

ОБ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫХ ПРОБЛЕМАХ ИСТРЕБОВАНИЯ ПРОКУРАТУРОЙ НЕОБХОДИМОЙ ДЛЯ ПРОВЕДЕНИЯ ПРОВЕРКИ ИНФОРМАЦИИ

ABOUT ORGANIZATIONAL AND LEGAL
PROBLEMS OF RECLAMATION
BY PROSECUTOR'S OFFICE
OF INFORMATION, NECESSARY
FOR CONDUCTING CHECKS

V. Strelnikov

Annotation

In the scientific publication organizational and legal questions of reclamation of information by public prosecutor's workers for holding test actions of persons under surveillance of bodies and officials are analyzed. The federal legislation, orders of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation and also law-enforcement practice is analyzed, the author's solution of problems in this sphere is proposed.

Keywords: prosecutor's office, information, reclamation of data, powers, public prosecutor's supervision, rights and freedoms of citizens, test actions.

Стрельников Владилен Владимирович
К.ю.н.,
независимый
исследователь

Аннотация

В научной публикации анализируются организационно-правовые вопросы истребования информации прокурорскими работниками для проведения проверочных мероприятий поднадзорных органов и должностных лиц. Анализируется федеральное законодательство, приказы Генеральной прокуратуры РФ, а также правоприменительная практика, предлагается авторское решение проблем в данной сфере.

Ключевые слова:

Прокуратура, информация, истребование сведений, полномочия, прокурорский надзор, права и свободы граждан, проверочные мероприятия.

Федеральный закон от 17 января 1992 № 2202-1 "О прокуратуре Российской Федерации" [1] в ч. 2 ст. 6 фиксирует, что статистическая и иная информация, документы (в том числе электронные документы, подписанные электронной подписью в соответствии с законодательством Российской Федерации), справки и другие материалы или их копии, необходимые при осуществлении возложенных на органы прокуратуры функций, представляются по требованию прокурора безвозмездно в течение пяти рабочих дней с момента поступления требования прокурора руководителю или иному уполномоченному представителю органа (организации), а в ходе проведения проверок исполнения законов – в течение двух рабочих дней с момента предъявления требования прокурора. В требовании прокурора могут быть установлены более длительные сроки. В ч. 2.1 этой статьи обозначено, что при наличии угрозы причинения вреда жизни или здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, окружающей среде, безопасности государства, при наличии чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера необходимые информация, документы и материалы или их копии представляются в течение суток с момента поступления требования прокурора. В соответствии с ч. 3 данной нормы неисполнение требований прокурора, вытекающих из его

полномочий, а также уклонение от явки по его вызову влечет за собой установленную законом ответственность. Процедурные аспекты предоставления информации, безусловно, подробно описаны в отмеченных нормах. Однако, здесь весьма немаловажен вопрос: у кого прокуратура имеет право запрашивать сведения и документы? Ответа на него этот и иные нормативные акты не дают. Законодатель никак не связывает ст. 1, отражающую направленность прокурорского надзора, и ст. 6 Закона о прокуратуре. Поэтому получается, что прокуроры имеют право истребовать интересующую их информацию абсолютно у любых лиц, в том числе и у Президента РФ и у любого не наделенного специальным статусом физического лица, которые, как мы уже отмечали, не могут подпадать под сферу прокурорского надзора. Исходя из этой оторванной от реальности статьи также получается, что прокурор любого, даже самого низшего звена (к примеру, сельского района) вправе вызвать абсолютно любого чиновника федерального уровня для дачи объяснений. Неявка, как гласит ч. 3, влечет ответственность. Получается, что прокурор может привлечь к ответственности абсолютно любое лицо, уклоняющееся от предоставления информации и явки по вызову, даже Президента РФ. В этом отношении буквальное толкование ст. 6 Закона о прокуратуре ставит надзорное ведомство на самое высокое место в иерархии органов государствен-

ной власти, превращая нашу страну в полицейское государство. Подобное не только противоречит многочисленным нормам Конституции РФ, но и лишено логики, нарушает системное строение механизма государственного управления в России. На наш взгляд, подобная негативная картина требует оперативного вмешательства. Необходимо внести законодательные уточнения относительно круга субъектов, у которых прокуратура имеет право требовать информацию и которых может вызвать для дачи объяснений.

Также законодательным пробелом является отсутствие в ст. 6 Закона о прокуратуре разграничения предоставления информации лицами, в отношении которых проводится проверка, и сторонними субъектами, получение информации от которых необходимо для привлечения первых к ответственности, применения в отношении них мер прокурорского реагирования. Подобное не позволяет прокурорам эффективно реализовывать свои полномочия, а поднадзорным субъектам, в отношении которых проводится проверка, – пользоваться правом на защиту использовать презумпцию невиновности. Здесь также отметим, что до настоящего времени права лиц, в отношении которых проводится прокурорская проверка, в отменном Законе не закреплены. При этом, в соответствии со ст. 21 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"[2] руководитель, иное должностное лицо или уполномоченный представитель юридического лица, индивидуальный предприниматель, его уполномоченный представитель при проведении проверки имеют право: 1) непосредственно присутствовать при проведении проверки, давать объяснения по вопросам, относящимся к предмету проверки; 2) получать от органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, их должностных лиц информацию, которая относится к предмету проверки и предоставление которой предусмотрено настоящим Федеральным законом; 2.1) ознакомиться с документами и (или) информацией, полученными органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля в рамках межведомственного информационного взаимодействия от иных государственных органов, органов местного самоуправления либо подведомственных государственным органам или органам местного самоуправления организаций, в распоряжении которых находятся эти документы и (или) информация; 2.2) представлять документы и (или) информацию, запрашиваемые в рамках межведомственного информационного взаимодействия, в орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля по собственной инициативе; 3) ознакомиться с результатами проверки и указывать в акте проверки о своем ознакомлении с результатами проверки, согласии или несогласии с ними, а также с отдельными действиями должностных лиц органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля; 4) обжа-

ловать действия (бездействие) должностных лиц органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, повлекшие за собой нарушение прав юридического лица, индивидуального предпринимателя при проведении проверки, в административном и (или) судебном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации; 5) привлекать Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей либо уполномоченного по защите прав предпринимателей в субъекте Российской Федерации к участию в проверке.

Однако, данные нормы не распространяются на прокурорскую проверку. Об этом прямо говорит ч. 3 ст. 1 этого законодательного акта.

Федеральный закон от 7 марта 2017 г. № 27-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации" [3] дополнил ст. 6 Закона о прокуратуре ч. 2.3, согласно которой прокурор не вправе требовать у органа (организации) информацию, документы и материалы или их копии в рамках проведения проверки, не обусловленные целями указанной проверки и (или) не относящиеся к предмету указанной проверки; информацию, документы и материалы или их копии, которые передавались органам прокуратуры в связи с ранее проведенной проверкой либо которые официально опубликованы в средствах массовой информации или размещены на официальном сайте органа (официальном сайте организации, создание которого предусмотрено ее учредительными документами) в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет", за исключением случаев, установленных настоящим Федеральным законом.

В отмененных случаях, орган (организация) указывает в ответе на требование прокурора сведения о проверке, в рамках которой передавались такие информация, документы и материалы, и актуальность таких информации, документов и материалов на момент требования или сведения о средствах массовой информации либо об официальном сайте органа (организации) в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет", в которых опубликованы (размещены) соответствующие актуальные на момент требования информация, документы и материалы (ч. 2.4).

Подобное создает еще один виток бюрократической волокиты в работе прокуратуры. Анализируемая законодательная норма формирует ошибочное мнение о том, что все направленные в прокуратуру материалы хранятся в ней постоянно и не существует интенсивного документооборота. Это далеко от истины. На практике имеются случаи, когда по результатам проведения прокурорских проверок материалы передаются в органы предварительного следствия или дознания для возбуждений уголовных дел. В том числе передаются оригиналы документов, полученных по прокурорским требованиям от поднадзорных органов (организаций). Кроме того, оригиналы полученных документов вместе с материалами проверок могут быть направлены по запросу в вышестоящую прокуратуру, переданы в суд или орган, рассматривающий

дела об административных правонарушениях. В ситуации, когда такие материалы запрашивались для проверки доводов, изложенных в обращениях граждан, то они в соответствии с Инструкцией о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации [4] и Инструкцией по делопроизводству в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации [5] подшиваются в надзорные (наблюдательные) производства. Эти нормативные акты не предусматривают изъятие из таких производств проверочных материалов. В случае, если какой-либо сотрудник прокуратуры расшил производство, вынул из него документы, не вшил обратно, а в последствии об этом узнал проверяющий порядок разрешения жалоб прокурор, то ответственным за организацию работы с жалобами работников прокуратуры и делопроизводителю может грозить дисциплинарное взыскание. В крупных по численности прокуратурах может сложиться ситуация, когда одни и те же сведения нужны нескольким прокурорским работникам в оригинале. Эти ситуации, к сожалению, Закон о прокуратуре не рассматривает.

Законодатель при введении этой нормы преследовал цель освобождения поднадзорных органов от предоставления прокурорам одних и тех же сведений несколько раз. На первый взгляд, эти благие помыслы, облеченные в законодательную форму, должны снизить количество прокурорских запросов и упорядочить внутренний документооборот в межгоррайпрокуратурах. Однако, на практике данное положение лишь усложнило ситуацию. Теперь согласно отмеченной норме орган (организация) при получении требования прокурора о предоставлении информации вправе в ответе указать, что запрашиваемые сведения были ранее направлены в адрес прокуратуры (исходящий номер такой-то от такого-то числа). Получив подобный ответ прокурор дает подчиненным сотрудникам задание найти ранее предоставленные этим органом (организацией) сведения. Сотрудники, не обнаружив этих документов, докладывают прокурору о том, что, скорее всего, они были направлены в суд или в полицию или в вышестоящую прокуратуру или еще куда-нибудь, копий не имеется. В таком случае прокурору необходимо повторно запрашивать эти сведения и объяснить в требовании их отсутствие в прокуратуре. Подобное не

соответствует духу и принципам прокурорского надзора. Более того, анализируемая норма не только не способствует оперативности проведения работниками прокуратуры проверочных мероприятий по заданиям вышестоящих прокуратур, но и затягивает процедуру восстановления нарушенных прав и свобод граждан.

Введение в практику отмеченной правовой нормы свидетельствует об ошибочности мнения законодателя о том, что все поднадзорные органы завалены прокурорскими требованиями и обязаны отвечать на них в ущерб основной работе. Подобное не соответствует действительности лишь потому, что сегодня инициатива прокуроров по проведению собственных проверок минимизирована. Прокурор запрашивает необходимую для проведения проверок информацию при: 1) поступлении жалобы для подтверждения или опровержения доводов заявителя; 2) чрезвычайной ситуации, происшествия, несчастного случая, требующего вмешательства прокуратуры; 3) поступлении заданий вышестоящей прокуратуры; 4) проведении собственных проверок в соответствии с планом работы. Как правило, межгоррайпрокуроры планируют свою работу исходя из составленного плана работы вышестоящей прокуратуры и отражают в своих планах те же проверки, которые обозначены в плане работы прокуратуры субъекта Федерации или приравненной к ней прокуратуры. Таким образом, отмеченные нами два последних условия могут совпадать.

Также необходимо обозначить отсутствие в Законе о прокуратуре субординационных начал в вопросах адресации требований прокуроров о предоставлении информации. Приведенные правовые формулировки позволяют прокурору любого уровня запрашивать информацию абсолютно у любого органа (организации), даже находящегося вне его территориальной юрисдикции. В такой ситуации нарушение отмеченных сроков неизбежно. Если же субъекты не имеют возможности оперативно подготовить данную информацию, они вынуждены давать промежуточный ответ. Рассматриваемые законодательные положения не только не способствуют оперативности прокурорского надзора, но и создают почву для необоснованных конфликтов между прокуратурой и поднадзорными органами (организациями), бюрократизируют прокурорский надзор.

ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон от 17 января 1992 № 2202-1 "О прокуратуре Российской Федерации"//Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 8, ст. 366
2. Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля"//Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52 (ч. 1), ст. 6249;
3. Федеральный закон от 7 марта 2017 г. № 27-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации"// Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 11, ст. 1536;
4. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 30 января 2013 г. № 45 "Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации". Документ опубликован не был. Доступ из справ. правовой системы "Гарант";
5. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 29 декабря 2011 г. № 450 "О введении в действие Инструкции по делопроизводству в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации". Документ опубликован не был. Доступ из справ. правовой системы "Гарант"