов М. Н. Прокурорский надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание, мест содержания задержанных и заключенных под стражу : учебное пособие. 2-е изд., испр. и доп. СПб., 2023. С. 19.

Федерации», а также организационно-распорядительными документами Генеральной прокуратуры Российской Федерации³⁹. В частности, в ст. 33 Закона о прокуратуре законодателем перечислены специальные полномочия прокуроров по осуществлению надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу. Прокурор при осуществлении надзора за исполнением законов вправе:

посещать в любое время органы и учреждения, указанные в ст. 32 Закона о прокуратуре;

опрашивать задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера;

знакомиться с документами, на основании которых эти лица задержаны, заключены под стражу, осуждены либо подвергнуты мерам принудительного характера, с оперативными материалами;

требовать от администрации создания условий, обеспечивающих права задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера;

проверять соответствие законодательству Российской Федерации приказов, распоряжений, постановлений администрации поднадзорных органов и учреждений;

требовать объяснений от должностных лиц.

По итогам прокурорской проверки для устранения выявленных нарушений закона, причин и условий, которые способствовали их совершению, обеспечения привлечения виновных лиц, допустивших нарушения, прокурор вносит акты прокурорского реагирования. Данные акты выступают ключевым инструментом обеспечения верховенства закона, посредством которых прокурор реализует свои полномочия по выявлению, пресечению и предупреждению нарушений законодательства. Эффективность надзорной (и ненадзорной деятельности) во многом зависит от правильности, обоснованности, своевременности составления данных актов⁴⁰.

³⁹ Организация деятельности прокуратуры : учебное пособие / О. Н. Коршунова, И. И. Головкин, Э. Р. Исламова [и др.]. СПб., 2024. С. 145–147.

⁴⁰ Прокурорская проверка. Методика и тактика проведения / О. Н. Коршунова, Е. А. Бурмистрова, И. И. Головкин [и др.]. М., 2019. С. 369–370.

Закон о прокуратуре устанавливает, что при осуществлении надзора за исполнением законов прокурор вправе вносить протесты и представления, возбуждать производства об административных правонарушениях. Кроме того, прокурор вправе отменять дисциплинарные взыскания, наложенные в нарушение закона на лиц, заключенных под стражу, осужденных, немедленно освобождать их своим постановлением из штрафного изолятора, помещения камерного типа, карцера, одиночной камеры, дисциплинарного изолятора. Прокурор или его заместитель обязан немедленно освободить своим постановлением каждого содержащегося без законных оснований в учреждениях, исполняющих наказания и меры принудительного характера, либо в нарушение закона подвергнутого задержанию, предварительному заключению или помещенного в судебно-психиатрическое учреждение.

Новый приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 24 октября 2024 г. № 800 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением законов при содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений и исполнении уголовных наказаний» устанавливает, что к используемым актам прокурорского реагирования в указанной сфере могут быть отнесены представления, протесты, иски, постановления о возбуждении дела об административном правонарушении, предостережения, постановления, вынесенные в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ.

Данные акты прокурорского реагирования должны отвечать общим требованиям по их составлению и оформлению. Их структура и содержание носят традиционный характер. Акты прокурорского реагирования рассматриваются в порядке и в сроки, предусмотренные законом. Применение прокурором конкретного акта прокурорского реагирования прежде всего зависит от вида нарушений закона, допущенных пенитенциарными учреждениями⁴¹.

Представление. Особенности подготовки прокурором представлений в рассматриваемой сфере и обоснования выдвигаемых в них требований непосредственно связаны с характером нормативного регулирования деятельности соответствующих поднадзорных субъектов. В частности, правовое регулирование функционирования администраций органов и учреждений,

⁴¹ Средства прокурорской деятельности ... С. 138–139.

осуществляющих исполнение уголовных наказаний либо мер принудительного характера, назначаемых судом, а равно администраций мест содержания лиц, задержанных или заключенных под стражу, характеризуется значительным объемом подзаконного регулирования, включая ведомственные нормативные акты. Указанные акты конкретизируют положения законодательства, определяют процедуры и механизмы реализации установленных законом предписаний. Ввиду этого при формировании прокурорских представлений прокурор обязан ссылаться на соответствующие положения данных подзаконных нормативных актов, поскольку они непосредственно регулируют вопросы, являющиеся предметом прокурорского реагирования⁴².

В случаях выявления в деятельности органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу, многочисленных и систематических нарушений законодательства, внесение прокурором представления в порядке, установленном ст. 33 Закона о прокуратуре, представляется не только юридически обоснованным, но и целесообразным. Именно данный акт прокурорского реагирования, учитывая его правовую природу, установленную форму, процедуру внесения и обязательный порядок рассмотрения, способен обеспечить достижение основной цели прокурорского надзора – устранение причин и условий, способствующих совершению нарушений закона, а также привлечение к ответственности виновных должностных лиц.

Следует подчеркнуть, что представление, по сравнению с другими актами прокурорского реагирования, наиболее часто используется прокурором при осуществлении надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу. Кроме того, представление, применяемое в ходе осуществления надзорной функции

⁴² Например, приказ Минюста России от 4 июля 2022 г. № 110 «Об утверждении Правил внутреннего распорядка следственных изоляторов уголовно-исполнительной системы, Правил внутреннего распорядка исправительных учреждений и Правил внутреннего распорядка исправительных центров уголовно-исполнительной системы» и т. д.

прокуратуры, носит универсальный характер, и его применение обусловлено спецификой функционирования пенитенциарных учреждений.

Протест. Правовые акты (нормативные правовые и индивидуальные), издаваемые должностными лицами органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, мест содержания задержанных и заключенных под стражу, носят подзаконный характер и должны полностью соответствовать положениям федерального законодательства. В случае установления несоответствия данных актов (в целом или в части) законодательству Российской Федерации прокурор должен принять меры к их отмене или изменению, например, посредством принесения протеста.

Специфика принесения прокурором протеста в поднадзорные органы в рамках полномочий, перечисленных в главе 4 Закона о прокуратуре, заключается в том, что до рассмотрения протеста действие опротестованного акта администрацией учреждения приостанавливается.

Постановление. В местах содержания задержанных и заключенных под стражу, учреждениях, исполняющих наказания, связанные с лишением свободы, устанавливается режим, обеспечивающий соблюдение прав подозреваемых, обвиняемых и осужденных, исполнение ими своих обязанностей, их изоляцию, а также выполнение задач, предусмотренных Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации и Уголовно-исполнительным кодексом Российской Федерации. Должностные лица администраций мест содержания задержанных и заключенных под стражу, учреждений, исполняющих наказания в виде лишения свободы, могут налагать на лиц, допустивших нарушение режима, дисциплинарные взыскания: выговор, водворение в карцер, водворение в дисциплинарный изолятор, водворение в штрафной изолятор, водворение в помещение камерного типа, водворение в одиночную камеру на гауптвахте и т. п. Однако если должностным лицом взыскание наложено незаконно или необоснованно, прокурор вправе отменить его непосредственно своим постановлением. Решение прокурора об отмене дисциплинарного взыскания обязательно для должностных лиц администрации.

Кроме того, прокурор или его заместитель обязан немедленно освободить своим постановлением каждого содержащегося без законных оснований в учреждениях, исполняющих наказания и меры принудительного характера, либо в нарушение закона, подвергнутого задержанию, предварительному заключению или помещенного в судебно-психиатрическое учреждение.

Постановление, выносимое в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ (мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства). Прокурор, согласно ст. 37 УПК РФ, при выявлении в ходе прокурорской проверки повода и основания для возбуждения уголовного дела вправе вынести мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам допущенных нарушений уголовного законодательства. В частности, по каждому случаю смерти заключенных под стражу и осужденных, причинения телесных повреждений, объявления голодовок и совершения иных протестных действий прокуроры в силу требований приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 24 октября 2024 г. № 800 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением законов при содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений и исполнении уголовных наказаний» должны организовывать проведение всесторонних проверок обстоятельств данных событий, причин и условий, им способствовавших. По их результатам при наличии оснований необходимо выносить мотивированное постановление в порядке, предусмотренном п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ.

Кроме того, прокурорам необходимо особое внимание уделять исполнению требований закона о незамедлительном уведомлении прокурора о каждом случае причинения заключенному под стражу, осужденному или иному лицу телесных повреждений либо наступления их смерти в результате применения сотрудником уголовно-исполнительной системы физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия с последующим

направлением прокурору, в течение 24 часов с момента их применения, соответствующих материалов. При поступлении в прокуратуру из учреждений уголовно-исполнительной системы указанных материалов, неотъемлемой частью которых являются видеозаписи, необходимо проверять законность применения физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия. При наличии установленных законом оснований прокуроры должны безотлагательно направлять материалы проведенных прокурорскими работниками проверок в следственный орган в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ.

Особенность применения данного постановления прокурора регламентирована указанием Генерального прокурора Российской Федерации от 17 октября 2023 г. № 707/49 «Об организации работы, связанной с реализацией полномочий, предоставленных пунктом 2 части 2 статьи 37 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации».

Постановление о возбуждении дела об административном правонарушении. Прокурор, исходя из характера нарушения закона должностным лицом, выносит мотивированное постановление о возбуждении производства об административном правонарушении. В частности, ст. 25.11 КоАП РФ устанавливает, что прокурор в пределах своих полномочий вправе:

возбуждать производство по делу об административном правонарушении;

участвовать в рассмотрении дела об административном правонарушении, представлять доказательства, заявлять ходатайства, давать заключения по вопросам, возникающим во время рассмотрения дела;

приносить протест на постановление по делу об административном правонарушении независимо от участия в деле;

совершать иные предусмотренные федеральным законом действия.

В части 1 ст. 28.4 КоАП РФ перечислены статьи названного Кодекса, возбуждение дел об административных правонарушениях по которым относится к исключительной компетенции прокурора. Более того, при осуществлении надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, прокурор

также вправе возбудить дело о любом другом административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена рассматриваемым Кодексом или законом субъекта Российской Федерации.

Вместе с тем прокурорам необходимо принимать во внимание требования ч. 1 ст. 2.5 КоАП РФ, устанавливающей, что за административные правонарушения, за исключением административных правонарушений, предусмотренных ч. 2 ст. 2.5 КоАП РФ, военнослужащие, граждане, призванные на военные сборы, и имеющие специальные звания сотрудники органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, органов принудительного исполнения Российской Федерации в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, регламентирующими прохождение военной службы (службы) указанными лицами и их статус, несут дисциплинарную ответственность.

Предостережение. Закон о прокуратуре в ст. 25.1 устанавливает, что в целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях прокурор или его заместитель направляет в письменной форме должностным лицам, а при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях, содержащих признаки экстремистской деятельности, руководителям общественных (религиозных) объединений и иным лицам предостережение о недопустимости нарушения закона.

На современном этапе данный акт прокурорского реагирования занимает особое место среди правовых средств, направленных на предотвращение правонарушений. Прокуроры применяют данный акт прокурорского реагирования достаточно часто. Например, в 2023 году прокурорами объявлено 638 предостережений должностным лицам уголовно-исполнительной системы⁴³.

Особенность применения данного акта прокурорского реагирования регламентирована указанием Генерального прокурора Российской Федерации от 6 июля 1999 г. № 39/7 «О применении предостережения о недопустимости нарушения закона».

⁴³ Чобанян А. Г. Прокурорский надзор за исполнением законов в местах лишения свободы: вопросы совершенствования нормативно-правового регулирования // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2024. № 5 (103). С. 78–82.

Глава 11. Методика составления процессуальных документов в гражданском, административном и арбитражном судопроизводстве

Прокурор участвует в гражданском и административном судопроизводстве в двух формах: по искам (административным искам) прокурора (ч. 1 ст. 45 ГПК РФ, ч. 1 ст. 39 КАС РФ) и для дачи заключения по делу (административному делу) (чч. 3, 4 ст. 45, ч. 7 ст. 39 ГПК РФ).

Задачами прокурора, участвующего в гражданском и административном судопроизводстве, являются:

защита и реальное восстановление нарушенных прав, законных интересов граждан, неопределенного круга лиц, Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований;

обеспечение законности на всех стадиях гражданского и административного судопроизводства (п. 2 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 11 января 2021 г. № 2 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве»).

Эффективное выполнение поставленных задач напрямую обусловлено своевременностью и качеством подготовки процессуальных актов на каждом этапе⁴⁴ прокурорской деятельности по участию в рассмотрении судами дел.

На первом этапе – подготовка процессуальных актов для инициирования судопроизводства (по искам (административным искам) прокурора) – составляются:

иск (ст. 131 ГПК РФ), административный иск (ст. 125 КАС РФ);

заявление об обеспечении иска (глава 13 ГПК РФ), заявление о применении мер предварительной защиты (глава 7 КАС РФ).

На втором этапе – участие в рассмотрении судами дел⁴⁵, включая стадии апелляционного, кассационного и надзорного обжалования, пересмотра по новым и вновь открывшимся обстоятельствам, – составляются:

⁴⁴ Этапы прокурорской деятельности по участию в рассмотрении судами дел выделены с учетом стадий гражданского и административного судопроизводства.

⁴⁵ По делам по искам (административным искам прокурора), по делам в которые прокурор вступает для дачи заключения.

заявления об изменении оснований или предмета иска, увеличении или уменьшении размера исковых требований; отказ от иска (ст. 39 ГПК РФ); об изменении основания или предмета административного иска; отказ от административного иска (ст. 46 КАС РФ);

ходатайства;

апелляционные (ст. 322 ГПК РФ, ст. 299 КАС РФ), кассационные представления (ст. 378, 390.5 ГПК РФ, ст. 320 КАС РФ), надзорные представления (ст. 391.3 ГПК РФ, ст. 334 КАС РФ);

представления о пересмотре судебных постановлений по вновь открывшимся или новым обстоятельствам (ст. 394 ГПК РФ, ст. 346 КАС РФ).

На третьем этапе – участие в производстве, связанном с исполнением судебных актов, – прокурор участвует в рассмотрении судами вопросов о предоставлении отсрочки, рассрочки исполнения судебных актов по его искам (административным искам). Прокурор вправе, реализуя процессуальные полномочия, составлять ходатайства, представления для обжалования незаконных судебных решений по названным вопросам. Также на этом этапе прокурором в суд подаются заявления о выдаче исполнительного документа по искам (административным искам) прокурора.

Общими требованиями при составлении процессуальных актов являются их соответствие форме и содержанию, приложение документов, соблюдение порядка и сроков предъявления (подачи), предусмотренных Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации и Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации. Необходимо знать материально-правовую основу спорных правоотношений, судебную практику, особенности предмета доказывания, обеспечивать обоснованность предъявляемых прокурором требований.

Отдельные вопросы порядка подготовки процессуальных актов регламентированы организационно-распорядительными документами Генерального прокурора Российской Федерации, например приказами Генерального прокурора Российской Федерации:

от 11 января 2021 г. № 2 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве»,

от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина»,

от 31 августа 2023 г. № 584 «О правотворческой деятельности органов прокуратуры Российской Федерации и об улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления»,

от 31 августа 2023 г. № 583 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления»,

от 10 октября 2022 г. № 581 «Об осуществлении прокурорского надзора и реализации прокурорами иных полномочий в сфере противодействия коррупции»,

от 15 апреля 2021 г. № 198 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в экологической сфере»,

от 14 марта 2019 г. № 192 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства при реализации национальных проектов».

По делам по искам (административным искам) прокурора залогом вынесения законного и обоснованного судебного постановления об удовлетворении требований является грамотно подготовленный иск (административный иск).

В соответствии со ст. 131 ГПК РФ **в исковом заявлении** должны быть указаны: наименование суда; сведения об истце; сведения об ответчике; в чем заключается нарушение либо угроза нарушения прав, свобод или законных интересов истца и его требования; обстоятельства, на которых истец основывает свои требования, и доказательства, подтверждающие эти обстоятельства; цена иска, если он подлежит оценке, расчет взыскиваемых или оспариваемых денежных сумм; перечень прилагаемых к заявлению документов.

В иске, подаваемом в защиту интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц, должно быть указано, в чем конкретно заключаются их интересы, какое право нарушено; должна содержаться ссылка на закон или иной нормативный правовой акт, предусматривающий способы защиты этих интересов. В иске в защиту

законных интересов гражданина должно содержаться обоснование невозможности предъявления иска гражданином самостоятельно либо указание на обращение гражданина к прокурору.

К иску необходимо приложить документы в обоснование требований, уведомление о вручении или иные документы, подтверждающие направление другим лицам, участвующим в деле, копий искового заявления и приложенных к нему документов (ст. 132 ГПК РФ).

Согласно ст. 125 КАС РФ **в административном исковом заявлении** должны быть указаны: наименование суда, административного истца и административного ответчика; сведения о том, какие права, свободы и законные интересы нарушены; содержание требований к административному ответчику, изложение оснований и доводов в их обоснование; иные сведения, если их указание предусмотрено положениями Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, определяющими особенности производства по отдельным категориям административных дел; перечень прилагаемых к административному иску документов. Также в административном иске могут быть изложены ходатайства.

В случае обращения прокурора в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина в административном иске должны быть указаны причины, исключающие возможность предъявления такого иска гражданином самостоятельно.

В соответствии со ст. 126 КАС РФ к административному иску требуется приложить:

уведомления о вручении или иные документы, подтверждающие вручение другим лицам, участвующим в деле, копий административного искового заявления и приложенных к нему документов;

документы, подтверждающие обстоятельства, на которых административный истец основывает свои требования, при условии, что административный истец по данной категории административных дел не освобожден от доказывания каких-либо из этих обстоятельств.

С учетом вышеприведенных требований процессуальных кодексов, правовых подходов, изложенных в постановлениях Пленума Верховного Суда Российской Федерации и закрепленных

в судебной практике, при составлении исков (административных исков) необходимо:

- 1) устанавливать состав лиц, участвующих в деле;
- 2) указывать, какие имущественные или личные неимущественные права прокуратуры нарушены ответчиком – если прокурор является материальным истцом; указывать в иске и привлекать к участию в деле орган, осуществляющий полномочия материального истца в спорных правоотношениях (орган государственной власти, уполномоченный в силу своей компетенции представлять интересы Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления), выяснять его правовую позицию по возникшему спору – если прокурор выступает процессуальным истцом (определение Верховного Суда Российской Федерации от 12 июля 2022 г. № 78-КГ22-12-К3);
- 3) определяя надлежащего ответчика по делу, исходить из полномочий, а также организационной структуры органа государственной власти, органа местного самоуправления, коммерческой (некоммерческой) организации;
- 4) выяснять, о защите какого права ставится вопрос, какой способ его защиты выбран и соответствует ли он закону, основание заявленных требований (например, определение Верховного Суда Российской Федерации от 1 февраля 2022 г. № 73-КГ21-12-К8 по делу № 2-895/2020);
- 5) при подготовке административных исков о признании незаконным бездействия указывать: в чем конкретно выразилось бездействие административного ответчика, какими нормативными правовыми и иными актами установлены его полномочия и обязанность по выполнению тех или иных обязанностей (определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 5 октября 2022 г. № 88а-17887/2022 по делу № 2а-2156/2022);
- 6) исходя из предмета и оснований иска устанавливать обстоятельства, подлежащие выяснению, обеспечивать обоснованность расчетов по требованиям о взыскании денежных средств;
- 7) учитывать особенности сроков исковой давности. Так, общий срок исковой давности составляет три года (ч. 1 ст. 16 ГК РФ). Вместе с тем иски о возмещении вреда, причиненного окружающей среде вследствие нарушений обязательных требований, могут быть предъявлены в течение двадцати лет (ч. 3 ст. 78

Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»). Срок исковой давности по требованию о признании оспоримой сделки недействительной и о применении последствий ее недействительности – один год (ч. 1 ст. 181 ГК РФ). Срок давности привлечения к ответственности в отношении налоговых правонарушений, предусмотренных ст. 122 Налогового кодекса Российской Федерации (неуплата или неполная уплата сумм налога (сбора, страховых взносов)), исчисляется со следующего дня после окончания налогового периода, в течение которого было совершено указанное правонарушение, а не с момента вынесения приговора либо постановления о прекращении уголовного дела по нереабилитирующим основаниям (определение Верховного Суда Российской Федерации от 9 февраля 2021 г. № 18-КГ20-98-К4, по делу № 2-1658/2019). Административный иск об оспаривании решений, действий (бездействия) подается в суд в течение трех месяцев со дня, когда гражданину, организации, иному лицу стало известно о нарушении их прав, свобод и законных интересов (ч. 1 ст. 219 КАС РФ).

Судебное постановление должно быть исполнимым (определения Верховного Суда Российской Федерации от 7 мая 2024 г. № 45-КГ24-2-К7, от 24 мая 2022 г. № 32-КГ22-2-К1). Исполнимость напрямую связана с правильным формулированием заявленных требований. Так, при предъявлении иска следует указывать, какие именно действия необходимо совершить ответчику.

При подготовке исков об обязании совершить определенные действия двух и более ответчиков прокурорам в просительной части надо указывать конкретные действия, подлежащие совершению каждым из должников, с учетом правовых оснований для возложения обязанностей на каждого из них, их полномочий; проверять наличие либо отсутствие оснований для возложения солидарной ответственности на ответчиков.

Формулирование исковых требований обусловлено п. 11 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 19 декабря 2003 г. № 23 «О судебном решении», согласно которому резолютивная часть решения суда должна содержать исчерпывающие выводы, вытекающие из установленных в мотивировочной части фактических обстоятельств.

В пункте 35 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 17 ноября 2015 г. № 50 «О применении судами законодательства при рассмотрении некоторых вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства» разъяснено, что фактическим исполнением может признаваться совершение в пользу взыскателя конкретных действий. При отсутствии указания на конкретные действия, подлежащие совершению ответчиками, на стадии исполнения решения невозможно будет оценить, произведено ли исполнение каждым из должников и имеются ли основания для привлечения кого-либо из них к ответственности, предусмотренной ст. 105 Федерального закона от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» (в том числе взыскание исполнительского сбора) и ст. 17.15 КоАП РФ за неисполнение требований неимущественного характера (определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 16 сентября 2020 г. № 88-12308/2020).

При подготовке проектов исковых заявлений, содержащих требования, которые могут повлечь финансовые затраты органов местного самоуправления, подведомственных им организаций, следует предварительно проводить оценку необходимых бюджетных расходов с привлечением компетентных органов, а если они превышают 1 млн рублей, в том числе по нескольким аналогичным проектам исковых заявлений, согласовывать с аппаратами соответствующих прокуратур данные проекты (п. 13 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина»).

При установлении срока исполнения решения суда такой срок должен быть обоснован и мотивирован (определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 4 сентября 2024 г. № 88-20087/2024 г.).

При формировании доказательственной базы по искам (административным искам) прокурорам необходимо оценивать доказательства на предмет их соответствия процессуальным критериям допустимости, относимости, достоверности, включая соблюдение процессуальных норм при их получении (например, обязательным является предупреждение эксперта об уголовной ответственности за дачу заведомо ложного заключения (ч. 2 ст. 80 ГПК РФ)

(определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 7 декабря 2020 г. № 88-19015/2020)).

В случае если в обоснование заявленных требований прокурором представляется акт прокурорской проверки, то следует уделять внимание качеству его составления. Акт должен содержать дату, время, место, основания проверки, участников проверки, обстоятельства нарушения, характеристики технических средств, которыми производится фото-, видеофиксация, приложенные к акту фотографии (видеозаписи) с привязкой к местности, чтобы была понятна относимость прилагаемых фотографий (видеозаписей). К фотографиям следует сделать поясняющие надписи; листы акта проверки и фототаблицы нужно пронумеровать, подписать участниками проверки. При направлении заявления в суд в каждом случае следует рассматривать вопрос о необходимости принятия мер по обеспечению иска (применения мер предварительной защиты по административному иску). При выборе таких мер необходимо оценивать их соразмерность заявленным требованиям в целях реального исполнения судебных постановлений (п. 4 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 11 января 2021 г. № 2 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве»).

На этапе участия в рассмотрении судами дел, включая стадии пересмотра судебных актов, ключевыми и широко подготавливаемыми процессуальными актами являются апелляционные и кассационные представления.

Право апелляционного и кассационного оспаривания – действенный способ обеспечения законности судебных актов. Прокурор наделен таким правом независимо от своего личного присутствия в судебном заседании. Он вправе обжаловать судебный акт также в том случае, если не был привлечен судом к участию в деле, в котором его участие является обязательным в силу закона (ч. 3 ст. 45 ГПК РФ, ч. 7 ст. 39 КАС РФ) (постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 22 июня 2021 г. № 16 «О применении судами норм гражданского процессуального законодательства, регламентирующих производство в суде апелляционной инстанции», от 22 июня 2021 г. № 17 «О применении судами норм гражданского процессуального законодательства, регулирующих производство в суде кассационной

инстанции», от 11 июня 2020 г. № 5 «О применении судами норм Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, регулирующих производство в суде апелляционной инстанции», от 9 июля 2020 г. № 17 «О применении судами норм Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, регулирующих производство в суде кассационной инстанции»).

В соответствии со ст. 322 ГПК РФ апелляционное представление подписывается прокурором и должно содержать: наименование суда; наименование лица, подающего представление, его адрес; 3) номер дела, присвоенный судом первой инстанции, указание на решение суда, которое обжалуется; 4) требования прокурора, приносящего представление, а также основания, по которым он считает решение суда неправильным; 5) перечень прилагаемых к представлению документов.

В апелляционном представлении не могут содержаться требования, не заявленные при рассмотрении дела в суде первой инстанции. Ссылка на новые доказательства, которые не были представлены в суд первой инстанции, допускается только в случае обоснования в представлении, что эти доказательства невозможно было представить в суд первой инстанции.

К апелляционному представлению прилагается документ, подтверждающий направление или вручение другим лицам, участвующим в деле, копий представления и приложенных к ним документов.

Аналогичные требования к содержанию апелляционного представления установлены ст. 299 КАС РФ.

Общий срок оспаривания судебных актов в гражданском и административном судопроизводстве – в течение месяца со дня принятия решения суда в окончательной форме, если иные сроки не установлены кодексами (ст. 321 ГПК РФ, ст. 298 КАС РФ).

Апелляционное представление подается через суд первой инстанции.

В соответствии со ст. 378 ГПК РФ кассационное представление должно содержать: наименование суда; наименование лица, подающего представление, его адрес и процессуальное положение в деле; наименования других лиц, участвующих в деле, их места жительства или адрес; указание на суды, рассматривавшие дело

в первой и (или) апелляционной инстанциях, и содержание принятых ими решений; номер дела, присвоенный судом первой инстанции, указание на судебные постановления, которые обжалуются; указание на основания, по которым обжалуются судебные постановления, с приведением доводов, свидетельствующих о допущенных судами нарушениях со ссылкой на законы или иные нормативные правовые акты, обстоятельства дела; просьбу лица, подающего жалобу, представление; перечень прилагаемых к жалобе документов.

Представление должно быть подписано прокурором, указанным в ч. 3 ст. 377 ГПК РФ. Так, с представлениями о пересмотре вступивших в законную силу судебных постановлений вправе обращаться: Генеральный прокурор Российской Федерации и его заместители – в любой кассационный суд общей юрисдикции; прокуроры субъектов Российской Федерации, приравненные к ним военные и иные специализированные прокуроры в пределах своей компетенции – в соответствующий кассационный суд общей юрисдикции.

К кассационному представлению должны быть приложены документы, подтверждающие направление или вручение другим лицам, участвующим в деле, копий представления и приложенных к ним документов.

Аналогичные требования предусмотрены ст. 320 КАС РФ. Кроме того, в соответствии с ч. 5 ст. 320 КАС РФ к кассационному представлению должны быть приложены заверенные соответствующим судом копии судебных актов, принятых по административному делу.

Срок оспаривания судебного акта по гражданскому делу в кассационном порядке в кассационный суд общей юрисдикции – три месяца со дня вступления в законную силу обжалуемого судебного постановления (ст. 376.1 ГПК РФ), в судебную коллегия Верховного Суда Российской Федерации – три месяца со дня вынесения определения в окончательной форме кассационным судом общей юрисдикции, рассмотревшим кассационные жалобу, представление по существу (ч. 1 ст. 390 ГПК РФ).

По административному делу судебные акты могут быть обжалованы в суд кассационной инстанции в течение шести месяцев со дня их вступления в законную силу (ч. 2 ст. 318 КАС РФ).

При этом Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации устанавливает единый шестимесячный срок для кассационного обжалования вступивших в законную силу судебных актов. Подача кассационных жалобы, представления в судебную коллегия Верховного Суда Российской Федерации после обжалования судебных актов в кассационный суд общей юрисдикции не влечет его исчисления заново (ч. 2 ст. 318 КАС РФ) (п. 8 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 9 июля 2020 г. № 17 «О применении судами норм Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, регулирующих производство в суде кассационной инстанции»).

По гражданским делам кассационные представления в кассационный суд общей юрисдикции подаются через суд первой инстанции (ст. 377 ГПК РФ). При кассационном оспаривании в судебную коллегия Верховного Суда Российской Федерации кассационное представление подается непосредственно в судебную коллегия Верховного Суда Российской Федерации (ст. 390.4 ГПК РФ).

Кассационные представления по административным делам, подаваемые в кассационный суд общей юрисдикции, а также кассационные представления, подаваемые в судебную коллегия Верховного Суда Российской Федерации на судебные акты по административным делам, указанным в пп. 7–11 ч. 1 ст. 20 КАС РФ, подаются через суд, принявший решение. Кассационные представления, подаваемые в судебную коллегия Верховного Суда Российской Федерации на судебные акты по административным делам, подсудным районным судам и гарнизонным военным судам, а также по административным делам, указанным в пп. 1–6, 12–15 ч. 1, ч. 2 ст. 20 КАС РФ, подаются непосредственно в судебную коллегия Верховного Суда Российской Федерации (ст. 319 КАС РФ).

При составлении апелляционных и кассационных представлений необходимо учитывать основания отмены или изменения судебных актов в апелляционном и кассационном порядке.

Типичными основаниями для отмены судебных актов являются: неправильное определение обстоятельств, имеющих значение для дела; несоответствие выводов суда, изложенных в судебных актах, обстоятельствам дела; нарушение или неправильное

применение норм материального права, в том числе обусловленное неправильным определением юридически значимых обстоятельств; рассмотрение дела в отсутствие кого-либо из лиц, участвующих в деле и не извещенных надлежащим образом о времени и месте судебного заседания; неприостановление производства по делу при наличии правовых оснований; принятие судом решения о правах и об обязанностях лиц, не привлеченных к участию в деле (например, лицо достигло 14-летнего возраста, однако судом к участию в деле не привлечено); необеспечение права участника процесса на сурдопереводчика; нерассмотрение всех заявленных требований; несоответствие мотивировочной части судебного акта резолютивной.

При подготовке апелляционных и кассационных представлений прокурору необходимо проверять их содержание на предмет соответствия установленным процессуальными кодексами требованиям, прилагать доказательства направления или вручения представлений лицам, участвующим в деле, поскольку несоблюдение названных процессуальных норм является основанием для оставления апелляционных и кассационных представлений без движения.

При участии в производстве, связанном с исполнением судебных актов, следует обеспечивать законное и обоснованное разрешение вопросов представления отсрочек (рассрочек) исполнения судебных актов, в том числе оспаривая определения судов по данным вопросам в установленном порядке.

Для подготовки процессуальных документов в арбитражном судопроизводстве прокурор должен точно знать положения законодательства, ведомственных организационно-распорядительных документов, постановлений Пленума Верховного Суда Российской Федерации и сохранивших силу постановлений Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации по вопросам судебной практики, иных актов высших судов Российской Федерации, которые регламентируют:

разграничение компетенции в системе органов прокуратуры и требования к определению должностных лиц, подписывающих процессуальные документы;

объем полномочий прокурора в арбитражном процессе;

форму и содержание процессуальных документов отдельных видов;

правила определения сроков исковой давности (сроков обращения в суд с заявлением);

правила определения предмета и основания иска;

способы защиты нарушенных прав, правила определения материальных и нематериальных исковых требований;

особенности доказывания, предмет доказывания и распределение обязанностей по доказыванию в делах отдельных категорий;

порядок изучения судебных постановлений и подготовки жалоб (представлений) на судебные акты.

Указанные вопросы предопределяют для прокурора необходимость установить и обобщить при подготовке процессуальных документов обязательные сведения, которые будут рассмотрены далее.

Прокуроры в соответствии с процессуальным законодательством участвуют в рассмотрении дел арбитражными судами, опротестовывают⁴⁶ незаконные решения, определения и постановления судов (п. 3 ст. 1, п. 1 ст. 35, п. 1 ст. 36 Закона о прокуратуре). Полномочия прокурора, участвующего в судебном рассмотрении дел, определяются процессуальным законодательством Российской Федерации (п. 4 ст. 35 Закона о прокуратуре).

Процессуальные полномочия прокурора, участвующего в арбитражном судопроизводстве, обусловлены его статусом лица, участвующего в деле (ст. 40 АПК РФ). В общем понятии «лицо, участвующее в деле» объединяется процессуальное положение прокурора в качестве:

заявителя;

лица, вступившего в дело в целях обеспечения законности;

третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований;

ответчика.

В соответствии с чч. 1, 5 ст. 52 АПК РФ прокурор вправе обратиться в суд с заявлениями (исками), а также вступить в дело, рассматриваемое арбитражным судом, на любой стадии арбитра-

⁴⁶ В соответствии с действующим арбитражным процессуальным законодательством опротестование применительно к участию прокурора в арбитражном процессе утратило актуальность.

ражного процесса с процессуальными правами и обязанностями лица, участвующего в деле, в целях обеспечения законности.

Прокурор в случае обращения в суд с заявлением (иском) выступает заявителем, на основании чч. 1, 2 ст. 45, ч. 3 ст. 52 АПК РФ пользуется процессуальными правами и несет процессуальные обязанности истца, за исключением того правила, что отказ прокурора от предъявленного им иска не лишает истца права требовать рассмотрения дела по существу, если истец участвует в деле (ч. 4 ст. 52 АПК РФ).

Прокурор вправе вступить в дело в целях обеспечения законности в соответствии с ч. 5 ст. 52 АПК РФ. Для этого на основании п. 2 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 23 марта 2012 г. № 15 «О некоторых вопросах участия прокурора в арбитражном процессе» он обращается в арбитражный суд с заявлением. Вступивший в дело прокурор наделен общими правами и обязанностями лица, участвующего в деле, и вправе направлять в суд документы, аналогичные участию в инициативной форме, однако в таком случае прокурор не осуществляет доказывания и не выступает в прениях сторон. В то же время составление в письменной форме заключения прокурора, участвующего в деле в арбитражном суде на основании ч. 5 ст. 52 АПК РФ, законодательно не предусмотрено.

Руководствуясь чч. 1, 2 ст. 51 АПК РФ, прокурор вправе вступить (либо быть привлеченным) в дело в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований, пользоваться процессуальными правами и нести процессуальные обязанности стороны, за исключением права на изменение основания или предмета иска, увеличение или уменьшение размера исковых требований, отказ от иска, признание иска или заключение мирового соглашения, предъявление встречного иска, требование принудительного исполнения судебного акта. Составление в письменной форме заключения прокурора, участвующего в деле в арбитражном суде на основании ст. 51 АПК РФ, законодательно не предусмотрено.

В случае предъявления требований к прокурору, например об оспаривании решений и действий прокурора, он участвует в арбитражном процессе как заинтересованное лицо на основании ч. 3 ст. 44 АПК РФ, наделен общими правами и обязанностями

лица, участвующего в деле, и вправе направлять в суд документы, аналогичные участию в инициативной форме, осуществляет доказывание своих доводов и выступает в прениях сторон.

На основании ст. 41 АПК РФ прокурор, участвующий в рассмотрении дела, вправе:

- представлять доказательства;

- заявлять ходатайства, делать заявления, давать объяснения арбитражному суду, приводить свои доводы по всем возникающим в ходе рассмотрения дела вопросам;

- знакомиться с ходатайствами, заявленными другими лицами, возражать против ходатайств, доводов других лиц, участвующих в деле;

- знать о жалобах, поданных другими лицами, участвующими в деле, знать о принятых по данному делу судебных актах и получать судебные акты, принимаемые в виде отдельных документов, и их копии в порядке, предусмотренном Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации; знакомиться с особым мнением судьи по делу;

- обжаловать судебные акты;

- пользоваться иными процессуальными правами, предоставленными им Арбитражным процессуальным Кодексом Российской Федерации и другими федеральными законами.

Таким образом, на основании общих положений Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации о круге лиц, участвующих в деле, и их полномочиях следует сделать вывод о том, что прокурор наделен правомочием направить в арбитражный суд либо предъявить суду в ходе рассмотрения дела ходатайство, объяснение, заявление, а также жалобу, представление на вынесенное решение суда.

С учетом требования п. 2 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 7 июля 2017 г. № 473 «О реализации прокурорами полномочий в арбитражном судопроизводстве» участие в рассмотрении дел арбитражными судами при обращении в суд с заявлением и при вступлении в дело во всех инстанциях, а также обжалование судебных актов по делам, рассмотренным арбитражными судами, в которых участвовал либо вправе был участвовать прокурор, является обязательным для прокуроров.

Виды документов, с которыми прокурор обращается в арбитражный суд, определяются положениями ст. 52, 192, 198, 230 АПК РФ о категориях дел, в рассмотрении которых арбитражными судами участвует прокурор:

заявление о признании нормативных правовых актов недействующими; заявление о признании недействительными ненормативных правовых актов, незаконными решений и действий (бездействия) органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц (ст. 192, 198 АПК РФ);

иск о признании недействительными сделок и о применении последствий недействительности ничтожной сделки; иск об истребовании государственного и муниципального имущества из чужого незаконного владения; о возмещении ущерба в результате нарушения законодательства в сфере государственного оборонного заказа, а также законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;

заявление об отмене решения третейского суда (ч. 3 ст. 230 АПК РФ). В силу п. 6 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 23 марта 2012 г. № 15 «О некоторых вопросах участия прокурора в арбитражном процессе», если дело, возможность обращения по которому предусмотрено в абзацах 2 и 3 ч. 1 ст. 52 АПК РФ, рассмотрено третейским судом, прокурор вправе оспаривать решение третейского суда либо возражать против его принудительного исполнения, если решение затрагивает интересы Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования, не участвовавших в третейском разбирательстве.

Также следует учитывать, что в соответствии с ч. 4 ст. 4 АПК РФ обращение в арбитражный суд осуществляется в форме:

искового заявления – по экономическим спорам и иным делам, возникающим из гражданских правоотношений;

заявления – по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, по делам о несостоятельности (банкротстве), по делам особого производства, по делам приказного производства и в иных случаях, предусмотренных Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации;

жалобы – при обращении в арбитражный суд апелляционной и кассационной инстанций, а также в иных случаях, предусмотренных Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации и иными федеральными законами;

представления – при обращении Генерального прокурора Российской Федерации и его заместителей о пересмотре судебных актов в порядке надзора.

Таким образом, для инициирования рассмотрения дела арбитражным судом прокурор составляет заявление (исковое заявление), а также для инициирования пересмотра судебных актов арбитражных судов – жалобу и представление.

Исковое заявление, заявление направляется в суд на бумажном носителе или в электронном виде, в том числе в форме электронного документа (ч. 1 ст. 125, ч. 1 ст. 199 АПК РФ). Жалобы и представления подаются в суд соответствующей инстанции на бумажном носителе или в электронной форме (ч. 2 ст. 257, ч. 2 ст. 260, ч. 1 ст. 275, ч. 1 ст. 277, ч. 6 ст. 291.1, ч. 1 ст. 291.3, ч. 4 ст. 308.1, ч. 6 ст. 308.2 АПК РФ). Все это требует только письменной формы.

В ходе арбитражного процесса прокурор представляет арбитражному суду свои объяснения об известных ему обстоятельствах, имеющих значение для дела, в письменной или устной форме. По предложению суда прокурор может изложить свои объяснения в письменной форме, которые приобщаются к материалам дела (ч. 1 ст. 81 АПК РФ). В протоколе судебного заседания фиксируются устные заявления и ходатайства лиц, участвующих в деле (подп. 6 ч. 2 ст. 155 АПК РФ). Судебные прения состоят из устных выступлений лиц, участвующих в деле, и их представителей (ч. 2 ст. 164 АПК РФ). Иными словами, в ходе судебного разбирательства участвующий в деле прокурор выступает устно, но вправе представить письменный текст заявлений, объяснений и ходатайств.

Прокурор инициирует пересмотр судебных постановлений путем обращения в арбитражный суд с апелляционной жалобой, кассационной жалобой (представлением), представлением о пересмотре постановления в порядке надзора. В случае подачи жалобы иными участвующими в деле лицами при отсутствии оснований обжалования постановления суда прокурор направляет в суд отзыв на апелляционную, кассационную жалобы.

Учитывая, что положениями Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации регламентированы требования к указанным выше документам, составляемым прокурором в связи с участием в рассмотрении дела арбитражным судом, все они являются процессуальными документами.

Форма искового заявления (заявления) прокурора, направляемого в арбитражный суд, и перечень сведений, составляющих содержание этих документов, определены в ст. 125, 193, 199 АПК РФ. Однако порядок размещения отдельных составляющих заявления – структура заявления, искового заявления прокурора – в Арбитражном процессуальном кодексе Российской Федерации не установлен, за основу, как правило, берется структура решения суда, определенная в ст. 170 АПК РФ, включающая вводную, описательную, мотивировочную и резолютивную (просительную) части.

В каждой части заявления (искового заявления) в соответствии со ст. 125 АПК РФ необходимо указывать определенные сведения:

- 1) вводная часть должна содержать:
 - а) наименование арбитражного суда;
 - б) предмет спора;
 - в) наименования (фамилии) лиц, участвующих в деле, и сведения об истце, об ответчике;
- 2) описательная часть должна содержать краткое изложение требований к каждому из ответчиков и ходатайств прокурора, сведения о мерах, принятых арбитражным судом по обеспечению имущественных интересов до предъявления иска;
- 3) в мотивировочной части должны быть указаны:
 - а) обстоятельства, на которых основаны исковые требования;
 - б) доказательства, на которых основаны требования прокурора;
 - в) законы и иные нормативные правовые акты, которыми руководствуется прокурор. Могут содержаться ссылки на постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации и сохранившие силу постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации по вопросам судебной практики, на постановления Президиума Верховного Суда Российской Федерации и сохранившие силу постановления Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, а также на обзоры судебной практики Верховного Суда Российской

Федерации, утвержденные Президиумом Верховного Суда Российской Федерации;

г) цена иска и расчет взыскиваемой суммы;

4) резолютивная часть должна содержать все предъявляемые требования.

В соответствии с ч. 1 ст. 66 АПК РФ каждое лицо, участвующее в деле, должно доказать обстоятельства, на которые оно ссылается как на основание своих требований и возражений. В связи с этим для составления заявления (искового заявления) прокурору необходимо продумать, какие из указанных выше сведений могут быть получены в ходе прокурорской проверки, соотнести эти сведения с предметом и основанием иска, с предметом доказывания по делам соответствующей категории.

Так, в соответствии со ст. 192, 193, 194 АПК РФ по делам об оспаривании нормативных правовых актов предметом иска (требований прокурора) является признание правового акта не соответствующим закону и нарушающим права и законные интересы субъектов предпринимательства. Основанием требований прокурора выступают обстоятельства, на которых он основывает свои требования, и подтверждающие их доказательства.

По делам указанной категории необходимо доказать, что оспариваемый нормативный правовой акт принят и опубликован, акт или отдельные его положения не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, и нарушают права и законные интересы граждан, организаций, иных лиц. На орган, должностное лицо, которые приняли оспариваемый акт, возлагается обязанность доказывания соответствия оспариваемого нормативного правового акта федеральному конституционному закону, федеральному закону и иному нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу; наличия у органа или должностного лица надлежащих полномочий на принятие оспариваемого акта, а также обстоятельств, послуживших основанием для его принятия.

Аналогичным образом с учетом положений ст. 192, 195.1 АПК РФ определяется основание и предмет требований, предмет доказывания и распределение обязанности по доказыванию по делам о признании недействующим акта, обладающего нормативными свойствами.

С учетом положений ч. 1 ст. 65, ст. 198, 199, 200 АПК РФ определяется основание и предмет требований, предмет доказывания и распределение обязанности по доказыванию по делам о признании недействительными ненормативных правовых актов или о признании незаконными решений и действий (бездействия) органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц.

По делам искового производства предметом иска является требование к ответчику, основанием – обстоятельства, на которых он основывает свои требования, и подтверждающие их доказательства. В предмет доказывания включаются сведения:

- о правоотношении, его сторонах, правовых основаниях отношений;

- о заключенных сделках, их исполнении, о планируемых и фактических результатах;

- об обстоятельствах фактического владения имуществом и периоде владения, принадлежности имущества публично-правовому образованию – в случае истребования государственного (муниципального) имущества из чужого незаконного владения;

- о последствиях нарушения закона и причиненном ущербе.

Учитывая, что обращение в арбитражный суд с заявлением является исключительной мерой и реализуется при невозможности пресечения и устранения нарушения мерами прокурорского реагирования, в арбитражные суды, как правило, представляются внесенные акты реагирования и ответы на них.

В связи с изложенным при подготовке к проверке и в ходе проверки, до ее завершения, следует анализировать наличие перспективы обращения в арбитражный суд с заявлением, в связи с чем необходимо контролировать полноту установления сведений, обязательных к указанию в заявлении (исковом заявлении), и получение (составление) всех документов, подлежащих приложению к заявлению в суд. При подведении итогов проверки исполнения законов следует анализировать предмет и основания требований, содержащихся в заявлениях (исковых заявлениях), поданных в арбитражный суд, в соотношении с объемом полученных сведений и полнотой собранных документов; с предметом и основаниями актов прокурорского реагирования.

Полагаем, что к числу таких необходимых сведений, получаемых в ходе прокурорской проверки, следует отнести:

информацию о правонарушении и о причиненном вреде;

сведения об участвующих в деле лицах, в первую очередь об ответчике и органе публично-правового образования, наделенном правом представлять это публично-правовое образование в суде;

позицию ответчика по отношению к правонарушению, в частности признание им факта нарушения закона или его отрицание полностью или в части, причем в письменной форме путем получения объяснений.

Сведения об участвующих в деле лицах и о фактах нарушений содержатся в документах, непосредственно связанных с нарушением (например, договоры, решения, акты, документы о перечислении и получении денежных средств, документы, определяющие компетенцию ответчика и его полномочия) материальные требования также подтверждаются документально и расчетами.

Указанные сведения необходимо учитывать и при определении компетентного суда в соответствии со ст. 27–32 АПК РФ, а также при определении подсудности дела конкретному арбитражному суду на основании ст. 34 АПК РФ. Иск предъявляется в арбитражный суд субъекта Российской Федерации по адресу или месту жительства ответчика (ст. 35 АПК РФ), подсудность может определяться по выбору истца (ст. 36 АПК РФ), а в ст. 38 АПК РФ установлены правила исключительной подсудности.

Исковое заявление должно позволять определить характер спорных правоотношений, обстоятельства их возникновения, содержать требования истца к ответчику со ссылкой на законы и иные нормативные правовые акты; истец вправе соединить в одном заявлении несколько требований, связанных между собой по основаниям возникновения или представленным доказательствам, т. е. в случае, если в предмет доказывания по каждому требованию входят одни и те же обстоятельства (пп. 11, 12 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 23 декабря 2021 г. № 46 «О применении Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации при рассмотрении дел в суде первой инстанции»).

Важно получить объяснения и иные документы ответчика, подтверждающие его позицию. Когда прокурор обращается в суд с заявлением в интересах неопределенного круга лиц, то необходимо указать, в чем заключается нарушение, в какой сфере правоотношений ограничены интересы неопределенного круга субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности. Если прокурор инициирует судебную защиту публичных интересов, то должен обосновать, в чем состоит нарушение и какие публичные интересы нарушены, какой государственный орган представляет публичное образование в указанной сфере отношений. По результатам проверки прокурор должен определить и указать в заявлении (исковом заявлении) квалификацию нарушения закона; выбрать способ защиты нарушенного права на основании ст. 12 ГК РФ и в соответствии с квалификацией нарушения закона, а также обосновать взыскание денежных средств (если указывается такое требование) с учетом нормативной правовой основы и разъяснений высших судов Российской Федерации. При обосновании взыскания необходимо учитывать положение п. 13 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» о том, что в случае принятия мер, предполагающих финансовые затраты органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, подведомственных им организаций, следует учитывать необходимость внесения изменений в бюджеты соответствующих уровней, порядок организации закупок товаров, работ и услуг, и если сумма исковых требований по одному или нескольким аналогичным проектам заявлений превышает 1 млн рублей, необходимо согласовывать в аппарате прокуратуры субъекта Российской Федерации и приравненной к ней прокуратуры такие проекты заявлений.

Требования к определению цены иска установлены в ст. 103 АПК РФ:

по искам о взыскании денежных средств – исходя из взыскиваемой суммы;

по искам о признании не подлежащим исполнению исполнительного или иного документа, по которому взыскание произво-

дится в бесспорном (безакцептном) порядке, – из оспариваемой денежной суммы;

по искам об истребовании имущества – из стоимости истребуемого имущества;

по искам об истребовании земельного участка – из стоимости земельного участка.

В цену иска включаются также указанные в исковом заявлении суммы неустойки (штраф, пени) и проценты. Цена иска, состоящего из нескольких самостоятельных требований, определяется суммой всех требований.

Если арбитражным судом до предъявления иска принимались меры по обеспечению имущественных интересов публично-правовых образований, то следует указать эти меры.

Если прокурором принимались меры по пресечению нарушения в досудебном порядке и вносились акты реагирования, но меры остались безрезультатными, – должно быть указано об этом в тексте заявления.

Прокурор обязан обосновать наличие у него полномочий по обращению в арбитражный суд, а по делам, названным в абзацах 2 и 3 ч. 1 ст. 52 АПК РФ, – указать публично-правовое образование, в интересах которого предъявляется иск, и уполномоченный орган, действующий от имени публично-правового образования (п. 9 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 23 марта 2012 г. № 15 «О некоторых вопросах участия прокурора в арбитражном процессе»).

В просительной части заявления (искового заявления) указываются требования к каждому из ответчиков, распределение материальных требований и сроки совершения действий ответчиком.

Заявление (исковое заявление) должно быть подписано лицом, наделенным правом обращения в арбитражный суд с заявлением положениями ч. 2 ст. 52 АПК РФ.

Собранные прокурором документы прилагаются к заявлению (исковому заявлению), и в иске (заявлении) указывается их перечень (п. 10 ч. 2 ст. 125, ст. 126 АПК РФ). Обязательным является приложение:

документов, подтверждающих обстоятельства, на которых истец основывает свои требования;

копии определения арбитражного суда об обеспечении имущественных интересов до предъявления иска (если такое решение было принято судом);

выписки из единого государственного реестра юридических лиц или единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей с указанием сведений о месте нахождения или месте жительства истца и ответчика и (или) приобретении физическим лицом статуса индивидуального предпринимателя либо прекращении физическим лицом деятельности в качестве индивидуального предпринимателя, иной документ, подтверждающий указанные сведения или отсутствие таковых. Такие документы должны быть получены не ранее чем за тридцать дней до дня обращения истца в арбитражный суд (пп. 1, 3, 6, 9 ч. 1 ст. 126 АПК РФ);

уведомления о вручении заявления и прилагаемых документов лицам, участвующим в деле.

Прилагаемые к заявлению доказательства должны обладать свойствами относимости, допустимости, достоверности, а также в совокупности достаточности и взаимной связи (ч. 2 ст. 71 АПК РФ). Документы должны быть составлены в требуемой форме (при законодательном установлении признаков такой определенной формы), иметь необходимые реквизиты, быть подписаны уполномоченными лицами, получены с соблюдением требований закона.

Следует учитывать, что обстоятельства дела, признанные арбитражным судом общеизвестными, не нуждаются в доказывании. Обстоятельства, установленные вступившим в законную силу судебным актом арбитражного суда по ранее рассмотренному делу, не доказываются вновь при рассмотрении арбитражным судом другого дела, в котором участвуют те же лица. Вступившее в законную силу решение суда общей юрисдикции по ранее рассмотренному гражданскому делу обязательно для арбитражного суда, рассматривающего дело, по вопросам об обстоятельствах, установленных решением суда общей юрисдикции и имеющих отношение к лицам, участвующим в деле. Вступившие в законную силу приговор суда по уголовному делу, иные постановления суда по этому делу обязательны для арбитражного суда по вопросам о том, имели ли место определенные действия

и совершены ли они определенным лицом (ст. 69 АПК РФ). При наличии таких обстоятельств и соответствующих документов необходимо сказать об этом в заявлении, подаваемом в суд.

Согласно положению, закрепленному в ч. 2 ст. 125 АПК РФ, о том, что в заявлении должны быть указаны и иные сведения, если они необходимы для правильного и своевременного рассмотрения дела, а также могут содержаться ходатайства, в том числе ходатайства об истребовании доказательств от ответчика или других лиц, прокурором к заявлению (исковому заявлению) могут быть приложены иные документы, полученные (составленные) в результате прокурорской проверки, а также акты прокурорского реагирования и ответы на них, необходимые ходатайства.

Вопросы обращения в арбитражный суд с заявлением о вступлении в дело на основании ч. 5 ст. 52 АПК РФ законодательно не регламентированы. Учитывая общие требования к форме и содержанию заявления, подаваемого прокурором в арбитражный суд, следует отметить, что прокурор вправе направить такое заявление в бумажной или электронной форме, указав сведения о суде и сторонах, о предмете спора, обосновав право прокурора вступить в дело.

Заявление прокурора о вступлении в дело в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований, на стороне истца или ответчика подается в арбитражный суд до принятия судебного акта, которым заканчивается рассмотрение дела в первой инстанции арбитражного суда, если этот судебный акт может повлиять на его права или обязанности по отношению к одной из сторон. Третьи лица, не заявляющие самостоятельных требований относительно предмета спора, пользуются процессуальными правами и несут процессуальные обязанности стороны, за исключением права на изменение основания или предмета иска, увеличение или уменьшение размера исковых требований, отказ от иска, признание иска или заключение мирового соглашения, предъявление встречного иска, требование принудительного исполнения судебного акта (чч. 1, 2 ст. 51 АПК РФ). Следовательно, заявление должно отвечать требованиям, предъявляемым к исковому заявлению (заявлению) прокурора, указанным выше. Рассматриваемое процессуальное положение прокурора влечет указание в заявлении на обстоятельства, которые связывают

прокурора с рассматриваемым делом, со спорной ситуацией (проведенная прокурором до судебного разбирательства проверка исполнения законов в отношении одной из сторон и выявление нарушений, связанных с рассматриваемым спором, и иные обстоятельства).

Заявление о пересмотре судебного акта по новым или вновь открывшимся обстоятельствам подается прокурором, участвовавшим в деле (ч. 1 ст. 312 АПК РФ). Требования к форме и содержанию заявления прокурора установлены в ст. 313 АПК РФ: заявление подается в арбитражный суд на бумажном носителе или в электронном виде, в том числе в форме электронного документа; подписывается лицом, подающим заявление.

В заявлении о пересмотре судебного акта по новым или вновь открывшимся обстоятельствам должны быть указаны:

наименование арбитражного суда, в который подается заявление;

наименования лица, подающего заявление, и других лиц, участвующих в деле, их адрес или место жительства;

наименование арбитражного суда, принявшего судебный акт, о пересмотре которого по новым или вновь открывшимся обстоятельствам ходатайствует заявитель; номер дела, дата принятия судебного акта; предмет спора;

требование лица, подающего заявление; новое или вновь открывшееся обстоятельство, предусмотренное ст. 311 АПК РФ и являющееся, по мнению заявителя, основанием для постановки вопроса о пересмотре судебного акта по новым или вновь открывшимся обстоятельствам, со ссылкой на документы, подтверждающие открытие или установление этого обстоятельства;

перечень прилагаемых документов (копии документов, подтверждающих новые или вновь открывшиеся обстоятельства; копия судебного акта, о пересмотре которого ходатайствует прокурор; документ, подтверждающий направление другим лицам, участвующим в деле, копий заявления и документов, которые у них отсутствуют).

В заявлении могут быть также указаны номера телефонов, факсов, адреса электронной почты лиц, участвующих в деле, и иные сведения.

Документы, прилагаемые к заявлению о пересмотре судебного акта по новым или вновь открывшимся обстоятельствам, могут быть представлены в арбитражный суд в электронном виде.

Письменные ходатайства прокурора. В ходатайстве указываются сведения о суде и сторонах, предмет спора, при необходимости сведения об иных лицах, участвующих в деле; следует подробно указать сущность ходатайства и его обоснование. Порядок составления ходатайств аналогичен составлению заявления в суд: установление и обобщение необходимых сведений, их последовательное логичное изложение и формулирование просьбы к суду.

Необходимость ходатайствовать о применении обеспечительных мер устанавливается в ходе проверки исполнения законов, когда выявляется вероятность принятия ответчиком мер по распоряжению спорным имуществом, денежными средствами на счете. Ходатайство целесообразно указывать в исковом заявлении в целях оперативного решения вопроса судом и реализации обеспечительных мер, чем предотвращается невозможность исполнения решения суда и причинение материального ущерба публичным правовым образованиям.

Также прокурор вправе поставить вопрос о замене одной меры обеспечения иска другой мерой (ч. 1 ст. 95 АПК РФ).

Важным документом является ходатайство о восстановлении пропущенного процессуального срока обращения в суд с заявлением, в котором должны быть указаны уважительные причины пропуска срока; такое ходатайство следует направлять одновременно с заявлением (исковым заявлением) в арбитражный суд (ч. 3 ст. 117 АПК РФ). В качестве уважительных причин пропуска срока подачи прокурором заявления об оспаривании ненормативного правового акта в п. 7 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 23 марта 2012 г. № 15 «О некоторых вопросах участия прокурора в арбитражном процессе» определены принятие мер прокурорского реагирования для выявления и устранения нарушений прав неопределенного круга лиц или иных публичных интересов либо отсутствие возможности, действуя в пределах полномочий, выявить указанные нарушения в установленный срок.

По ходатайству прокурора арбитражный суд может приостановить действие оспариваемого акта, решения. Ходатайство о приостановлении исполнения решения государственного органа, органа местного самоуправления, иного органа, должностного лица, подаваемое в электронном виде, должно быть подписано усиленной квалифицированной электронной подписью (ч. 3 ст. 199 АПК РФ).

Для разъяснения возникающих при рассмотрении дела вопросов, требующих специальных знаний, прокурор вправе ходатайствовать перед арбитражным судом о назначении экспертизы (ст. 82 АПК РФ).

Арбитражный суд вправе по ходатайству прокурора истребовать от истца и иных лиц необходимые доказательства с соблюдением требований ст. 66 АПК РФ (п. 11 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 23 марта 2012 г. № 15 «О некоторых вопросах участия прокурора в арбитражном процессе»).

В ходатайстве о вызове свидетеля необходимо указывать фамилию, имя, отчество свидетеля и то, какие обстоятельства может подтвердить свидетель, о вызове которого ходатайствует прокурор.

При решении вопроса о применении обеспечительных мер необходимо оценивать обоснованность требования, вероятность причинения значительного ущерба публичным образованиям, обеспечивать баланс сторон, целесообразность применения именно такой меры для достижения предотвращения ущерба (п. 8 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 7 июля 2017 г. № 473 «О реализации прокурорами полномочий в арбитражном судопроизводстве»).

Прокурор вправе участвовать в судебном заседании путем использования систем видео-конференц-связи при условии заявления им ходатайства об этом и при наличии в арбитражных судах или судах общей юрисдикции технической возможности осуществления видео-конференц-связи (ч. 1 ст. 153.1 АПК РФ).

На основании ч. 1 ст. 188.1 АПК РФ при выявлении в ходе рассмотрения дела случаев, требующих устранения нарушения законодательства Российской Федерации государственным органом, органом местного самоуправления, иным органом, органи-

зацией, наделенной федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностным лицом, адвокатом, субъектом профессиональной деятельности, арбитражный суд вправе вынести частное определение.

На заявление указанных ходатайств ориентирует п. 9 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 7 июля 2017 г. № 473 «О реализации прокурорами полномочий в арбитражном судопроизводстве».

На основании ст. 319 АПК РФ, п. 17 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 23 марта 2012 г. № 15 «О некоторых вопросах участия прокурора в арбитражном процессе» по общему правилу исполнительный лист выдается по ходатайству взыскателя или по его ходатайству направляется для исполнения непосредственно арбитражным судом; аналогичным образом по ходатайству прокурора исполнительный лист, взыскателем по которому является лицо, в чьих интересах прокурор обращался в арбитражный суд, выдается прокурору, который предъявляет его к исполнению в порядке, установленном законодательством об исполнительном производстве.

Письменные объяснения прокурора могут быть представлены, например, по указанию суда в связи с необходимостью конкретизации позиции прокурора и его доводов (ст. 81 АПК РФ, п. 13 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 23 марта 2012 г. № 15 «О некоторых вопросах участия прокурора в арбитражном процессе»). В объяснении указываются сведения о суде и сторонах, при необходимости – об иных лицах, участвующих в деле, а также сведения по существу спора, который рассматривается судом.

Порядок составления заявлений, подаваемых в ходе арбитражного процесса, аналогичен правилам составления первоначального заявления в суд, указываются сведения о суде и сторонах, при необходимости – об иных лицах, участвующих в деле, следует подробно указать сущность заявления и его обоснование. Заявления прокурора в арбитражном суде, как правило, основываются на необходимости применения судом определенных мер.

Так, в силу ч. 2 ст. 72 АПК РФ заявление об обеспечении доказательств подается в арбитражный суд, в производстве которого находится дело. Заявление об обеспечении доказательств,

подаваемое в электронном виде, должно быть подписано усиленной квалифицированной электронной подписью. В заявлении должны быть указаны доказательства, которые необходимо обеспечить, обстоятельства, для подтверждения которых необходимы эти доказательства, причины, побудившие обратиться с заявлением об их обеспечении.

В заявлении об обеспечении иска указываются обязательные сведения, перечисленные в чч. 1, 2 ст. 92 АПК РФ: наименование суда и сторон, предмет спора и размер имущественных требований, обоснование ходатайства, необходимые обеспечительные меры, перечень прилагаемых документов; могут быть указаны телефоны и адреса электронной почты участвующих в деле лиц и пр. Заявление об обеспечении иска, подаваемое в электронном виде, должно быть подписано усиленной квалифицированной электронной подписью.

В соответствии со ст. 49 АПК РФ прокурор вправе в арбитражном суде первой инстанции до принятия судебного акта, которым заканчивается рассмотрение дела по существу, представить заявление об изменении предмета или основания иска, об изменении размера исковых требований, об отказе от иска.

Апелляционная, кассационная жалобы (представления) прокурора, представления о пересмотре вступившего в законную силу судебного акта арбитражного суда в порядке надзора. Требования в апелляционных и кассационных жалобах необходимо формулировать с учетом пределов рассмотрения дела арбитражным судом апелляционной и кассационной инстанций, полномочий судов соответствующей инстанции, оснований для отмены и изменения судебного акта (п. 10 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 7 июля 2017 г. № 473 «О реализации прокурорами полномочий в арбитражном судопроизводстве»).

При отсутствии оснований для апелляционного и кассационного обжалования судебного акта, которым прокурору в удовлетворении требований отказано, структурному подразделению соответствующей прокуратуры, обеспечивающему участие прокуроров в арбитражном процессе, необходимо составлять мотивированное заключение и информировать об этом прокурора, предъявившего иск (заявление). При необходимости следует заявлять перед арбитражным судом кассационной инстанции, Верховным

Судом Российской Федерации ходатайство о приостановлении исполнения решения, постановления, принятых судами первой и апелляционной инстанций. Во всех случаях обжалования судебных актов другими участниками арбитражного процесса и отсутствия оснований для принесения жалобы участвующий в деле прокурор должен направлять в суд соответствующей инстанции отзыв на жалобу (п. 10 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 7 июля 2017 г. № 473 «О реализации прокурами полномочий в арбитражном судопроизводстве»). Необходимо отметить, что мотивированное заключение прокурора по вопросу наличия оснований обжалования судебного акта не входит в круг процессуальных документов, определенных в Арбитражном процессуальном кодексе Российской Федерации.

Для подготовки жалобы прокурора на судебный акт необходимо проанализировать материалы дела и заявления (искового заявления), сопоставить требования заявления и выводы суда по ним.

Если материалы дела изучаются с заявления, то в первую очередь определяется соблюдение правил подведомственности и подсудности, проверяется правоспособность сторон, соблюдение порядка возбуждения дела, полномочия суда на рассмотрение дела. Далее изучаются приложенные к заявлению документы, доказательства. После этого анализируются протоколы судебных заседаний. При изучении материалов дела проверяется соблюдение судом требований о всесторонности, полноте, объективности рассмотрения дела; соблюдение норм материального и процессуального законодательства, прав и интересов сторон. Последним изучается решение суда и устанавливается соответствие его выводов выводам, которые сделаны проверяющим лицом. Если имеются противоречия в выводах суда и проверяющего решение лица, анализируются основания выводов.

Иной подход предполагает сначала анализ решения, затем заявления с приложенными документами, доказательств, протоколов заседаний суда.

В ходе проверки также устанавливается, кем и когда принято решение, подписано ли оно надлежащим лицом.

Кроме того, надлежит выяснить соблюдение судом требований ст. 168, 170 АПК РФ о последовательности изложения

вводной, описательной, мотивировочной и резолютивной частей решения и их содержания.

Важно проверить, не допущены ли судом нарушения норм процессуального права, являющиеся основанием отмены решения в любом случае и аналогичные рассмотренным в начале главы применительно к гражданскому процессу, дополненные указанием об обязательности подписания протокола судебного заседания только лицами, которые названы в ст. 155 АПК РФ (ч. 4 ст. 270 АПК РФ).

По результатам проверки решения суда и при наличии оснований для изменения или отмены решения арбитражного суда первой инстанции, указанных в ст. 270 АПК РФ, составляется апелляционная жалоба.

Форма и содержание апелляционной жалобы определены в ст. 260 АПК РФ: оформляется на бумажном носителе или в электронном виде, в том числе в форме электронного документа; подписывается лицом, подающим жалобу. Апелляционная жалоба, подаваемая в электронном виде, содержащая ходатайство об обеспечении иска, должна быть подписана усиленной квалифицированной электронной подписью.

В апелляционной жалобе должны быть указаны:

наименование арбитражного суда, в который подается апелляционная жалоба;

наименование лица, подающего жалобу, и других лиц, участвующих в деле;

наименование арбитражного суда, принявшего обжалуемое решение, номер дела и дата принятия решения, предмет спора;

требования лица, подающего жалобу, и основания, по которым лицо, подающее жалобу, обжалует решение, со ссылкой на законы, иные нормативные правовые акты, обстоятельства дела и имеющиеся в деле доказательства;

перечень прилагаемых к жалобе документов (копия оспариваемого решения; документ, подтверждающий направление или вручение другим лицам, участвующим в деле, копий апелляционной жалобы и документов, которые у них отсутствуют). Документы, прилагаемые к апелляционной жалобе, могут быть представлены в арбитражный суд в электронном виде.

В апелляционной жалобе могут быть указаны номера телефонов, факсов, адреса электронной почты и иные необходимые для рассмотрения дела сведения, а также заявлены имеющиеся ходатайства.

К апелляционной жалобе на определение арбитражного суда о возвращении искового заявления должны быть также приложены возвращенное исковое заявление и документы, прилагавшиеся к нему при подаче в арбитражный суд.

Вступившее в законную силу решение арбитражного суда первой инстанции может быть обжаловано полностью или в части в порядке кассационного производства, если такое решение было предметом рассмотрения в арбитражном суде апелляционной инстанции или если арбитражный суд апелляционной инстанции отказал в восстановлении пропущенного срока принесения апелляционного представления (ч. 1 ст. 273 АПК РФ).

По результатам проверки решения, постановления суда и при наличии оснований, предусмотренных ст. 286, ч. 4 ст. 288 АПК РФ, составляется кассационная жалоба. Форма и содержание кассационной жалобы определены в ст. 277 АПК РФ: кассационная жалоба подается в арбитражный суд на бумажном носителе или в электронном виде, в том числе в форме электронного документа, подписывается лицом, подающим жалобу. Кассационная жалоба, подаваемая в электронном виде, содержащая ходатайство об обеспечении иска, должна быть подписана усиленной квалифицированной электронной подписью.

В кассационной жалобе должны быть указаны:

наименование арбитражного суда, в который подается кассационная жалоба;

наименование лица, подающего жалобу, с указанием его процессуального положения, а также других лиц, участвующих в деле, их адрес или место жительства;

наименование арбитражного суда, принявшего обжалуемое решение, постановление, номер дела и дата принятия решения, постановления, предмет спора;

требования лица, подающего жалобу, о проверке законности обжалуемого судебного акта и основания, по которым лицо, подающее жалобу, обжалует решение, постановление, со ссылкой

на законы или иные нормативные правовые акты, обстоятельства дела и имеющиеся в деле доказательства;

перечень прилагаемых к жалобе документов (копия обжалуемого судебного акта; документы, подтверждающие направление или вручение другим лицам, участвующим в деле, копий кассационной жалобы и документов, которые у них отсутствуют). Документы, прилагаемые к кассационной жалобе, могут быть представлены в арбитражный суд в электронном виде.

В кассационной жалобе могут быть также указаны номера телефонов, факсов, адреса электронной почты и иные необходимые для рассмотрения дела сведения, заявлены имеющиеся ходатайства.

Требования к форме и содержанию кассационного представления, подаваемого в Судебную коллегию Верховного Суда Российской Федерации, определены в ст. 291.3 АПК РФ. Кассационное представление подается на бумажном носителе или в электронном виде, в том числе в форме электронного документа, подписывается лицом, подающим представление, указанным в ч. 5 ст. 291.1 АПК РФ.

В кассационном представлении должны быть указаны:

наименование суда, в который подается кассационная жалоба, представление;

наименование лица, подающего кассационное представление, его процессуальное положение;

наименования лиц, участвующих в деле, их адрес или место жительства;

сведения об обжалуемом судебном акте и наименование принявшего его арбитражного суда; сведения о других судебных актах, принятых по делу, предмет спора;

основания, по которым лицо обжалует судебный акт, с указанием на то, в чем заключаются существенные нарушения норм материального права и (или) норм процессуального права, повлиявшие на исход судебного разбирательства, и приведением доводов, свидетельствующих о существенных нарушениях прав и законных интересов лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности;

законы или иные нормативные правовые акты, подтверждающие, по мнению лица, наличие нарушений, указанных выше;

просьба лица, подающего кассационное представление;

перечень документов, прилагаемых к кассационному представлению (копии обжалуемого судебного акта и других судебных актов, принятых по делу). Прилагаемые документы могут быть представлены в Судебную коллегия Верховного Суда Российской Федерации в электронном виде.

В кассационном представлении могут быть указаны номера телефонов, факсов, адреса электронной почты и иные необходимые для рассмотрения дела сведения, а также заявлены имеющиеся ходатайства.

Требования к форме и содержанию представления прокурора о пересмотре вступившего в законную силу судебного акта арбитражного суда в порядке надзора указаны в ст. 308.2 АПК РФ. Представление подается на бумажном носителе или в электронном виде, в том числе в форме электронного документа, должно быть подписано Генеральным прокурором Российской Федерации или его заместителем. В представлении должны быть указаны:

наименование суда, в который оно подается;

наименование лица, подающего представление, его процессуальное положение, адрес;

наименования лиц, участвующих в деле, их адрес или место жительства;

наименования судов, рассматривавших дело в первой, апелляционной или кассационной инстанциях, и содержание принятых ими судебных актов;

сведения об обжалуемом судебном акте, дате его принятия и вступления в законную силу;

предмет спора;

основания пересмотра судебного акта в порядке надзора, предусмотренные ст. 308.8 АПК РФ, с приведением доводов, свидетельствующих о наличии таких оснований;

просьба лица, подающего представление;

перечень документов, прилагаемых к представлению (копии, количество которых соответствует количеству лиц, участвующих в деле).

В надзорной жалобе в интересах лица, не принимавшего участия в деле, должно быть указано, какие права, свободы или законные интересы этого лица нарушены вступившим в законную силу судебным актом.

Отзыв прокурора на апелляционную жалобу должен соответствовать требованиям ст. 262 АПК РФ: отзыв и прилагаемые к нему документы представляются в арбитражный суд на бумажном носителе или в электронном виде, в том числе в форме электронного документа, подписывается лицом, участвующим в деле. Прокурор направляет отзыв на апелляционную жалобу с приложением документов, подтверждающих возражения относительно жалобы, другим лицам, участвующим в деле, и в арбитражный суд. Отзыв на бумажном носителе направляется в арбитражный суд и лицам, участвующим в деле, заказными письмами с уведомлением о вручении; отзыв в электронном виде направляется лицам, участвующим в деле, посредством единого портала государственных и муниципальных услуг либо системы электронного документооборота участника арбитражного процесса с использованием единой системы межведомственного электронного взаимодействия. К отзыву, направляемому в арбитражный суд, прилагается также документ, подтверждающий направление отзыва другим лицам, участвующим в деле.

Отзыв прокурора на кассационную жалобу и прилагаемые к нему документы могут быть представлены в арбитражный суд на бумажном носителе или в электронном виде, в том числе в форме электронного документа, подписывается лицом, участвующим в деле, или его представителем. Отзыв на бумажном носителе направляется в арбитражный суд и лицам, участвующим в деле, заказными письмами с уведомлением о вручении; отзыв в электронном виде направляется лицам, участвующим в деле, посредством единого портала государственных и муниципальных услуг либо системы электронного документооборота участника арбитражного процесса с использованием единой системы межведомственного электронного взаимодействия. Прокурор направляет отзыв на кассационную жалобу с приложением документов, подтверждающих возражения относительно жалобы, другим лицам, участвующим в деле, и в арбитражный суд. К отзыву, направляемому в арбитражный суд, прилагается также документ, подтверждающий направление отзыва другим лицам, участвующим в деле.

По правилам ст. 291.4 АПК РФ при обжаловании постановления Судебной коллегии Верховного Суда Российской Федерации отзыв и прилагаемые к нему документы могут быть представлены в Судебную коллегию Верховного Суда Российской Федерации на бумажном носителе или в электронном виде, в том числе в форме электронного документа, подписывается прокурором, участвующим в деле. Отзыв на кассационную жалобу с приложением документов, подтверждающих возражения относительно жалобы, направляется другим лицам, участвующим в деле, и в Судебную коллегию Верховного Суда Российской Федерации. К отзыву, направляемому в Судебную коллегию Верховного Суда Российской Федерации, прилагается документ, подтверждающий направление отзыва другим лицам, участвующим в деле.

Глава 12. Методика составления процессуальных актов по делам об административных правонарушениях

Участие прокурора в административно-юрисдикционном процессе как акт реализации материальных норм об административной ответственности, осуществляется в разных формах:

надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением действующих на территории Российской Федерации законов при производстве по делам об административных правонарушениях, за исключением дел, находящихся в производстве суда (п. 1 ч. 2 ст. 1, ст. 25 Закона о прокуратуре, ст. 24.6 КоАП РФ)⁴⁷;

возбуждение дел об административных правонарушениях, отнесенных к исключительной компетенции органов прокуратуры и указанных в предложении 1 ч. 1 ст. 28.4 КоАП РФ (п. 8 ч. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре, п. 1 ч. 1 ст. 25.11 КоАП РФ), либо отказ в возбуждении дел об административных правонарушениях (ч. 5 ст. 28.1 КоАП РФ);

проведение административного расследования (п. 8 ч. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре);

⁴⁷ Шергин А. П. Административно-юрисдикционный процесс как вид юридического процесса // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. 2015. № 8. С. 140–147.

участие в рассмотрении дел об административных правонарушениях: представление доказательства, заявление ходатайств, дача заключения по вопросам, возникающим во время рассмотрения дела (п. 2 ч. 1 ст. 25.11 КоАП РФ);

принесение протестов на постановления по делам об административных правонарушениях независимо от участия в деле (п. 3 ч. 1 ст. 25.11 КоАП РФ).

В зависимости от формы участия в административно-юрисдикционном процессе прокурор наделен полномочиями использовать меры, направленные на достижение целей прокурорской деятельности, в том числе путем внесения таких **актов прокурорского реагирования**:

как постановление о возбуждении дела об административном правонарушении;

постановление о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования;

определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении;

представление об устранении нарушений федерального законодательства;

предостережение о недопустимости нарушения закона;

постановление об освобождении лица, незаконно подвергнутого административному задержанию на основании решений несудебных органов;

а также следующих **процессуальных документов**:

ходатайство;

заключение по вопросам, возникающим во время рассмотрения дела;

протест на постановление по делу об административном правонарушении.

Постановление о возбуждении дела об административном правонарушении. Порядок подготовки, а также его форма и содержание рассмотрены в главе 7 настоящего учебного пособия.

Возбуждение дел об административных правонарушениях исключительной компетенции и проведение по ним административного расследования – одно из направлений деятельности прокурора в административно-юрисдикционном процессе.

Как справедливо отмечает Д. А. Лобачев, «после внесения дополнений в закон „О прокуратуре“ возбуждение дел об административных правонарушениях и проведение административного расследования приобрело статус самостоятельного направления деятельности, которое возможно реализовывать вне рамок надзорной деятельности»⁴⁸.

В постановлении о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования указываются дата и место его составления; должность, фамилия и инициалы лица, вынесшего постановление; повод для возбуждения дела об административном правонарушении, данные, указывающие на наличие события административного правонарушения, статья Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях либо закона субъекта Российской Федерации, предусматривающая административную ответственность за данное административное правонарушение.

Следует учитывать, что административное расследование проводится в следующих случаях:

осуществление экспертизы или иных процессуальных действий, требующих значительных временных затрат, по выявленным административным правонарушениям в области антимонопольного, патентного законодательства, законодательства Российской Федерации в области связи (в части административных правонарушений, предусмотренных ст. 13.2.1 КоАП РФ), законодательства в области обеспечения безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации (в части административных правонарушений, предусмотренных ст. 13.12.1 и 9.7.15 КоАП РФ), законодательства о средствах массовой информации (в части административных правонарушений, предусмотренных ст. 13.15 КоАП РФ), законодательства о естественных монополиях, законодательства о рекламе, законодательства об акционерных обществах, о рынке ценных бумаг и об инвестиционных фондах, страхового законодательства, законодательства о защите прав и законных интересов физических лиц при осуществлении деятельности по возврату просроченной задолженности,

⁴⁸ Лобачев Д. А. Проблемы правового регулирования проведения прокурором административного расследования // Проблемы науки. 2016. № 4 (5). С. 58.

законодательства о выборах и референдумах, законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, законодательства в области инвестиционной деятельности (в части административных правонарушений, предусмотренных ст. 14.56.1 КоАП РФ), законодательства Российской Федерации о противодействии терроризму (в части административного правонарушения, предусмотренного ст. 15.27.1 КоАП РФ), законодательства о противодействии экстремистской деятельности (в части административных правонарушений, предусмотренных ст. 20.3.1, 20.3.2 КоАП РФ), законодательства о противодействии коррупции, трудового законодательства, законодательства о противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком, законодательства о наркотических средствах, психотропных веществах и об их прекурсорах, законодательства о физической культуре и спорте в части, касающейся предотвращения допинга в спорте и борьбы с ним, нарушения требований к положениям (регламентам) об официальных спортивных соревнованиях, законодательства о государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр в части, касающейся нарушения требований к организаторам азартных игр в букмекерских конторах и тотализаторах при заключении пари на официальные спортивные соревнования и проведении иных азартных игр, миграционного законодательства, валютного законодательства Российской Федерации и актов органов валютного регулирования, законодательства о защите прав потребителей, о техническом регулировании, об аккредитации в национальной системе аккредитации, об организации и о проведении азартных игр, об охране здоровья граждан, об авторском праве и смежных правах, о товарных знаках, знаках обслуживания и наименованиях мест происхождения товаров, в области бюджетного законодательства Российской Федерации и нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, законодательства в области налогов и сборов, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, ветеринарии, карантина растений, общественной нравственности, таможенного дела, экспортного контроля, государственного регулирования цен (тарифов) на товары (услуги), об основах

регулирования тарифов организаций коммунального комплекса, в области охраны окружающей среды и природопользования, производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, производства и оборота табачных изделий, табачной продукции, никотинсодержащей продукции и сырья для производства такой продукции, об основах государственного регулирования торговой деятельности (в части административных правонарушений, предусмотренных ст. 15.12 КоАП РФ), об обращении лекарственных средств, в области пожарной безопасности, промышленной безопасности, о безопасности гидротехнических сооружений, в области использования атомной энергии, об электроэнергетике, о теплоснабжении, о водоснабжении и водоотведении, о газоснабжении, о градостроительной деятельности, в области дорожного движения и на транспорте, в области технического осмотра транспортных средств, несостоятельности (банкротства), законодательства Российской Федерации в сфере государственного оборонного заказа, о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, об охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, о государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, о применении контрольно-кассовой техники, а также после выявления административного правонарушения против порядка управления (в части непредоставления или неполного предоставления демонстратором фильма, осуществляющим платный показ фильма в кинозале, информации в единую федеральную автоматизированную информационную систему сведений о показах фильмов в кинозалах либо предоставления заведомо недостоверной информации), в области охраны собственности (в части административных правонарушений, предусмотренных ст. 7.3, 7.5 КоАП РФ);

а также в случаях совершения административных правонарушений, предусмотренных ст. 6.1.1, 7.27, 13.41, 20.6.1 КоАП РФ.

При вынесении постановления о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования физическому лицу или законному представителю

юридического лица, в отношении которых оно вынесено, а также иным участникам производства по делу об административном правонарушении разъясняются их права и обязанности, предусмотренные Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, о чем делается запись. Копия данного постановления в течение суток вручается под расписку либо высылается физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых оно вынесено, а также потерпевшему.

Постановление о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования подписывается прокурором или его заместителем.

Определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении – документ, который выносится прокурором по результатам рассмотрения материалов, сообщений и заявлений, указанных в пп. 2 и 3 ч. 1 ст. 28.1 КоАП РФ, об инциденте, при отсутствии оснований для возбуждения дела об административном правонарушении.

В определении об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении указываются:

вид документа (ОПРЕДЕЛЕНИЕ) и заголовок (*Об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении*);

в вводной части: дата, место его составления; должность, классный чин должностного лица органа прокуратуры, его вынесшего; сведения о рассмотренных материалах;

в описательно-мотивировочной части указываются поводы и основания, ставшие предметом рассмотрения в органах прокуратуры; дается анализ законодательства, доказательств и иных материалов, исключающих производство по делу об административном правонарушении и препятствующих принятию решения о возбуждении дела об административном правонарушении; обстоятельства; нормы процессуального законодательства, ставшие основанием для его вынесения;

в резолютивной части выражается мнение должностного лица об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении и основания данного решения.

Определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении подписывается прокурором или его заместителем.

Представление об устранении нарушений федерального законодательства. Общие вопросы подготовки, формы и содержания освещены в теме 7 настоящего учебного пособия.

Следует отметить, что в административно-юрисдикционном процессе основаниями для внесения такого представления являются нарушения материальных и процессуальных норм административного законодательства объектами прокурорского надзора.

Предостережение о недопустимости нарушения закона на данном участке деятельности прокурора объявляется в случаях, когда достоверно известно о готовящемся нарушении федерального законодательства в ходе административно-юрисдикционного процесса. Порядок его подготовки, форма и содержание раскрыты в теме 7 настоящего учебного пособия.

Как отмечено выше, в сфере преследования за административные правонарушения прокурор осуществляет не только надзорные полномочия, но и иные, предусмотренные законодательством об административных правонарушениях, которые также позволяют достичь цели законности привлечения лиц к административной ответственности и реализуются путем подготовки процессуальных документов.

Постановление об освобождении лица, незаконно подвергнутого административному задержанию на основании решений несудебных органов, выносится прокурором на основании п. 1 ч. 3 ст. 22 Закона о прокуратуре. Под административным задержанием понимается кратковременное ограничение свободы физического лица. Административное задержание может быть применено в исключительных случаях, если это необходимо для обеспечения правильного и своевременного рассмотрения дела об административном правонарушении, исполнения постановления по делу об административном правонарушении. Согласно ч. 1 ст. 27.3 КоАП РФ административное задержание вправе осуществлять в случаях, предусмотренных законом:

должностные лица органов внутренних дел (полиции);

старшее в месте расположения охраняемого объекта должностное лицо федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции в сфере деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации, ведомственной охраны федеральных органов исполнительной власти и организаций, военизированных и сторожевых подразделений организации, подведомственной федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему функции в сфере деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации, военнослужащие войск национальной гвардии Российской Федерации;

должностные лица военной автомобильной инспекции;

должностные лица пограничных органов;

должностные лица таможенных органов;

военнослужащие и должностные лица органов и учреждений уголовно-исполнительной системы;

должностные лица, осуществляющие контртеррористическую операцию;

должностные лица органа, уполномоченного на осуществление функций по принудительному исполнению исполнительных документов и обеспечению установленного порядка деятельности судов;

должностные лица военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации;

военнослужащие федерального органа исполнительной власти в сфере мобилизационной подготовки и мобилизации;

военнослужащие Вооруженных Сил Российской Федерации.

Задержанные лица должны содержаться в специально отведенных для этого помещениях органов, указанных в ст. 27.3 КоАП РФ, либо в специальных учреждениях, создаваемых в установленном порядке органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, отвечающих санитарным требованиям и исключающих возможность их самовольного оставления.

Условия содержания лиц, задержанных за административное правонарушение, нормы питания и порядок медицинского обслуживания таких лиц определены Положением, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 октября 2003 г. № 627.

Согласно п. 7.4 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» прокурорам надлежит регулярно проводить проверки соблюдения прав лиц, содержащихся в местах отбывания административного ареста, решительно пресекать факты незаконного применения к гражданам административного задержания, активнее использовать предоставленное ст. 22 Закона о прокуратуре право освобождать своим постановлением лиц, необоснованно подвергнутых административному задержанию на основании решений несудебных органов.

В случае установления факта незаконного задержания лица за административное правонарушение, нарушения порядка задержания или условий содержания прокурор освобождает такое лицо своим постановлением, которое состоит:

из вводной части, в которой указывается вид документа и его наименование, дата и место вынесения, должность, классный чин работника прокуратуры, его вынесшего, повод его вынесения;

описательно-мотивировочной части, в которой отражаются фактические обстоятельства обнаружения нарушения федерального законодательства, установочные данные задержанного; указываются нормы права, которые нарушены и обстоятельства, подтверждающие нарушение; дается им юридическая оценка;

резольютивной части, в которой прокурор постановляет освободить лицо, незаконно задержанное за совершение административного правонарушения.

Постановление об освобождении лица, незаконно подвергнутого административному задержанию на основании решений несудебных органов, подписывается прокурором или его заместителем.

Прокурор не только возбуждает дела об административных правонарушениях и проводит административное расследование, но также активно участвует в рассмотрении дела об административном правонарушении, на что ориентирует п. 1.1 приказа Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 19 февраля 2015 г. № 78 «Об организации работы по реализации полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях». Одним из путей реализации полномочий прокурора

при рассмотрении по существу дел данной категории является возможность заявлять *ходатайство* – официальную просьбу лица, участвующего в производстве по делу об административном правонарушении, выраженную в письменной форме и адресованную судье, органу или должностному лицу, в производстве которых находится дело, и подлежащую обязательному и немедленному рассмотрению указанными лицами (ст. 24.4 КоАП РФ), что предусмотрено п. 2 ч. 1 ст. 25.11 КоАП РФ.

Генеральным прокурором Российской Федерации определены конкретные случаи, когда прокурор обязан заявить ходатайство:

о передаче дела для рассмотрения соответствующему судье – при наличии оснований по находящимся в производстве органа, должностного лица делам об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 2 ст. 23.1 КоАП РФ;

о внесении судьей, органом, должностным лицом, рассматривающим дело об административном правонарушении, в соответствующие организации и соответствующим должностным лицам представления о принятии мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения (ст. 29.13 КоАП РФ), – во всех необходимых случаях.

Форма ходатайства законодательно не закреплена. В связи с этим при подготовке данного документа прокурор пользуется требованиями Инструкции по делопроизводству в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации. В нем указываются:

адресат (судья, орган или должностное лицо, рассматривающее дело об административном правонарушении); дата и регистрационный номер;

вид документа (ХОДАТАЙСТВО) и заголовок;

в вводной части указываются установочные данные дела об административном правонарушении;

в описательно-мотивировочной части указывается характер правовой ситуации, требующей разрешения; выражается отношение прокурора, участвующего в деле, к данной ситуации, которое должно быть мотивировано нормами законодательства, доказательствами, имеющимися в деле, позициями вышестоящих судов и органов, в чью компетенцию входит рассмотрение дел

об административных правонарушениях, другими объективными данными, подтверждающими законность требований, изложенных в ходатайстве;

в резолютивной части ходатайства коротко излагается просьба, адресованная судье, органу или должностному лицу, рассматривающему дело об административном правонарушении.

Ходатайство подписывается прокурорским работником, участвующим в рассмотрении дела, либо прокурором (заместителем), вынесшим постановление о возбуждении дела об административном правонарушении.

Заключение по вопросам, возникающим во время рассмотрения дела об административном правонарушении (п. 2 ч. 1 ст. 25.11 КоАП РФ). В целях реализации этого полномочия Генеральным прокурором Российской Федерации предписано по результатам исследования представленных доказательств давать мотивированное заключение по делу об административном правонарушении в соответствии с ч. 2 ст. 29.7 КоАП РФ (п. 3.3.3 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 19 февраля 2015 г. № 78 «Об организации работы по реализации полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях»).

Кроме того, согласно п. 4.4 рассматриваемого приказа Генерального прокурора Российской Федерации при отсутствии оснований для принесения протеста на постановление по делу об административном правонарушении следует составлять мотивированное заключение.

Несмотря на то что данный документ предусмотрен законодательно, форма его не предусмотрена, что указывает на необходимость его подготовки в соответствии с требованиями Инструкции по делопроизводству в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации. В нем должно быть указано:

вид документа (ЗАКЛЮЧЕНИЕ) и заголовок;

в вводной части указываются дата и место составления, должность и классный чин работника прокуратуры, подготовившего заключение, установочные данные дела об административном правонарушении, которое рассмотрено;

в описательно-мотивировочной части указывается:

фабула дела (дата, время, место события совершенного административного проступка, либо обстоятельства, изложенные в протоколе об административном правонарушении или в постановлении о возбуждении дела об административном правонарушении);

квалификация, данная согласно Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях или согласно административному законодательству субъекта Российской Федерации, административного правонарушения, в совершении которого лицо признано виновным или за совершение которого подверглось административному преследованию;

сведения о лице, которое привлечено к административной ответственности (подверглось административному преследованию);

результаты рассмотрения дела об административном правонарушении или решение, в отношении которого дается заключение;

позиция прокурора;

доказательства, подтверждающие виновность лица, привлекаемого за совершение административного правонарушения;

обстоятельства, смягчающие или отягчающие ответственность;

наличие обстоятельств, исключающих привлечение лица к административной ответственности;

иные обстоятельства, влияющие на законность и справедливость принятия решения по делу об административном правонарушении;

соответствие решения по делу нормам материального и процессуального законодательства (если решение вынесено);

в резолютивной части заключения указывается позиция работника прокуратуры о соответствии федеральному закону исследуемого события.

Заключение подписывается работником прокуратуры, его составившим.

Протест на постановление по делу об административном правонарушении или на определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении – еще один из видов процессуальных документов,готавливаемых прокурорами в рамках административно-юрисдикционного процесса.

На правовую природу данного процессуального акта существуют различные точки зрения. Например, некоторые ученые относят его к актам прокурорского надзора⁴⁹. Вместе с тем имеет место и другая точка зрения. В частности, И. И. Балаклеец и М. Б. Цуприк, хотя и смешивают понятие «протест на незаконный правовой акт», ссылаясь на его определение, данное в научной литературе, с понятием «протест на постановление по делу об административном правонарушении», тем не менее верно отмечают, что последний по своей правовой природе «приравняется к жалобе на постановление по делу об административном правонарушении. <...> Протест как процессуальный документ (курсив наш. – И. М.), выражающий несогласие прокурора с решением по делу об административном правонарушении, нельзя рассматривать только как акт прокурорского реагирования»⁵⁰.

Таким образом, следует понимать, что протест, приносимый прокурором в рамках рассмотрения дела об административном правонарушении, по правовой природе не идентичен протесту, приносимому прокурором в ходе осуществления надзорной деятельности, и между ними имеются существенные различия:

в правовом регулировании: протест на незаконный правовой акт приносится в рамках полномочий, предусмотренных ст. 23 Закона о прокуратуре, а протест на решения органов или должностных лиц, полномочных рассматривать дела об административных правонарушениях, – ст. 30.10 и 30.14 КоАП РФ, а судьи также и на основании ч. 3 ст. 36 Закона о прокуратуре;

суды, органы и должностные лица, полномочные рассматривать дела об административных правонарушениях, входят в единую систему, предусмотренную главой 23 КоАП РФ, а обжалование их решений имеет единый порядок, предусмотренный главой 30 КоАП РФ. Прокурор участвует в рассмотрении дела

⁴⁹ См., напр.: Басов С. Л. Пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях в порядке надзора по протесту прокурора // КриминалистЪ. 2010. № 1 (6). С. 93 ; Жукова П. Д. Деятельность органов прокуратуры в производстве по делам об административных правонарушениях: практический аспект // Вестник Российской правовой академии. 2023. № 4. С. 168.

⁵⁰ Балаклеец И. И., Цуприк М. Б. Актуальные аспекты участия прокурора в рассмотрении дел об административных правонарушениях // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2018. Вып. 8. С. 179.

об административном правонарушении как лицо, его возбудившее, либо вступает в процесс для дачи заключения. Следовательно, прокурор на данной стадии надзорные функции не осуществляет;

законодательством об административных правонарушениях установлена структурированная процедура обжалования (опротестования) незаконных решений судов, органов и должностных лиц, правомочных рассматривать дела об административных правонарушениях, которая реализуется в рамках этой же отрасли права, тогда как в случае отклонения протеста прокурора на незаконный правовой акт предусмотрен иной порядок восстановления законности – в рамках административного судопроизводства;

протест на постановление по делу об административном правонарушении имеет общие родовые признаки с представлениями на незаконные судебные решения по уголовным, гражданским, административным и арбитражным делам, которые к актам прокурорского надзора не относятся;

протест на постановление по делу об административном правонарушении, в отличие от протеста на незаконный правовой акт, подписывается не только прокурором или заместителем прокурора, но и лицом, участвующим в рассмотрении дела об административном правонарушении по существу.

Протесты прокурора в рамках административно-юрисдикционного процесса приносятся на не вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении и на вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении, а также на определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении.

При этом, согласно пп. 4, 4.1 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 19 февраля 2015 г. № 78 «Об организации работы по реализации полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях», прокурорам и заместителям прокуроров предписано своевременно реагировать на незаконные и необоснованные постановления (определения) по делам об административных правонарушениях; обеспечивать последовательное оспаривание постановлений по делу об административном правонарушении. При наличии оснований для пересмотра решения (постановления)

по делу об административном правонарушении, вынесенного арбитражным судом, следует руководствоваться соответствующими положениями приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 7 июля 2017 г. № 473 «О реализации прокурорами полномочий в арбитражном судопроизводстве».

1. Не вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении и (или) последующие решения вышестоящих инстанций по жалобам на это постановление могут быть опротестованы прокурором:

в вышестоящем суде – вынесенное судьей;

в районном суде по месту нахождения коллегиального органа – вынесенное коллегиальным органом;

в вышестоящем органе, у вышестоящего должностного лица либо в районном суде по месту рассмотрения дела – вынесенное должностным лицом;

в вышестоящем органе, у вышестоящего должностного лица, в уполномоченном соответствующим нормативным правовым актом Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации или соглашением о передаче осуществления части полномочий федеральном органе исполнительной власти либо в районном суде по месту рассмотрения дела – вынесенное должностным лицом, указанным в ч. 2 ст. 23.79, ч. 2 ст. 23.79.1 или ч. 2 ст. 23.79.2 КоАП РФ;

в районном суде по месту рассмотрения дела – вынесенное иным органом, созданным в соответствии с законом субъекта Российской Федерации.

Постановление по делу об административном правонарушении, связанном с осуществлением предпринимательской или иной экономической деятельности юридическим лицом или лицом, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, опротестовывается в арбитражном суде в соответствии с арбитражным процессуальным законодательством.

Протест на постановление по делу об административном правонарушении подается судье, в орган, должностному лицу, которыми вынесено постановление по делу, в течение десяти дней со дня вручения или получения копии постановления. Срок подачи протеста по делам, предусмотренным ст. 5.1–5.25, 5.45–5.52,

5.56, 5.58, 5.69 КоАП РФ, составляет пять дней. Протест также может быть подан непосредственно в суд, вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу, уполномоченным его рассматривать.

Протест прокурора на постановление по делу об административном правонарушении и (или) последующие решения по жалобам на это постановление рассматриваются в общем порядке и в сроки, установленные ст. 30.4–30.8 КоАП РФ.

Форма протеста прокурора на не вступившие в законную силу постановления по делам об административных правонарушениях, на определения об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении не установлена. Между тем она должна соответствовать положениям Инструкции по делопроизводству в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации и содержать:

адресата (наименование судебной инстанции, органа или вышестоящего должностного лица, полномочных рассмотреть протест прокурора);

наименование решения, которое обжалуется, его реквизиты, дело, по которому данное решение вынесено, суд, орган, или должностное лицо, его вынесшее;

вид документа (ПРОТЕСТ) и заголовок;

в вводной части указываются фабула дела, юридическая квалификация, сведения о лице, привлеченном к административной ответственности;

в описательно-мотивировочной части указываются обстоятельства, которые, по мнению прокурора, не соответствуют нормам права; дается анализ федерального законодательства, доказательств, иных материалов и документов, на основании которых он пришел к такому выводу;

в резолютивной части отражаются требования прокурора об отмене процессуального решения по делу об административном правонарушении или его изменении.

Протест на не вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении подписывается работником прокуратуры, участвовавшим в рассмотрении дела, либо прокурором (заместителем прокурора), возбудившим дело об административном правонарушении.

2. Протесты на вступившие в законную силу постановления по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов подаются в кассационные суды общей юрисдикции, в том числе кассационный военный суд, Верховный Суд Российской Федерации. Вступившие в законную силу решения арбитражных судов по делу об административном правонарушении, решения, принятые ими по результатам рассмотрения жалоб, протестов (представлений), пересматриваются Верховным Судом Российской Федерации, если были исчерпаны все предусмотренные арбитражным процессуальным законодательством способы их обжалования в арбитражных судах, в соответствии с правилами, установленными Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации.

Протест на вступившие в законную силу постановления по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов должны содержать:

наименование суда, в который приносится протест;

сведения о прокуроре, принесшем протест;

сведения о других участниках производства по делу об административном правонарушении;

указание на постановление по делу об административном правонарушении, решение по результатам рассмотрения жалоб, протестов;

доводы прокурора, принесшего протест, с указанием оснований для пересмотра вступивших в законную силу постановлений по делу об административном правонарушении, решений по результатам рассмотрения жалоб, протестов;

перечень материалов, прилагаемых к протесту;

подпись прокурора, принесшего протест.

К протесту должны быть приложены:

копия постановления по делу об административном правонарушении;

копии решений по результатам рассмотрения жалоб, протестов, если такие решения вынесены;

копии протеста, число которых соответствует числу других участников производства по делу об административном правонарушении, указанных в ст. 25.1–25.4, 25.11 КоАП РФ.

Право принесения протеста принадлежит прокурорам субъектов Российской Федерации и их заместителям, Генеральному прокурору Российской Федерации и его заместителям, а в отношении военнослужащих и граждан, призванных на военные сборы, – прокурорам военных округов, флотов и приравненным к ним прокурорам, Главному военному прокурору и их заместителям.

При этом, согласно п. 11 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 7 июля 2017 г. № 473 «Об обеспечении участия прокуроров в арбитражном процессе», при наличии оснований для пересмотра Верховным Судом Российской Федерации в кассационном или надзорном порядке вступивших в законную силу судебных актов по делам об административных правонарушениях в порядке главы 25 АПК РФ следует обращаться к Генеральному прокурору Российской Федерации (его заместителю) с представлением о необходимости пересмотра такого решения. Представление с наблюдательным производством и заверенной копией судебного акта направляется в течение двух недель с момента изготовления судебного акта в полном объеме.

Подводя итог, следует отметить, что в административно-юрисдикционном процессе прокурор обладает весьма обширными полномочиями, что обуславливает наличие значительного числа актов прокурорского реагирования и процессуальных документов, составляемых для достижения цели вынесения законного и справедливого решения по каждому делу об административном правонарушении.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В учебном пособии в первом разделе авторами представлены результаты определения понятия видов актов прокурорского реагирования в уголовном судопроизводстве, а также методические рекомендации по их составлению, включая методику составления процессуальных актов в стадии возбуждения уголовного дела, в стадии предварительного расследования, в том числе при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве, в судебных стадиях уголовного судопроизводства.

В свою очередь, раздел второй посвящен вопросам определения видов и порядку составления иных актов прокурорского реагирования, включая понятие и виды актов прокурорского реагирования, составляемых вне уголовно-правовой сферы. В разделе объединены методические рекомендации по составлению актов прокурорской деятельности при осуществлении надзора за исполнением законов, законностью правовых актов, соблюдением прав человека и гражданина, особенности составления актов прокурорского реагирования по результатам деятельности в сфере противодействия коррупции, экстремизму, терроризму и их финансированию, дана методика составления актов прокурорского реагирования при осуществлении надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу. Самостоятельное внимание уделено методическим рекомендациям по составлению процессуальных актов и иных документов в гражданском, административном и арбитражном судопроизводстве, а также по делам об административных правонарушениях.

Определяя круг вопросов, подлежащих включению в данное пособие, авторы исходили из существующих подходов к определению наиболее значимых, приоритетных направлений деятельности органов прокуратуры, а также из содержания рабочей программы учебной дисциплины «Методика подготовки прокурором процессуальных документов и актов прокурорского реагирования».

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Абрамова Л. Л. Требования, предъявляемые к постановлениям органов предварительного расследования / Л. Л. Абрамова // Вестник Волгоградской академии МВД России. – 2020. – № 3 (54). – С. 76–81.

2. Алешкова Н. П. Требование прокурора об изменении нормативного правового акта при выявлении в нем коррупциогенных факторов / Н. П. Алешкова // Законность. – 2012. – № 12. – С. 10–14.

3. Балаклеец И. И. Актуальные аспекты участия прокурора в рассмотрении дел об административных правонарушениях / И. И. Балаклеец, М. Б. Цуприк // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. – 2018. – № 8 – С. 176–180.

4. Басов С. Л. Пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях в порядке надзора по протесту прокурора / С. Л. Басов // КриминалистЪ. – 2010. – № 1 (6). С. 92–96.

5. Буланова Н. В. Обеспечение прав человека в уголовном судопроизводстве средствами прокурорского надзора / Н. В. Буланова // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2011. – № 11. – С. 33–40.

6. Гальченко А. И. Возбуждение прокурором дел об административных правонарушениях / А. И. Гальченко // Законность. – 2014. – № 2 (952). – С. 20–25.

7. Головки И. И. Защита прокурором прав граждан, интересов общества и государства в гражданском судопроизводстве: проблемы теории и практики : конспект лекций для магистратуры / И. И. Головки. – Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, 2019. – 59 с.

8. Деятельность органов прокуратуры в сфере противодействия коррупции : учебное пособие / И. И. Головкин, Г. В. Дытченко, Э. Р. Исламова, М. Н. Кустов, И. Ю. Мурашкин, Е. Л. Никитин ; под ред. И. Ю. Мурашкина. – Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, 2024. – 158, [2] с.

9. Деятельность прокуратуры по противодействию экстремизму, терроризму и их финансированию : учебное пособие / О. Н. Коршунова, И. И. Головкин, Д. М. Плугарь [и др.] ; под ред. О. Н. Коршуновой. – Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, 2023. – 216 с.

10. Ергашев Е. Р. О проблемах нормативного регулирования применения постановления о возбуждении административного производства как акта прокурорского реагирования / Е. Р. Ергашев // Бизнес, Менеджмент и Право. – 2012. – № 2. – С. 52–55.

11. Жукова П. Д. Деятельность органов прокуратуры в производстве по делам об административных правонарушениях: практический аспект / П. Д. Жукова // Вестник Российской правовой академии. – 2023. – № 4. – С. 164–172.

12. Исламова И. Р. Участие прокурора в производстве по делам об административных коррупционных правонарушениях : учебное пособие / Э. Р. Исламова. – Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2015. – 64 с.

13. Коломеец Е. В. Классификация актов прокурорского реагирования, применяемых в уголовном досудебном производстве / Е. В. Коломеец // Вестник Омского университета. Серия: Право. – 2017. – № 1 (50). – С. 228–231.

14. Корешникова Н. Р. К вопросу о понятии и сущности актов прокурорского реагирования современной прокуратуры / Н. Р. Корешникова // Пробелы в российском законодательстве. – 2010. – № 2. – С. 301–304.

15. Кудашкин А. В. Требование об изменении нормативного правового акта: вопросы теории и практики его применения прокурорами при проведении антикоррупционной экспертизы / А. В. Кудашкин // Российская юстиция. – 2011. – № 4. – С. 2–7.

16. Курс уголовного процесса / А. А. Арутюнян, Л. В. Брусницын, О. Л. Васильев [и др.] ; под ред. Л. В. Головки. – 2-е изд., испр. – Москва : Статут, 2017. – 1280 с.

17. Кустов М. Н. К вопросу о предупреждении и выявлении средствами прокурорского надзора фактов пыток, насилия, другого жестокого или унижающего человеческое достоинство обращения в исправительных учреждениях уголовно-исполнительной системы / М. Н. Кустов // КриминалистЪ. – 2022. – № 1 (38). – С. 124–132.

18. Лобачев Д. А. Проблемы правового регулирования проведения прокурором административного расследования / Д. А. Лобачев // Проблемы науки. – 2016. – № 4 (5). – С. 58–61.

19. Мельников Н. В. О соотношении специализированного конституционного контроля и неспециализированного конституционного надзора в России / Н. В. Мельников // Журнал конституционного правосудия. – 2014. – № 3. – С. 11–18.

20. Мурашкин И. Ю. Противодействие коррупции как многофункциональная деятельность органов прокуратуры / И. Ю. Мурашкин // КриминалистЪ. – 2023. – № 3 (44). – С. 119–125.

21. Нагорный В. А. Правовая природа постановления прокурора, предусмотренного п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК / В. А. Нагорный // Законность. – 2024. – № 5. – С. 15–19.

22. Настольная книга прокурора. Практическое пособие. В 2 ч. Ч. 1 / Л. И. Александрова, Г. В. Андреев, М. С. Андрианов [и др.] ; под общ. ред. О. С. Капинус, С. Г. Кехлерова ; науч. ред. А. Ю. Винокуров. – 6-е изд., перераб. и доп. – Москва : Юрайт, 2022. – 595 с.

23. Никитин Е. Л. Прокурорский надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание, мест содержания задержанных и заключенных под стражу : учебное пособие / Е. Л. Никитин, М. Н. Кустов. – Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, 2018. – 64 с.

24. Образцы документов прокурорской практики : практическое пособие / Е. А. Архипова, А. Ю. Винокуров, Т. Г. Воеводина [и др.] ; под общ. ред. А. Э. Букмана, О. С. Капинус ; науч. ред. А. Ю. Винокуров. – Москва : Юрайт, 2014. – 308 с.

25. Организация деятельности прокуратуры : учебное пособие / О. Н. Коршунова, И. И. Головки, Э. Р. Исламова [и др.]. – Санкт-Петербург : Университет прокуратуры Российской Федерации, 2024. – 259 с.

26. Правовые акты прокурорского надзора / Т. А. Васильева, Н. П. Дудин, Г. В. Дытченко, Е. Л. Никитин, А. Е. Скачкова ; науч. ред. Н. П. Дудин. – Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2011. – 256 с.

27. Прокурорская проверка. Методика и тактика проведения / О. Н. Коршунова, Е. А. Бурмистрова, И. И. Головки [и др.]. – Москва : Новая юстиция, 2019. – 407 с.

28. Прокурорский надзор за исполнением законов вне уголовно-правовой сферы: проблемы теории и практики / Б. В. Андреев, Л. И. Александрова, М. С. Андрианов [и др.] ; Университет прокуратуры Российской Федерации. – Москва : Проспект, 2023. – 400 с.

29. Прокурорский надзор за исполнением законов и законностью правовых актов : учебное пособие / О. Н. Коршунова, И. И. Головки, Э. Р. Исламова [и др.] ; под ред. Э. Р. Исламовой. – 2-е изд., перераб. – Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, 2023. – 287, [1] с.

30. Прокурорский надзор за соблюдением законов в учреждениях уголовно-исполнительной системы, исполняющих наказание в виде лишения свободы : методические рекомендации / В. А. Макаров, С. Д. Сотченко [и др.] ; Управление по надзору за законностью исполнения уголовных наказаний Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – Москва, 2020.

31. Прохорова Е. А. К вопросу о соблюдении процессуальной формы в российском уголовном судопроизводстве / Е. А. Прохорова // Современное право. – 2007. – № 8–1. – С. 59–61.

32. Средства прокурорской деятельности: проблемы теории и практики / О. Н. Коршунова, В. В. Лавров, Е. Л. Никитин [и др.]. – Москва : КноРус, 2019. – 268 с.

33. Филипенко С. В. Постановление об освобождении лица, незаконно подвергнутого административному задержанию на основании решения несудебного органа, как средство защиты личных прав гражданина / С. В. Филипенко // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2021. – № 2 (139). – С. 95–98.

34. Филипенко С. В. Привлечение к дисциплинарной ответственности на основании представления прокурора / С. В. Филипенко // Законность. – 2018. – № 1. – С. 13–15.

35. Чобанян А. Г. Прокурорский надзор за исполнением законов в местах лишения свободы: вопросы совершенствования нормативно-правового регулирования / А. Г. Чобанян // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. – 2024. – № 5 (103). – С. 78–82.

36. Шергин А. П. Административно-юрисдикционный процесс как вид юридического процесса / А. П. Шергин // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. – 2015. – № 8. – С. 140–147.

Приложение 1

Приложение № 2
к приказу Генерального прокурора
Российской Федерации
от 02.06.2021 № 294

В _____
(наименование вышестоящего органа прокуратуры)

Рекомендуемая форма жалобы
контрольного (надзорного) органа о несогласии с решением
органов прокуратуры по включению (невключению) кон-
трольных (надзорных) мероприятия в ежегодный план кон-
трольных (надзорных) мероприятий

(наименование контрольного (надзорного) органа)
рассмотрено предложение (решение об отказе в согласо-
вании) прокуратуры _____

(указывается наименование органа прокуратуры)
по включению (невключению) контрольного (надзорного)
мероприятия № _____ в ежегодный план контрольных (надзор-
ных) мероприятий на _____ г.

С данными предложениями нельзя согласиться по следую-
щим основаниям _____

(кратко излагается суть возражений)

Прошу отменить обжалуемое решение нижестоящего проку-
рора и внести соответствующие изменения в ежегодный план кон-
трольных (надзорных) мероприятий.

Руководитель (заместитель
руководителя) контрольного
(надзорного) органа

(электронная цифровая подпись)

Приложение 2

*Приложение № 1
к приказу Генерального прокурора
Российской Федерации
от 02.06.2021 № 294*

ТРЕБОВАНИЕ

о проведении контрольного (надзорного) мероприятия

В _____
(наименование органа прокуратуры)

поступило _____

(указать основание для проведения контрольного (надзорного) мероприятия: обращение физического, юридического, должностного лица, сообщение средств массовой информации, другие материалы)

о _____

(указать сведения о причинении вреда (ущерба) или об угрозе причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям и в рамках которых определяется предмет контрольного (надзорного) мероприятия, объект контрольного (надзорного) мероприятия)

Руководствуясь статьями 6 и 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», требую организовать проведение _____

(указать вид контрольного (надзорного) мероприятия)

по указанным основаниям в порядке, установленном статьей 57 Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», в период _____.

(указать срок проведения контрольного (надзорного) мероприятия)

В случае выявления при проведении контрольного (надзорного) мероприятия нарушений обязательных требований контролируемым лицом контрольный (надзорный) орган в пределах полномочий, предусмотренных законодательством Российской Федерации, обязан принять меры, предусмотренные частью 2 статьи 90 Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ ««О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»».

О результатах проведения контрольного надзорного мероприятия проинформируйте прокуратуру с приложением документов, подтверждающих соответствующие выводы, не позднее _____.

(дата исполнения требования)

Неисполнение требований прокурора, вытекающих из его полномочий, влечет за собой административную ответственность, предусмотренную действующим законодательством.

Приложение: на _____ л.

Прокурор (заместитель прокурора)
города, района, прокурор (заместитель
прокурора) субъекта Российской
Федерации, прокурор (заместитель
прокурора) специализированной
прокуратуры, начальник (заместитель
начальника) главного управления или
управления Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

(подпись, печать)

Приложение 3

*Приложение № 3
к приказу Генерального прокурора
Российской Федерации
от 02.06.2021 № 294*

В _____
(наименование органа прокуратуры)

от _____
(наименование контрольного (надзорного)
органа с указанием юридического адреса)

ЗАЯВЛЕНИЕ

о согласовании с прокурором проведения внепланового
контрольного (надзорного) мероприятия

1. В соответствии со статьей 66 Федерального закона
от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре)
и муниципальном контроле в Российской Федерации» прошу со-
гласовать проведение _____

(указать вид и форму внепланового контрольного (надзорного)
мероприятия)

в отношении _____

(наименование, адрес (место нахождения) постоянно действующего ис-
полнительного органа юридического лица, государственный регистраци-
онный номер записи о государственной регистрации юридического лица
/ фамилия, имя и (в случае, если имеется) отчество, место жительства
индивидуального предпринимателя, государственный регистрационный
номер записи о государственной регистрации индивидуального предпри-
нимателя, идентификационный номер налогоплательщика / фамилия,
имя и (в случае, если имеется) отчество гражданина, не являющегося ин-
дивидуальным предпринимателем, место жительства и идентификаци-
онный номер налогоплательщика (при наличии сведений о них)
осуществляющего предпринимательскую деятельность по адресу:

(указать адрес)

2. Основание проведения контрольного (надзорного) мероприятия:

(ссылка на положения Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ,
федеральных законов о виде контроля)

3. Дата и время начала проведения контрольного (надзорного) мероприятия:

« ____ » _____ 20 ____ г. ____ ч ____ мин

4. Дата и время окончания проведения контрольного (надзорного) мероприятия: « ____ » _____ 20 ____ г.
____ ч ____ мин

Приложение:

(копия решения контрольного (надзорного) органа; документы, содержащие сведения, послужившие основанием для проведения внепланового контрольного (надзорного) мероприятия)

(наименование должностного..... лица)	(электронная цифровая..... подпись)	(фамилия, имя, отчество(в случае, если имеется))
---	---	---

Дата и время составления документа: _____

Приложение 4

Приложение № 4
к приказу Генерального прокурора
Российской Федерации
от 02.06.2021 № 294

Прокуратура _____

РЕШЕНИЕ

прокурора о результатах рассмотрения заявления
о согласовании проведения внепланового контрольного
(надзорного) мероприятия

« ____ » _____ 20 ____ г. г. _____

Рассмотрев заявление _____

(орган государственного контроля (надзора),
орган муниципального контроля)

от « ____ » _____ 20 ____ г. о проведении с

« ____ » _____ 20 ____ г. по « ____ » _____ 20 ____ г.

(указать вид и форму контрольного(надзорного) мероприятия)

в отношении _____

(наименования юридических лиц (их филиалов, представительств,
обособленных структурных подразделений), фамилии, имена, отчества
индивидуальных предпринимателей, граждан, не являющихся индивиду-
альными предпринимателями, адрес регистрации и фактического осу-
ществления деятельности проверяемых лиц (объектов), ИНН, ОГРН)

на основании распоряжения (приказа) о проведении контроль-
ного (надзорного) мероприятия от « ____ » _____ 20 ____ г.,

сообщаю, что проведение _____ № _____

(вид КНМ)

согласовано / не согласовано.

(нужное подчеркнуть)

В согласовании проведения названного контрольного (надзорного) мероприятия отказано по основаниям, предусмотренным частью 8 статьи 66 Федерального закона от 31.07. 2020 № 248-ФЗ:

☐ Подп. 1. – Отсутствие документов, прилагаемых к заявлению о согласовании проведения внепланового контрольного (надзорного) мероприятия.

☐ Подп. 2. – Отсутствие оснований для проведения внепланового контрольного (надзорного) мероприятия.

☐ Подп. 3. – Несоответствие вида внепланового контрольного (надзорного) мероприятия индикаторам риска нарушения обязательных требований.

☐ Подп. 4. – Несоблюдение требований, установленных Федеральным законом от 31.07.2020 № 248-ФЗ, к оформлению решения контрольного (надзорного) органа о проведении внепланового контрольного (надзорного) мероприятия.

☐ Подп. 5. – Проведение внепланового контрольного (надзорного) мероприятия, противоречащего федеральным законам, нормативным правовым актам Президента Российской Федерации, нормативным правовым актам Правительства Российской Федерации.

☐ Подп. 6. – Несоответствие предмета внепланового контрольного (надзорного) мероприятия полномочиям контрольного (надзорного) органа.

☐ Подп. 7. – Проверка соблюдения одних и тех же обязательных требований в отношении одного объекта контроля несколькими контрольными (надзорными) органами.

(дополнительная мотивировка отказа в согласовании
обязательно к заполнению)

Порядок обжалования решения о согласовании / об отказе в согласовании проведения внепланового контрольного (надзорного) мероприятия (нужное выделить) разъяснен.

Прокурор

(электронная цифровая подпись)

ПРЕДОСТЕРЕЖЕНИЕ
О НЕДОПУСТИМОСТИ НАРУШЕНИЯ ЗАКОНА

г. (пос.) _____ «___» _____ г.

Проверкой _____

(в порядке рассмотрения обращений граждан,
иных сигналов о нарушениях закона)

установлено, что _____

_____ (кратко излагаются неправомерные действия должностного лица,

_____ наименование закона, которому они противоречат,

_____ наступившие и возможные последствия и т. п.)

_____ На основании изложенного, руководствуясь п. 2 ст. 22 и ст. 25.1
Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»,

ПРЕДОСТЕРЕГАЮ

_____ (ФИО должностного лица,

_____ занимаемая должность, место работы,

_____ место жительства)

о недопустимости указанных нарушений закона и разъясняю (предупреждаю), что _____

(разъясняется закон об ответственности за продолжение

неправомерных действий)

Прокурор (заместитель прокурора)

(должность, классный чин, ФИО)

(подпись)

Предостережение мне объявлено, его сущность и право на обжалование у вышестоящего прокурора или в судебном порядке разъяснены.

(подпись лица, которому объявлено
предостережение)

ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ
О НЕДОПУСТИМОСТИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ
ЭКСТРЕМИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

г. (пос.) _____

«__» _____ г.

Проверкой _____
(в порядке рассмотрения обращений граждан, иных сигналов

о нарушениях закона)

установлено, что _____

(кратко излагается, какие именно из перечисленных
в ст. 1 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ
«О противодействии экстремистской деятельности»
виды экстремистской деятельности осуществляются
общественным или религиозным объединением, его региональным
или другим структурным подразделением либо иной организацией

На основании изложенного, руководствуясь ст. 7 Федераль-
ного закона от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экс-
тремистской деятельности»,

ПРЕДУПРЕЖДАЮ

(наименование общественного или религиозного объединения,

либо иной организации, юридический адрес, иные данные)

о недопустимости осуществления экстремистской деятельности и разъясняю (предупреждаю), что _____

(разъясняются последствия

продолжения осуществления экстремистской деятельности

и неустранения допущенных нарушений)

Прокурор (заместитель прокурора)

(должность, классный чин, ФИО)

(подпись)

Предупреждение мне объявлено, его сущность и право на обжалование вышестоящему прокурору или в судебном порядке разъяснены.

*(подпись лица, которому объявлено
предупреждение)*

ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ
О НЕДОПУСТИМОСТИ РАСПРОСТРАНЕНИЯ
ЭКСТРЕМИСТСКИХ МАТЕРИАЛОВ
ЧЕРЕЗ СРЕДСТВО МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ
И ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ЭКСТРЕМИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

г. (пос.) _____ «__» _____ г.

Проверкой _____
(в порядке рассмотрения обращений граждан,
иных сигналов о нарушениях закона

установлено, что _____
(кратко излагается, какие именно из перечисленных
в ст. 1 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ
«О противодействии экстремистской деятельности»
виды экстремистских материалов распространялись данным СМИ
и какие именно виды экстремистской деятельности осуществляются)

На основании изложенного, руководствуясь ст. 8 Федераль-
ного закона от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экс-
тремистской деятельности»,

ПРЕДУПРЕЖДАЮ

(ФИО учредителя и (или) главного редактора, должность

(правовой статус), место жительства, наименование СМИ,

юридический адрес, иные данные)

о недопустимости распространения экстремистских материалов и осуществления экстремистской деятельности и необходимости устранения указанных нарушений в срок _____

*(не менее 10 дней со дня вынесения
предупреждения)*

и разъясняю (предупреждаю), что

(разъясняются последствия продолжения распространения

экстремистских материалов, осуществления экстремистской

деятельности и неустранения допущенных нарушений)

Прокурор

(должность, классный чин, ФИО)

(подпись)

Предупреждение мне объявлено, его сущность и право на обжалование в судебном порядке разъяснены.

*(подпись лица, которому объявлено
предупреждение)*

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ

КРИМИНАЛИСТЪ

ТЕРРИТОРИЯ
ПРОФЕССИОНАЛОВ

О С Н О В Н Ы Е Р У Б Р И К И :

- ◆ Теоретико-исторические правовые науки
- ◆ Публично-правовые
(государственно-правовые) науки
- ◆ Частно-правовые
(цивилистические) науки
- ◆ Уголовно-правовые науки
- ◆ Международно-правовые науки
- ◆ Рецензии, обзоры,
материалы научных собраний

Адрес редакции:

191014, г. Санкт-Петербург,
Литейный просп., 44

E-mail: kriminalist_institut@mail.ru

Индекс в подписном агентстве
«Книга-Сервис»: 33338



Санкт-Петербург

Учебное издание

МЕТОДИКА ПОДГОТОВКИ ПРОКУРОРОМ
ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ ДОКУМЕНТОВ
И АКТОВ ПРОКУРОРСКОГО
РЕАГИРОВАНИЯ

*Под редакцией доктора юридических наук, профессора
О. Н. КОРШУНОВОЙ*

Учебное пособие

Редактор *О. А. Хропина*
Компьютерная правка и верстка *И. А. Щербаковой*

Подписано в печать 10.11.2025. Формат 60х90/16
Печ. л. 14,25. Тираж 500 экз. (1-й з-д 1—110). Заказ 21/25

Отдел научной информации и издательской деятельности
Санкт-Петербургского юридического института (филиала)
Университета прокуратуры Российской Федерации

Отпечатано в Санкт-Петербургском юридическом институте (филиале)
Университета прокуратуры Российской Федерации
191014, Санкт-Петербург, Литейный просп., 44