

К дискуссии о понятии, признаках, свойствах акта прокурорского реагирования

Ергашев Е.Р.,

доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой прокурорской деятельности
Уральского государственного юридического университета
E-mail: ergahsever@mail.ru

Аннотация. Статья посвящена исследованию правовой природы актов прокурорского реагирования на выявленные нарушения закона, их понятию, признакам и свойствам.

Ключевые слова: акты прокурорского реагирования, понятие, признаки, свойства, законность, опосредованность, убедительность, письменность, императивность, оперативность, индивидуальность.

Дискуссии, связанные с пониманием правовой природы акта прокурорского реагирования, имеют продолжительную историю. В литературе еще с советских времен приводились многочисленные суждения на эту тему. Однако и в настоящее время, несмотря на фундаментальные изменения действующего законодательства в Российской Федерации, не сложилось единого понимания данного правового явления. Причиной тому является отсутствие четкой регламентации действующим законодательством в конкретных правовых нормах как самого понятия акта прокурорского реагирования, так и его содержания, характерных черт, формы выражения. Отсюда многочисленные интерпретации данного аспекта.

Например, С.Г. Березовская под актами прокурорского надзора понимала основанное на полномочии прокурора его действие, облеченное в определенную форму¹. При этом под формами автором понимались правовые средства прокурора.

Е.Н. Тагунов относил к актам прокурора составленный в определенной форме документ, в котором содержалось требование прокурора по тем или иным вопросам².

А.Я. Сухарев дает понятие актов прокурорского надзора как предусмотренных федеральными законами правовых средств реализации полномочий прокуратуры, используемых прокурором в соответствии со своей предметной и иерархической компетенцией в целях установления нарушений или несоблюдения Конституции РФ и федеральных законов, прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства, проверки этих нарушений и принятия мер к восстановлению нарушенной законности³.

Г.П. Химичева, напротив, совсем опускает понятие правовые средства и рассматривает акты

прокурорского надзора через призму полномочий прокурора, отождествляя акты прокурорского надзора с «формой полномочий прокурора»⁴. Той же позиции придерживается Ю.Е. Винокуров, определяя акты прокурорского надзора как специфические правовые акты, вносимые только прокурором в порядке реализации своих полномочий⁵.

Н.Р. Корешникова полагает, что это письменные документы юрисдикционного характера, посредством которых реализуются нормативно закрепленные правовые средства реагирования прокурора⁶.

Как представляется, изложенные выше субликации в понятии актов прокурорского реагирования не отражают сущность исследуемого правового явления, поскольку: во-первых, далеко не все действия прокурора, выраженные в «определенной форме», можно отнести к актам прокурора, точнее прокурорского реагирования на выявленные нарушения закона, а лишь отдельные, непосредственно связанные с адекватным реагированием на выявленные нарушения закона; во-вторых, далеко не все акты прокурорского реагирования содержат требование об устранении выявленных нарушений закона. Некоторые из них содержат иные требования, такие как устранение причин и условий, способствующих выявленным нарушениям закона, недопущения нарушений закона в будущем, привлечение к ответственности виновных должностных и иных лиц и т.д.

При этом следует отметить справедливость позиции об обусловленности актов прокурорского реагирования на выявленные нарушения закона закрепленными в действующем законодательстве полномочиями прокуроров. Но исследуя данный вопрос, необходимо определить какие это

¹ Березовская С.Г. Прокурорский надзор в советском государственном управлении. М., 1954. С. 73.

² Тагунов Е.Н. Акты прокурора по общему надзору. М.: ВЮЗИ, 1957.

³ Прокурорский надзор: учебник / под ред. А.Я. Сухарева. М.: Норма, 2004. С. 19–20.

⁴ Прокурорский надзор в Российской Федерации: учебник / под ред. Химичевой Г.П. М.: Юнити, 2001. С. 96.

⁵ Прокурорский надзор: учебник / под ред. Ю.Е. Винокурова. М.: Юрайт, 2004. С. 160.

⁶ Корешникова Н.Р. К вопросу о понятии и сущности актов прокурорского реагирования современной российской прокуратуры // Журнал пробелы в российском законодательстве. 2010. № 2. С. 301–303.

полномочия? Следует отметить, что современное законодательство наделяет прокурора достаточно широким кругом полномочий, связанных как с осуществлением надзорных, так и ненадзорных функций прокуратуры РФ. И поскольку полномочия прокурора детерминирует определение самой дефиниции актов прокурорского реагирования, постольку выявление ее возможно лишь после разрешения указанного вопроса.

В современной литературе еще довольно часто акты прокурорского реагирования ассоциируются с надзорной деятельностью прокуратуры и определяются как акты прокурорского надзора. Для советской прокуратуры это соответствовало действительности, поскольку прокурорский надзор был всеохватывающим и осуществлялся за подавляющим большинством органов, организаций, учреждений, должностных и приравненным к ним лиц. Исключение составляли коммунистическая партия (КПСС) и некоторые высшие органы государственной власти, которые не были в сфере деятельности советской прокуратуры. Постсоциалистические преобразования российского государства, демократизация общества и, соответственно, законодательства существенно ограничили функции прокуратуры. В первую очередь это коснулось прокурорского надзора. Количество поднадзорных органам прокуратуры РФ субъектов существенно сократилось, были выведены из прокурорского надзора судебные органы. Суды стали независимы от прокуратуры. В процессуальном законодательстве были закреплены принципы состязательности участников процесса и процессуального равенства сторон. Законодательство значительно урезало и полномочия прокуроров. Органы прокуратуры РФ стали обеспечивать законность ненадзорными средствами, обусловленными, соответственно, ненадзорными полномочиями. При этом в ненадзорной правообеспечительной деятельности прокуратуры стали применяться ненадзорные акты прокурорского реагирования (процессуальные представления, жалобы прокурора, приносимые на незаконные судебные акты). С появлением последних (их трансформацией из надзорных) акты прокурорского надзора представляют собой лишь часть актов прокурорского реагирования.

Отсюда вывод, революционные изменения законодательства, повлекшие преобразования функциональной деятельности и, соответственно, полномочий органов прокуратуры РФ осложнили понимание правовой природы актов прокурорского реагирования. Возникла острая необходимость их осмысления, определения критериев их отграничения от иных правовых средств прокурора, в том числе и средств прокурорского реагирования. Такими критериями, дающими возможность объективного осмысления, исследова-

ния, понятия и сущности актов прокурорского реагирования, является отыскание их свойств и признаков, что даст возможность провести их дифференциацию и отличить от иных правовых средств прокурора, направленных на обеспечение исполнения закона.

Следовательно исследование понятия и сущности актов прокурорского реагирования трансформируется через призму правовых средств прокурора с акцентом на их свойства и признаки. Именно свойства и признаки любого правового явления могут быть положены в основу их общности и различия. Различия между свойствами и признаками, как известно, заключаются в том, что первые представляют собой внутреннее содержание, качественную сторону правового явления, вторые — внешнюю его характеристику (показатель предмета)⁷.

Являясь средством прокурорского реагирования на выявленные нарушения закона, любой акт прокурорского реагирования готовится и применяется лишь при условии строжайшего соответствия закону всех его составляющих как формы, так и содержания. Причем законность требований прокурора важнейшее условие применения любого акта прокурорского реагирования, одно из его основополагающих свойств. Материальное выражение акта прокурорского реагирования в РФ происходит посредством его составления на государственном (русском) языке. В литературе отдельные авторы различают устные и письменные акты прокурорского реагирования⁸. Как справедливо отмечает С.В. Филипенко, с подобной классификацией вряд ли можно согласиться, поскольку любое действие прокурора, направленное на устранение нарушений закона, материализуется в письменном виде, с определенными атрибутами, указывающими на принадлежность его органам прокуратуры РФ, т.е. соответствующем документе⁹. Такой же позиции придерживаются и многие другие авторы¹⁰. Безусловно, применяя письменный акт прокурорского реагирования, прокурор может устно разъяснить его сущность и изложенные в нем требования, но форма акта должна быть письменной. Следовательно, акт прокурорского реагирования не может быть устным, поскольку: во-первых, он должен быть фиксируемым, т.е. содержать в себе данные о дате и месте его составления, применения (внесения, вручения, объяв-

⁷ Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 2003. С. 591, 704.

⁸ Настольная книга прокурора / под ред. С.И. Герасимова. М., 2003. С. 140.

⁹ Филипенко С.В. Акты прокурорского реагирования при осуществлении надзора за исполнением законов: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2014. С. 47.

¹⁰ Прокурорский надзор в Российской Федерации: учебник. М.: МНЭПУ, Юрайт, 2001. С. 145.

ления, направления), а также данные о субъекте, которому он направлен, и прокуроре; во-вторых, написание акта прокурорского реагирования предопределяет наличие возможности прокурора контролировать исполнение требований, изложенных в акте, что весьма немаловажно при решении основной задачи органов прокуратуры — надлежащего обеспечения исполнения закона. Кроме того, как справедливо отмечается в литературе, посвященной данному аспекту, акт прокурорского реагирования должен содержать в себе некоторые неперенные письменные элементы — реквизиты¹¹. Они являются немаловажным его компонентом, одной из его составляющих, поскольку обуславливают определённую форму его составления, наличие необходимых реквизитов акта (как документа), указывающих на принадлежность его к органам прокуратуры, и поэтому достаточно важны.

Отсюда вывод: письменное отражение акта прокурорского реагирования представляет собой внешнее оформление (проявление) любого акта прокурорского реагирования, является одним из его признаков.

Еще одним признаком актов прокурорского реагирования является субъектность. Понятие субъектность включает в себя два компонента. В первый входят должностные лица, которые вправе применить тот либо иной акт прокурорского реагирования. К ним относятся должностные лица прокуратуры РФ, обладающие соответствующей компетенцией. Как правило, это первые лица прокуратуры — прокуроры и их заместители. Второй компонент определяет круг субъектов, в отношении которых могут быть применены акты прокурорского реагирования. К ним относятся, в первую очередь, поднадзорные органам прокуратуры субъекты, органы, организации, коммерческие и некоммерческие структуры, должностные лица, допустившие нарушения закона и попавшие в сферу прокурорской деятельности. К субъектам неподнадзорными органам прокуратуры РФ, как ранее отмечалось, относятся суды. В рамках деятельности, направленной на обеспечение исполнения закона, прокуроры уполномочены обжаловать с помощью ненадзорных актов прокурорского реагирования незаконные судебные акты.

Признаком исследуемых актов является также опосредованный характер реализации актов прокурорского реагирования. Сущность указанного признака обусловлена спецификой компетенции прокурора. Прокурор не наделен полномочиями самостоятельно устранять выявленные

нарушения закона. В случае выявления указанных нарушений он обязан направлять предусмотренные законом акты прокурорского реагирования, содержащие требования (предложения) об устранении выявленных нарушений закона, органам или должностным лицам, имеющим полномочия на их устранение, вне зависимости от принадлежности их к надзорной или ненадзорной функции прокуратуры.

Понятие данного признака и его сущность обусловлены спецификой четко регламентированных действующим законодательством о прокуратуре РФ полномочий, которыми наделены данные органы для обеспечения соблюдения Конституции РФ и законов действующих на территории РФ.

В случае выявления подавляющего большинства нарушений закона органы прокуратуры не вправе самостоятельно их устранять, они обязаны отреагировать на них с помощью актов и иных правовых средств прокурорского реагирования. Все средства, в том числе и акты прокурорского реагирования, предусмотрены Федеральным законом о прокуратуре РФ, процессуальным и иным законодательством.

Закон обязывает поднадзорные органам прокуратуры субъекта, получившего акт прокурорского реагирования, обязательно его рассмотреть и направить прокурору письменное сообщение о результатах рассмотрения и принятых мерах в установленный законом срок. Требования же, касающиеся устранения выявленных прокурором нарушений закона, не являются для адресата обязательными для исполнения.

Приведенное суждение, на первый взгляд, кажется нелепым и некорректным и, по мнению отдельных ученых, «подорывает авторитет прокуратуры»¹², в связи с чем требует особого внимания и разъяснения.

В действующем Федеральном законе о прокуратуре содержится специальная норма (ч. 1 ст. 6), в которой прямо указывается на то, что требования прокурора, вытекающие из его полномочий, перечисленных в ст. 22, 27, 30, 33, подлежат обязательному исполнению. Но это не означает, что любое требование прокурора, изложенное в акте прокурорского реагирования, подлежит обязательному исполнению. Исполнению подлежат лишь законные (в самом широком смысле данной дефиниции) требования прокурора. В связи с этим было бы корректно внести изменение в ч. 1 ст. 6 Федерального закона о прокуратуре и включить в ее новую редакцию законные требования прокурора. Но почему это не было сделано

¹¹ См.: Маляров М.П. Акты прокурорского надзора. М., 1968. С. 4; Корешникова Н.Р. К вопросу о понятии и сущности актов прокурорского реагирования современной российской прокуратуры // Пробелы в российском законодательстве. 2010. № 2. С. 301–303.

¹² См.: Кудашкин А.В., Дмитриев Д.А. К вопросу о необходимости совершенствования правового регулирования проведения органами прокуратуры антикоррупционной экспертизы в целях повышения ее эффективности // Административное и муниципальное право. 2011. № 8. С. 87–91.

законодателем? Как представляется, законодатель не случайно допустил в редакции указанной статьи подобную неточность. Поскольку априори предполагается, что прокуроры не должны совершать незаконные действия и предъявлять незаконные требования. Но право оценивать требования прокурора с точки зрения их законности и решать вопрос об удовлетворении этих требований (с возможными негативными последствиями, которые обязательно наступят для субъекта в случае признания требований прокурора законными) остается за адресатом.

Все правовые средства прокурора опосредованы его функциональными полномочиями, предоставленными государством для реагирования на выявленные правонарушения. Средства прокурорского реагирования представляют собой предусмотренные действующим законодательством и совершаемые в установленном законом порядке действия прокурора, направленные на устранение выявленных нарушений закона, причин и условий, им способствующих, привлечение виновных лиц к ответственности. Принимаемые прокурором правовые решения (действия) материализуются посредством издаваемых им правовых актов. Правовые акты прокурора представляют собой регламентированные законом и составленные в определенной форме документы юрисдикционного характера. При этом следует отметить, что в своей повседневной деятельности, направленной на обеспечение исполнения закона, прокурором составляются различные правовые акты, однако не все они являются актами прокурорского реагирования. Есть различие между понятием правовой акт прокурора и акт прокурорского реагирования. Различие между двумя данными дефинициями обусловлено полномочиями прокурора. Реагирование — реакция прокурора на нарушение закона является одним из основных должностных полномочий, а также важнейшей обязанностью любого прокурорского работника. Реагирование на нарушение закона детерминировано властными полномочиями прокурора и производно от них. А поскольку это так, то и издаваемый прокурором акт прокурорского реагирования на выявленные нарушения закона представляет собой материальное выражение прокурорского решения, выраженное в строго определенной форме — императивной. Следовательно, императивность является характерным качеством, свойством акта прокурорского реагирования. Сущность его заключается в том, что соответствующие закону требования, изложенные в акте прокурорского реагирования, носят обязательный для исполнения характер, поскольку обязывают определенный, поднадзорный органам прокуратуры субъект (орган, организацию или должностное лицо) адекватно реагировать на него в установленном законом

порядке. В случае неисполнения законных требований прокурора субъект, в адрес которого направлен акт прокурорского реагирования, привлекается к предусмотренной законом ответственности. Прокурор — представитель государства, от имени которого он осуществляет деятельность, направленную на обеспечение исполнения закона, т.е. обладает особым статусом. Отсюда государственно-властный характер указанных актов, поскольку в каждом из них выражается воля государства.

Указанные аргументы дают возможность констатировать вывод — любому акту прокурорского реагирования, применяемому в порядке осуществления надзорной функции прокуратуры, свойственна императивность, это властно-распорядительные требования, направленные на устранение выявленных нарушений закона.

Данное свойство менее характерно для ненадзорных (приносимых на незаконные судебные акты) актов прокурорского реагирования. Требования прокурора в указанных актах в соответствии с принципом независимости суда облачены в форму предложения, прошения. Однако элементы императивности проявляются и здесь, поскольку в соответствии с действующим процессуальным законодательством суд обязан вынести в определенный законом срок определенное законом решение относительно акта прокурорского реагирования (оставить его без движения, рассмотреть, удовлетворить, отказать в удовлетворении).

Характерным свойством акта прокурорского реагирования является оперативность. Под оперативностью следует понимать установленные законом сроки внесения, рассмотрения, принятия мер и уведомление прокурора о результатах рассмотрения акта. В подавляющем большинстве сроки актов прокурорского реагирования прямо установлены законом. Но есть исключение. Статья 25.1 Федерального закона о прокуратуре регулирует применение предостережения прокурора о недопустимости нарушения закона. В ней не содержатся конкретные сроки подготовки и реализации данного акта. Однако это не означает, что их нет. Указанный акт прокурорского реагирования должен быть использован в том случае, когда прокурору стало достоверно известно, что конкретное должностное лицо намерено совершить нарушение закона. Следовательно, предостережение о недопустимости нарушения закона может применяться прокурорами лишь в том случае, когда конкретное нарушение закона еще не совершено.

К свойствам, характеризующим акт прокурорского реагирования, следует отнести также индивидуальность. Индивидуальность характеризует конкретный акт, определяя его как самостоятельное, отдельное, отличное от других

средство прокурорского реагирования. Индивидуальные отличия конкретного акта заключаются не в причислении его к определенному виду актов прокурорского реагирования (протест, постановление, предостережение и т.д.), а в его фактической и юридической регламентации (фактических данных, время, место, субъект, характер правонарушения, конкретные причины и условия совершения правонарушения, характер и особенности изложения и т.д.). Каждый акт прокурорского реагирования сугубо индивидуален, в связи с чем представляется неверным составление актов прокурорского реагирования по типовым бланкам.

Важнейшим свойством любого акта прокурорского реагирования является его убедительность. В соответствии с данным свойством изложенные в актах прокурорского реагирования мысли и идеи должны быть неопровержимы для адресата.

Убедительность — обобщенная идея, выражающаяся в требовании доказательности, аргументированности выводов, решений, предложений¹³. В актах прокурорского реагирования убедительность как дефиниция включает в себя более емкое понимание, поскольку обеспечивается четырьмя факторами: аргументацией, юридической грамотностью, знанием языка и надлежащим техническим оформлением акта. Аргументация как приведение доводов, доказательств проявляется в двух формах: юридической (изложение нарушенных норм) и фактической (указание самих фактов нарушения законности, которые достоверно установлены). Профессиональная (юридическая) грамотность обуславливает правильность правовой квалификации правонарушения, надлежащее толкование нарушенных норм права и указания на последствия. Знание русского языка — это литературная, логическая, синтаксическая, орфографическая грамотность, надлежащее изложение фактов, правильные оценки и выводы. Под надлежащим техническим оформлением документа подразумевается атрибутика и соблюдение при его составлении правил делопроизводства. В соответствии с данным свойством каждый вывод, каждое требование прокурора в любом из средств прокурорского реагирования, включая акты как их важнейшую составляющую, должны быть обоснованы с фактической и юридической стороны, изложены доступным и понятным адресату языком, т.е. убедительно. В противном случае средство прокурорского реагирования теряет свой смысл. Убедительность как свойство акта прокурорского реагирования оказывает непосредственное, позитивное влияние на исполнимость требований прокурора,

содержащихся в нем. Убедив адресата в логичности, обоснованности суждений и выводов, а также законности требований, изложенных в резолютивной части акта, прокурор решает немаловажную задачу принятия адресатом своевременных мер по восстановлению законности со всеми вытекающими отсюда последствиями. В случае же неубедительности акта прокурорского реагирования адресат вправе не исполнять требования прокурора, а обжаловать их в установленном законом порядке. В данном случае прокурор будет обязан доказывать законность своих требований в суде, что приведет к определенной затяжке сроков их исполнения. Поскольку лишь законные требования прокурора подлежат обязательному исполнению.

Как представляется, изложенные выше признаки, свойства акта прокурорского реагирования в определенной мере характеризуют его сущность. Однако приведенные аргументы и доводы относительно понимания указанного правового явления представляют лишь определенный фундамент в осмыслении самой сущности данного правового средства прокурора и являются далеко не исчерпывающими. Многие аспекты, несомненно, являются дискуссионными и требуют дополнительного, детального исследования¹⁴.

Список литературы

1. Березовская С.Г. Прокурорский надзор в советском государственном управлении. М., 1954.
2. Корешникова Н.Р. К вопросу о понятии и сущности актов прокурорского реагирования современной российской прокуратуры // Пробелы в российском законодательстве. 2010. № 2.
3. Кудашкин А.В., Дмитриев Д.А. К вопросу о необходимости совершенствования правового регулирования проведения органами прокуратуры антикоррупционной экспертизы в целях повышения ее эффективности // Административное и муниципальное право. 2011. № 8.
4. Малиров М.П. Акты прокурорского надзора. М., 1968.
5. Настольная книга прокурора / под ред. С.И. Герасимова. М., 2003.
6. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 2003.
7. Прокурорский надзор в Российской Федерации: учебник / под ред. Г.П. Химичевой. М.: Юнити, 2001. С. 96.
8. Прокурорский надзор в Российской Федерации: учебник / под ред. Ю.Е. Винокурова. М.: МНЭПУ, Юрайт, 2001.
9. Прокурорский надзор: учебник / под ред. А.Я. Сухарева. М.: Норма, 2004.
10. Прокурорский надзор: учебник / под ред. Ю.Е. Винокурова. М.: Юрайт, 2004.
11. Тагунов Е.Н. Акты прокурора по общему надзору. М.: ВЮЗИ, 1957.
12. Филипенко С.В. Акты прокурорского реагирования при осуществлении надзора за исполнением законов: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2014.

¹³ Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Указ. соч. С. 820.

¹⁴ Одним из казуальных аспектов представляется исследование свойств ненадзорных актов прокурорского реагирования, применяемых прокурором, участвующим в рассмотрении дел судом.

Discussion on the Concept, Features, Properties Public Prosecutor's Response

Ergashev E.R.,
Doctor of Law, Professor,
Head of the Department Prosecutorial Activities,
Ural State Law University
E-mail: ergahsever@mail.ru

Abstract. *The article investigates the legal nature of acts of prosecutorial response to the identified violations of the law, their concept, characteristics and properties.*

Keywords: *acts of prosecutorial response, the concept, features, properties, legality, mediation, persuasiveness, writing, imperative, efficiency, individuality.*

References

1. Berezovskaya S.G. Prokurorskiy nadzor v sovetskom gosudarstvennom upravlenii. M., 1954.
2. Koreshnikova N.R. K voprosu o ponyatii i sushchnosti aktov prokurorskogo reagirovaniya sovremennoy rossiyskoy prokuratury // Probely v rossiyskom zakonodatel'stve. 2010. № 2.
3. Kudashkin A.V., Dmitriev D.A. K voprosu o neobkhodimosti sovershenstvovaniya pravovogo regulirovaniya provedeniya organami prokuratury antikorrupsionnoy ekspertizy v tselyakh povysheniya ee effektivnosti // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. 2011. № 8.
4. Malyarov M.P. Akty prokurorskogo nadzora. M., 1968.
5. Nastol'naya kniga prokurora / pod red. S.I. Gerasimova. M., 2003.
6. Ozhegov S.I., Shvedova N.Yu. Tolkovyy slovar' russkogo yazyka. M., 2003.
7. Prokurorskiy nadzor v Rossiyskoy Federatsii: uchebnik / pod red. G.P. Khimichevoy. M.: Yuniti, 2001. S. 96.
8. Prokurorskiy nadzor v Rossiyskoy Federatsii: uchebnik / pod red. Yu.E. Vinokurova. M.: MNEPU, Yurayt, 2001.
9. Prokurorskiy nadzor: uchebnik / pod red. A.Ya. Sukhareva. M.: Norma, 2004.
10. Prokurorskiy nadzor: uchebnik / pod red. Yu.E. Vinokurova. M.: Yurayt, 2004.
11. Tagunov E.N. Akty prokurora po obshchemu nadzoru. M.: VYuZI, 1957.
12. Filipenko S.V. Akty prokurorskogo reagirovaniya pri osushchestvlenii nadzora za ispolneniem zakonov: dis. ... kand. yurid. nauk. Ekaterinburg, 2014.