

ОГРАНИЧЕНИЯ ДЛЯ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ



Анатолий Борисович Вифлеемский,
действительный член Академии педагогических
и социальных наук, доктор экономических наук
e-mail: abw@infonet.nnow.ru

С каждым годом увеличивается количество прокурорских проверок и претензий к школам. И требования становятся всё жёстче — например, требуют «завтра» представить копии документов, занимающих десятки, а то и сотни страниц. Однако правозащитные некоммерческие организации обратились в Конституционный суд РФ, который удовлетворил их требования и ограничил возможность прокуроров проводить проверки. Руководителям школ необходимо знать об этих ограничениях и уметь оспаривать незаконные требования прокурорских работников, так как иначе их ждут штрафы.

- закон и подзаконные акты • Конституционный суд РФ • Генеральная прокуратура РФ • прокурорские проверки • административная ответственность
- протест прокурора

Согласно статье 1 Закона о прокуратуре¹, Прокуратура РФ — единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции и исполнением законов, действующих на территории России.

К сожалению, на практике органы прокуратуры законы нарушают. Чувствуя себя всевластными, они выставляют незаконные требования государственным и муниципальным учреждениям, другим некоммерческим организациям,

¹ Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации».

проверяют всё, что хотят и как хотят. И вот нашлись организации, которые это оспаривают.

Постановление Конституционного суда РФ

17 февраля 2015 года Конституционный суд РФ провозгласил постановление по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «О Прокуратуре Российской Федерации», которым ограничил претензии прокурорских работников на всевластие. Конституционный суд указал на то, что прокуратура играет особую роль в обеспечении верховенства Конституции и закона, прав и свобод человека и гражданина, надзирая за соблюдением закона на универсальной, межведомственной основе,

включая надзор за самими органами государственного контроля². Права, предоставляемые прокурорам оспариваемыми нормами, сами по себе не противоречат Конституции. В то же время недопустимы злоупотребления этими полномочиями или действия в ущерб законным интересам граждан и организаций. Исходя из этого, при прокурорских проверках НКО должны соблюдаться следующие условия:

- их проведение должно быть мотивированным, НКО необходимо уведомить о проверке, а впоследствии — о её результатах (наличии или отсутствии фактов нарушения закона);
- проверяющие не вправе требовать у НКО документов, которыми та не обязана обладать, а также *общедоступную информацию или уже находящуюся в распоряжении государственных органов*;
- проверка не может проводиться повторно по одним и тем же мотивам (если речь не идёт об устранении ранее выявленных нарушений);
- представители других контролирующих органов вправе привлекаться к проверке лишь для осуществления ими вспомогательных (экспертно-аналитических) функций;
- решения и действия представителей прокуратуры могут быть обжалованы в судебном порядке.

Также Конституционный суд РФ отметил, что спорные положения закона о прокуратуре не устанавливают чётких временных рамок и позволяют проверяющим самостоятельно определять сроки исполнения своих требований. Тем самым они позволяют ставить перед НКО объективно невыполнимые задачи, ко-

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

торые при отсутствии специально установленных законом критериев не могут быть проверены по существу в суде, а невыполнение в установленный прокурором срок соответствующих задач влечёт для НКО административную ответственность. В этой части положения Закона «О Прокуратуре Российской Федерации» не соответствуют Конституции. Впредь до внесения изменений в законодательство проверяющие должны ориентироваться на соответствующие положения Закона № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». При этом разумность этих сроков подтверждается либо опровергается при рассмотрении соответствующих споров судами, а бремя доказывания их разумности лежит на прокуроре.

Указания Генеральной прокуратуры РФ по выполнению постановления Конституционного суда РФ

Генеральная прокуратура РФ была вынуждена подчиниться такому решению Конституционного суда РФ, ведь обжаловать или отменить его по закону в России нельзя. Но при этом Генеральная прокуратура фактически стала саботировать выполнение этого постановления Конституционного суда, так как её указания по его выполнению не вполне соотносятся с сутью решения. Генеральной прокуратурой был принят приказ от 28.05.2015 № 265 «О порядке исполнения постановления Конституционного суда Российской Федерации от 17.02.2015 № 2-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», в котором даны указания, обязательные для исполнения всеми прокурорами страны. В частности, было приказано следующее:

1. При определении органу (организации) срока предоставления по требованию прокурора статистической и иной информации, справок, документов, других материалов и их копий руководствоваться принципом разумности.

Установление срока исполнения требования прокурора менее чем в один день возможно в случае угрозы причинения вреда жизни и здоровью граждан, окружающей среде, безопасности государства, имуществу физических и юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера.

2. При организации и проведении проверок соблюдения Конституции РФ и исполнения законов, действующих на территории России, решение о проведении проверки доводить до сведения руководителя или иного уполномоченного представителя проверяемого органа (организации) не позднее дня начала проверки.

Срок проведения проверки не должен превышать двадцать рабочих дней. По решению прокурора или его заместителя срок проведения проверки может быть продлен один раз не более чем на двадцать рабочих дней. Решение о последующем продлении на срок, не превышающий двадцать рабочих дней, может быть принято вышестоящим прокурором или его заместителем.

При необходимости специальных исследований, экспертиз, ревизий, получения дополнительных документов и информации, которые могут повлиять на выводы проверки, её проведение может быть приостановлено по решению прокурора или его заместителя на срок до шести месяцев. При невозможности завершить в течение шести месяцев указанные мероприятия либо получить необходимые документы и материалы срок приостановления проверки может быть продлен по решению вышестоящего прокурора или его заместителя.

О продлении (приостановлении, возобновлении) срока проверки уведомляется руководитель или уполномоченный представитель проверяемого органа (организации).

После завершения проверки в течение десяти рабочих дней руководителю или уполномоченному представителю проверяемого органа (организации) предоставляется право ознакомления с актом проверки.

3. Последовательно добиваться от органов (организаций) своевременного предоставления статистической и иной информации (не размещённой на официальном сайте в Интернете), справок, документов, других материалов и их копий, а также исполнения изложенных в актах прокурорского реагирования требований. В каждом случае неисполнения законных требований прокурора привлекать виновных к установленной законом ответственности.

Обратим особое внимание на то, что если ничего не обнаружили, прокурорские работники также обязаны составить акт, а школа вправе с ним ознакомиться. При этом акт проверки они по-прежнему не обязаны предоставлять после проверки, но школа может потребовать ознакомиться с ним и сфотографировать его при ознакомлении.

Органы прокуратуры вправе запрашивать лишь те материалы, которые не размещены на официальном сайте в Интернете.

Согласно требованиям статьи 29 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в РФ», школы формируют открытые и общедоступные информационные ресурсы с информацией об их деятельности, и обеспечивают доступ к таким ресурсам, размещая их в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе на официальном сайте школы в Интернете. Школы обеспечивают открытость и доступность информации и копий документов, перечисленных в данной статье. При этом информация

и документы должны быть размещены на официальном сайте школы в Интернете и обновятся в течение десяти рабочих дней со дня их создания, получения или внесения в них соответствующих изменений.

Порядок размещения на официальном сайте школы и обновления информации о ней, в том числе её содержание и форма её предоставления, установлен Постановлением Правительства РФ от 10 июля 2013 г. № 582.

Таким образом, если школа выполнила требования статьи 29 Закона об образовании, то может смело отказывать в удовлетворении требований органа прокуратуры о предоставлении тех или иных документов, имеющих на сайте, и посылать прокурорских работников на свой сайт, указав его адрес.

Кроме того, если прокуратура уже запрашивала какой-то документ (из неразмещённых на сайте), то на повторный запрос следует отвечать, что он уже предоставлялся и в силу постановления Конституционного суда РФ № 2-П его повторное истребование незаконно.

Прокурорские проверки на практике

В соответствии с частью 2 статьи 4 Закона о прокуратуре органы прокуратуры осуществляют свои полномочия независимо от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, общественных объединений и в строгом соответствии с действующими на территории РФ законами. Из этой нормы прокурорские работники делают вывод о том, что их действия не связаны с какими-либо выводами и проводимыми мероприятиями других государственных или муниципальных органов, и что они имеют право проверять любые организации в том объёме, в котором посчитают нужным. Также они полагают, что прокурорский работник должен осуществлять свои функции только на основе закона и внутреннего убеждения и не обязан давать объяснений по существу проводимых проверочных мероприятий, а также находящихся в его производстве дел, материалов.

Прокурорский работник должен иметь служебное удостоверение, которое он обязан предъявить при проверке для подтверждения полномочий. С учётом постановления Конституционного суда РФ № 2-П к удостоверению добавляется ещё и приказ о проверке, обязательность наличия которого подтверждена и приказом Генпрокуратуры РФ № 265. Однако, исходя из приказа, прокурорские работники могут его взять с собой и предъявить уже непосредственно при проверке, что по форме — выполнение постановления Конституционного суда РФ, а фактически — издевательство.

В соответствии со статьёй 22 Закона о прокуратуре, работники прокуратуры при осуществлении возложенных на них функций вправе по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территории и в помещения поднадзорных органов, иметь доступ к их документам и материалам, проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона, требовать от руководителей и других должностных лиц названных органов предоставления необходимых документов, материалов, статистических и других сведений. Однако с учётом постановления Конституционного суда РФ № 2-П требование о предоставлении документов не обязательно выполнять немедленно, должен быть установлен разумный срок. Из приказа Генпрокуратуры РФ № 265 следует, что менее одного дня срок может быть установлен лишь в редких случаях.

Можно ли считать разумным срок в один или два дня? Это зависит от числа запрошенных документов и позиции суда: ведь такое требование может быть обжаловано в суде, в том числе и о неадекватности установленного срока.

В соответствии с частью 2 статьи 21 Закона о прокуратуре, при надзоре

за исполнением законов органы прокуратуры не подменяют другие государственные органы. В результате компетенция прокуроров и иных госорганов по надзору за соблюдением законодательства остаётся неразграниченной. При этом из приказов Генпрокуратуры РФ можно сделать вывод о том, что де-факто органы прокуратуры дублируют функции, присущие другим органам исполнительной власти, причём дублируются в тех случаях, когда по каким-то причинам они хотят провести такую проверку (а если не хотят, направляют жалобы в органы исполнительной власти для их рассмотрения и проверки).

В прокуратурах в соответствии с издаваемым прокурором приказом о распределении должностных обязанностей надзор за исполнением законов в социальной сфере, как правило, поручается одному лицу — помощнику или заместителю прокурора, который уполномочен единолично осуществлять все проверки исполнения законности в отношении образовательных учреждений. При этом в органах прокуратуры существует так называемая «палочно-галочная» система оценки работы, вынуждающая работников «высасывать из пальца» нарушения, чтобы достигнуть необходимых показателей.

Крайне важна для районных прокуроров отчётность о проведении тех или иных мероприятий по надзору за исполнением законодательства. В отчётность включается количество выявленных правонарушений и принятых мер, а эффективность работы измеряется не конкретными примерами восстановления законных прав граждан, возмещения причинённого вреда, предотвращения противоправных действий, устранения причин и условий, способствующих совершению преступлений и административных правонарушений, а числами в графах многочисленных отчётов. При этом вышестоящие прокурорские работники требуют, чтобы цифры были расставлены во всех графах, а показатели за текущий год были выше, чем за минувший. В результате на практике надзорная работа прокуратуры направлена на оформле-

ние «красивого» месячного, квартального, полугодового или годового отчёта. Для этого нижестоящим прокурорским работникам приходится веером рассылать образовательным учреждениям представления, часто совершенно бессмысленные и нарушающие законодательство. Это связано с тем, что редкое образовательное учреждение осмеливается не удовлетворить даже самые безумные представления или протесты прокуратуры.

Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 02.06.2010 № 233 «Об утверждении и введении в действие статистического отчёта «О работе прокурора» по форме П и Инструкции по его составлению» по сути обязывает прокуроров искать нарушения законов для того, чтобы необходимым образом заполнить все разделы отчёта.

И если нарушения в сфере образования (в отношении несовершеннолетних) или в сфере трудовых отношений, не выявлены (точнее, в отчёте не заполнены соответствующие графы), вышестоящее прокурорское руководство расценивает это как ненадлежащую работу в этом направлении, а ответственные за её проведение сотрудники прокуратуры могут быть привлечены к дисциплинарной ответственности. Поэтому они звонят в школы и требуют, а иногда просят быстро написать им ответ об удовлетворении протеста или представления, говоря о том, что учреждению «ничего не будет», а им надо срочно получить такие ответы: срочность связана как раз с наступлением очередного отчётного периода и необходимостью поставить определённые цифры в соответствующей графе.

В частности, приказом Генпрокуратуры России № 233 предусмотрено заполнение граф о числе внесённых представлений, внесённых и удовлетворённых протестов прокуроров в сфере соблюдения прав и интересов несовершеннолетних, в том числе на образование и о профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, в том числе

в учреждениях, осуществляющих деятельность, связанную с несовершеннолетними, в органах образования, в специальных воспитательных и интернатных учреждениях. В отдельных графах — отчётность о числе представлений и протестов в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина, в том числе о трудовых правах, об обращениях граждан, указывается также, сколько рассмотрено представлений с участием прокурора (именно поэтому требуют рассмотреть представление с участием прокурора, хотя формально это обязательно лишь при рассмотрении представления коллегиальным органом).

К органам образования в прокурорских отчётах относятся все учебные заведения (школы, гимназии, колледжи, лицеи, вузы и т.д.), органы управления образованием всех уровней — от Министерства образования, федеральных служб и агентств, комитетов, управлений, департаментов до органов образования на местах, специальные воспитательные и интернатные учреждения системы образования (детские дома, интернаты, школы-интернаты, интернатные учреждения для детей и подростков с отклонениями в умственном и физическом развитии, интернатные учреждения для детей и подростков, совершивших общественно опасные деяния, коррекционные учреждения всех видов).

По общему правилу, количество выявленных прокурором нарушений законов определяется числом нарушенных статей нормативного акта либо количеством частей статьи нормативного акта, если каждая из этих частей содержит самостоятельные нормы или составы правонарушений. В то же время если, например, установлены несвоевременная выплата заработной платы, незаконное увольнение либо перевод на режим неполной рабочей недели нескольких лиц, неправомерное привлечение ряда граждан к административной ответственности, однотипное ущемление иных прав граждан, то количество учитываемых нарушений законодательства должно быть равно числу лиц, в отношении которых допущены данные нарушения. В случае нарушения трудового законодательства в отношении целого коллектива (например, отказ в заключении коллективного договора), такое нарушение учитывается как одно.

При выявлении делящегося нарушения закона (об образовании, жилищного, пенсионного, трудового законодательства и т.п.) учитывается одно нарушение соответствующего законодательства. Если вскрываются те же нарушения закона при повторной проверке, они отражаются как самостоятельные.

Ответственность за неисполнение требований прокурора

Административная ответственность за неисполнение требований прокурора установлена статьёй 17.7. Кодекса РФ об административных правонарушениях (КоАП) «Невыполнение законных требований прокурора, следователя, дознавателя или должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении».

Умышленное невыполнение требований прокурора, вытекающих из его полномочий, установленных федеральным законом, а равно законных требований следователя, дознавателя или должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении, влечёт наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи до одной тысячи пятисот рублей; на должностных лиц — от двух до трёх тысяч рублей; на юридических лиц — от пятидесяти до ста тысяч рублей либо административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток.

При рассмотрении дела об административном правонарушении по статье 17.7 КоАП РФ прокурор, следователь, дознаватель или должностное лицо, осуществляющие производство по делу об административном правонарушении, обязаны доказать законность своих требований, а также умышленность невыполнения таких требований.

Если образовательное учреждение, в адрес которого прокурором внесено

представление об устранении нарушений законодательства, считает, что представление нарушает его права, создаёт препятствия к их осуществлению либо незаконно возлагает на него какие-либо обязанности, оно вправе обратиться в суд с соответствующим заявлением в порядке, предусмотренном главой 25 Гражданского процессуального кодекса (ГПК) РФ, а суд рассматривает такое заявление по существу.

Если же образовательное учреждение не воспользовалось такой процедурой защиты своих нарушенных прав, но при этом не исполнило представление, прокурор может возбудить дело об административном правонарушении по статье 17.7 КоАП РФ. При этом обязанность доказывать правомерность своих требований лежит на прокуроре, а суду в рамках рассмотрения административного дела необходимо будет исследовать вопрос о законности и обоснованности внесённого представления, направленного запроса и т.д., поскольку ответственность по статье 17.7 КоАП РФ наступает лишь при неисполнении законных требований прокурора.

Однако на практике суды не всегда затрудняют себя рассмотрением законности требований прокурора, придерживаясь позиции «раз не обжаловали представление, значит должны были выполнить требования». В то же время сведений о проверке такой позиции Верховным судом РФ мы не имеем.

Постановлением Томского областного суда от 26 сентября 2014 г. по делу № 4а-380/2014 и.о. председателя этого суда Л.Г. Школяр, рассмотрев жалобу директора образовательного учреждения дополнительного образования детей по делу об административном правонарушении, предусмотренном статьёй 17.7 КоАП РФ, отказал в её удовлетворении.

В жалобе директор указывала, что при рассмотрении дела, вне зависимости от того, что действия прокурора не были оспо-

рены ею в порядке главы 25 ПКГ РФ, судье необходимо было дать оценку законности вынесенного прокурором представления, а также доводам заявителя, приведённым при рассмотрении жалобы на постановление об административном правонарушении.

Л.Г. Школяр указал на то, что в ходе проверки соблюдения федерального законодательства о противодействии терроризму в учреждении были выявлены нарушения законодательства, выразившиеся в невыведении в образовательном учреждении кнопки тревожной сигнализации в Колпашевский ОВО филиал УМВД России по Томской области, отсутствии договора на кнопку работы по противокриминальной и антитеррористической защищённости. По результатам проверки в адрес директора городского прокурором было внесено представление об устранении нарушений требований законодательства о противодействии терроризму с требованием рассмотреть представление с обязательным участием прокурора, принять конкретные меры к устранению выявленных нарушений закона, причин и условий, им способствующих, решить вопрос о привлечении к дисциплинарной ответственности виновных должностных лиц. О результатах рассмотрения представления, принятых мерах сообщить в городскую прокуратуру в письменной форме в течение месяца со дня внесения представления с приложением копий документов о применении мер дисциплинарного воздействия к должностным лицам, допустившим нарушение закона.

В адрес Колпашевского городского прокурора было направлено сообщение, согласно которому внесённое представление рассмотрено и не подлежит исполнению. При этом в установленном законом порядке представление прокурора директором обжаловано не было.

Суды, исходя из этого, сделали вывод о том, что директор, не выполнив законное требование прокурора, совершила

административное правонарушение, ответственность за которое предусмотрена статьёй 17.7 КоАП РФ. Представление прокурора в установленном порядке директором не обжаловалось, следовательно, в соответствии с положением статьи 24 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», подлежало безотлагательному рассмотрению, по которому должны были быть приняты конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона.

А вот с **протестами** прокурора ситуация другая. Согласно Закону о прокуратуре, протест прокурора подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в десятидневный срок с момента его поступления. При исключительных обстоятельствах, требующих немедленного устранения нарушения закона, прокурор вправе установить сокращённый срок рассмотрения протеста. О результатах его рассмотрения незамедлительно сообщается прокурору в письменной форме согласно статье 23 Закона о прокуратуре. Исходя из требований статьи 24 Закона о прокуратуре, со дня внесения представления в течение месяца 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.

Отклонение протеста прокурора не считается невыполнением его законных требований. В данном случае основания для возбуждения дела по статье 17.7 КоАП РФ отсутствуют. Прокурор в случае отклонения его протеста наделён правом обращаться с соответствующим заявлением в суд для выполнения своих требований.

Для привлечения к ответственности по статье 17.7 установлен срок давности, который для рассматриваемого вида правонарушений с учётом требований статьи 4.5 КоАП РФ составляет три месяца (постановление по делу об административном правонарушении, рассматриваемому судьёй, не может быть вынесено по истечении трёх месяцев со дня административного правонарушения). Истечение срока давности — одна из массовых причин освобождения от ответственности за невыполнение даже законных требований прокурора (хотя и

не всегда в первой инстанции, так как часто судьи «забывают» про истечение данного срока).

При вынесении постановления о возбуждении дела об административном правонарушении по статье 17.7 КоАП РФ должны быть чётко изложены характер и обстоятельства совершённого правонарушения, в том числе указаны место, время и событие административного правонарушения, изложено обоснование вины лица, привлекаемого к ответственности, дана правовая оценка его действиям, указаны сведения о личности, занимаемом должностном положении, другие необходимые для разрешения дела сведения, должна быть сделана отметка о разъяснении лицу прав (обязанностей). Кроме того, требуется указать объяснения правонарушителя о причинах невыполнения закона. Изложенные в постановлении сведения должны подтверждаться прилагаемыми материалами, доказывающими вину конкретного лица.

Привлечь к административной ответственности по статье 17.7 КоАП РФ можно лишь в том случае, если невыполнение требования прокурора имеет умышленный характер, т.е. имеет место вина субъекта административного правонарушения в форме умысла. Это означает, что теоретически должно быть доказано, что правонарушитель: осознаёт противоправный характер своего деяния; предвидит его вредные последствия; желает наступления данных вредных последствий. На практике же суды далеко не всегда хотят в это углубляться, бездумно удовлетворяя требования прокурорских работников.

При рассмотрении дел по статье 17.7 КоАП РФ суды должны объективно оценивать причины неисполнения требований прокурора, поскольку нередко последние не исполняются в связи с установлением неразумных сроков, например, срок предоставления значительного

объёма информации и подтверждающих её материалов устанавливается в течение от одного до трёх суток. В таких случаях судом чаще всего принимается решение о прекращении производства по административному делу за отсутствием состава административного правонарушения. Причём, в постановлениях судей указывается на то, что в судебном заседании не было представлено доказательств того, что установленный прокурором срок предоставления запрашиваемых документов разумный (разумность установленного срока тоже должна доказываться прокурором).

Руководители образовательных учреждений достаточно часто получают представления прокурора о несоответствии устава, при этом органы прокуратуры чаще всего удовлетворяются обещаниями изменить устав, но не самим изменением устава. И это совершенно правильно, так как требования изменить устав в какой-то определённый срок (даже в течение одного месяца) будут незаконными и необоснованными, ведь это не в компетенции директора. Устав школы утверждается учредителем и директор не в состоянии (по закону) повлиять на учредителя, в том числе на скорость утверждения новой редакции устава. Поэтому привлечение директора за невыполнение такого рода представлений будет незаконным.

Здесь следует иметь в виду постановление Верховного суда РФ от 24.06.2013 № 41-АД13-3, которым отменены решения всех нижестоящих судов, вынесенные в отношении председателя общественной организации по делу об административном правонарушении, предусмотренном статьёй 17.7 КоАП РФ. Суд указал на то, что высшим руководящим органом общественной организации является съезд (конференция) или общее собрание. Постоянно действующий руководящий орган общественной организации — выборный коллегиальный орган, подотчётный съезду (конференции) или общему собранию.

Таким образом, директор, в силу положений Федерального закона от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» и Устава общественной организации, даже в случае созыва общего собрания единолично не мог обеспечить внесение изменений в Устав возглавляемой им организации, что исключает возможность выполнения требований прокурора, содержащихся в представлении.

В силу требований частей 1 и 2 статьи 1.5 Кодекса РФ об административных правонарушениях сотрудник подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина. Сотрудник, в отношении которого ведётся производство по делу об административном правонарушении, считается невиновным, пока его вина не будет доказана в порядке, предусмотренном данным Кодексом, и установлена вступившим в законную силу постановлением судьи, органа, должностного лица, рассмотревших дело.

Также Верховный суд РФ часто достаточно тщательно проверяет и форму направления представлений и требований прокурора, при несоблюдении которой периодически отменяет решения нижестоящих судов.

Часто прокуратура направляет свои требования факсом (и в факсе устанавливает крайне сжатые сроки). Поэтому представляет интерес постановление Верховного суда РФ от 4 марта 2015 г. № 43-АД15-1, которым были отменены состоявшиеся по делу судебные акты. Директор был привлечён к административной ответственности в связи с тем, что не представил в прокуратуру Октябрьского района г. Ижевска в установленный требованием заместителя прокурора Октябрьского района г. Ижевска срок указанную в данном требовании информацию, что образует объективную сторону состава административного правонарушения, предусмотренного статьёй 17.7

Кодекса РФ об административных правонарушениях.

Верховный суд РФ указал на то, что, согласно статье 26.1 КоАП по делу об административном правонарушении, помимо прочего подлежат выяснению следующие обстоятельства: наличие события административного правонарушения; лицо, совершившее действия (бездействие), за которые Кодексом РФ об административных правонарушениях или законом субъекта РФ предусмотрена административная ответственность; виновность лица в совершении административного правонарушения.

Содержащийся в требовании прокурора срок представления испрашиваемых сведений, информации должен быть разумным, то есть позволять лицу, которому адресовано такое требование, исполнить его по существу. Кроме того, как следует из диспозиции статьи 17.7 КоАП, привлечение к административной ответственности по этой норме возможно лишь в том случае, если невыполнение требования прокурора имеет умышленный характер.

Как указал Верховный суд РФ, мировым судьям в нарушение требований статей 24.1 и 26.1 КоАП не был выяснен имеющий значение для правильного разрешения настоящего дела вопрос о том, была ли у директора объективная возможность представить истребованную информацию в период времени с 10 часов 20 минут до 15 часов 00 минут 17 марта 2014 года, как это указано в требовании прокурора, то есть не установлена вина в совершении правонарушения, предусмотренного статьей 17.7 КоАП.

Кроме того, судьями нижестоящих судебных инстанций не была дана надлежащая оценка тому факту, что требование прокурора от 17 марта 2014 года было направлено факсимильной связью. Вместе с тем, согласно

пункту 5.12.7 Инструкции по делопроизводству в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации, передаваемая и принимаемая факсимильной связью информация не считается документом, имеющим юридическую силу. В связи с этим при передаче документа факсимильной связью досылка оригинала обязательна. Соответственно, в бездействии директора отсутствует состав административного правонарушения, предусмотренного статьей 17.7 КоАП.

В соответствии с пунктом 4 части 2 статьи 30.17 КоАП, по результатам рассмотрения жалобы, протеста на вступившие в законную силу постановление по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов выносятся постановление об отмене постановления по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалобы, протеста и о прекращении производства по делу при наличии хотя бы одного из обстоятельств, предусмотренных статьями 2.9, 24.5 названного Кодекса, а также при недоказанности обстоятельств, на основании которых были вынесены указанные постановление, решение.

Поэтому рекомендуем очень внимательно относиться к представлениям и требованиям прокурорских работников и обжаловать представления, если их нельзя удовлетворить или если они явно незаконны. В случае привлечения к административной ответственности по ст. 17.7. КоАП если начинать обжаловать, то следует настраиваться на обжалование судебных решений вплоть до Верховного суда РФ. **НО**