

Проблема рассмотрения органами прокуратуры анонимных сообщений Абмаев Н. А.

*Абмаев Николай Александрович / Abmaev Nikolay Aleksandrovich – магистрант,
кафедра прокурорского надзора и организации правоохранительной деятельности,
Институт магистратуры,
Саратовская государственная юридическая академия, г. Саратов*

Аннотация: в статье рассматривается институт рассмотрения обращений в органах прокуратуры в части, касающейся специфики жалоб и заявлений, являющихся анонимными. Автор приходит к выводу о необходимости более четкого регулирования правового режима анонимных сообщений и вносит предложения, направленные на корректировку норм законов.

Abstract: the article considers the institution of consideration of appeals in the prosecutor's office in respect of the specific character of complaints and applications which are anonymous. The author comes to the conclusion about the need to better regulate the legal regime of anonymous reports and submits proposals aimed at correcting legal norms.

Ключевые слова: анонимное сообщение, прокурор, рассмотрение обращений.

Keywords: anonymous message, the prosecutor, the consideration of appeals.

Вплоть до 2006 г. существовал нормативно подкрепленный подход о недопустимости рассмотрения анонимных обращений, и этот сформированный в обществе стереотип, очевидно в силу инерции, продолжает бытовать и в настоящее время.

Вступивший в силу в ноябре 2006 г. Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее - Закон № 59-ФЗ) в части 1 ст. 11 определил, что «в случае, если в письменном обращении не указана фамилия гражданина, направившего обращение, или почтовый адрес, по которому должен быть направлен ответ, ответ на обращение не дается» [2]. Очевидно, что приведенная норма не отрицает необходимость рассмотрения поступившего в соответствующий орган анонимного обращения, поскольку, не изучив таковое в полном объеме в принципе невозможно убедиться, что оно анонимное. Ведь данные об адресанте могут быть в конце самого письма. Другое дело, что норма об отсутствии обязанности давать ответ заявителю в случае отсутствия данных о нем логична с точки зрения невозможности подготовки ответа по вполне понятной причине - неизвестности адресанта.

В этой связи нельзя согласиться с тезисом Е. Ивановой, отмечавшей, что «сегодня рассмотрению подлежат анонимные сообщения, например, о возможных преступлениях небольшой тяжести или даже об административных правонарушениях» [10, с. 23], поскольку законодатель не ввел запрета на рассмотрение таких обращений.

Закон № 59-ФЗ не содержит понятия «анонимное обращение», на что обращают внимание некоторые его комментаторы, предлагая законодательно закрепить соответствующее определение [11, с. 56], с чем необходимо согласиться, поскольку данное словосочетание достаточно широко применяется в законодательных и подзаконных актах.

Следует отметить, что отсутствие соответствующей информации об авторе не является основанием для бездействия адресата в случае наличия в обращении сведений о противоправных деяниях. «Если обращение содержит сведения о подготавливаемом, совершаемом или совершенном противоправном деянии, а также о лице, его подготавливающем, совершающем или совершившем, обращение подлежит направлению в государственный орган в соответствии с его компетенцией». А. Б. Смушкин отмечает, что «по сути, согласно, комментируемой статье направлению в правоохранительные органы подлежит анонимное сообщение об абсолютно любом правонарушении: гражданско-правовом, трудовом, пенсионном и т.д. Соответственно, необходимо ограничить правонарушения, анонимные сообщения о которых подлежат направлению на проверку, лишь уголовными преступлениями и административными правонарушениями» [9].

Вместе с тем в контексте заявленного названия статьи немалый интерес представляет вопрос о допустимости рассмотрения в органах прокуратуры анонимных сообщений.

В пункте 2 ст. 21 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее - Закон о прокуратуре) закреплено, что «проверки исполнения законов проводятся на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором» [1]. Как известно, Закон о прокуратуре не содержит перечня источников такой информации, что очевидно следует отнести к его недостаткам. Вместе с тем, их конкретизация применительно к «общенадзорной» деятельности в общем виде осуществлена в Приказе Генерального прокурора РФ от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов,

соблюдением прав и свобод человека и гражданина» (далее - Приказ N 195), согласно п. 6 которого речь идет об обращениях граждан, должностных лиц, сообщениях средств массовой информации, а также других материалах о допущенных правонарушениях, требующих использования прокурорских полномочий [6]. При этом в качестве повода для прокурорских проверок предписано рассматривать материалы уголовных, гражданских, арбитражных и административных дел, результаты анализа статистики, прокурорской и правоприменительной практики, а также другие материалы, содержащие достаточные данные о нарушениях закона.

Определенный интерес представляет вопрос о допустимости использования анонимного обращения как источника информации, являющегося достаточным для проведения прокурорами проверки при наличии в таковом необходимых сведений, соответствующих п. 2 ст. 21 Закона о прокуратуре, которая, равно как п. 6 Приказа N 195, не содержит оговорок на этот счет. В силу п. 1 ст. 10 Закона о прокуратуре в органах прокуратуры в соответствии с их полномочиями разрешаются заявления, жалобы и иные обращения, содержащие сведения о нарушении законов. Законодатель не ограничивает допустимость источников по мотиву отсутствия в них сведений о заявителе.

Закон N 59-ФЗ в ч. 1 ст. 11 не исключает возможности проведения прокурором проверки в рамках разрешения анонимного обращения по существу в случае наличия в нем сведений о факте нарушения закона. Другое дело, что и п. 1 ст. 10, и п. 2 ст. 21 Закона о прокуратуре, приведенные выше, в буквальном смысле подчеркивают, что речь идет об информации, о уже совершенных противозаконных деяниях. Является ли данное обстоятельство критичным с точки зрения допустимости проверочных мероприятий со стороны прокурора? С формальной точки зрения постановка такого вопроса допустима. Но в таком случае возникает вопрос об источнике информации, являющемся основанием для применения ст. 25.1 Закона о прокуратуре, согласно которой в целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях прокурор (его заместитель) направляет в письменной форме должностным лицам предостережение о недопустимости нарушений закона.

Сказанное говорит о необходимости приведения п. 1 ст. 10 и п. 2 ст. 21 Закона о прокуратуре в соответствие как со ст. 25.1 этого же законодательного акта, так и с ч. 1 ст. 11 Закона N 59-ФЗ. В этой связи слова «нарушении законов» в первом предложении п. 1 ст. 10, а также слова «о фактах нарушения закона» в абзаце втором п. 2 ст. 21 можно заменить словами «готовящихся, совершаемых и совершенных нарушениях закона».

Возвращаясь к вопросу о поступлении в орган прокуратуры анонимного обращения, следует отметить, что принимаемые решения по результатам непосредственного ознакомления прокурора с содержанием письма могут быть различными. Во-первых, если в обращении не содержится полезной для прокурора или иного государственного (муниципального) органа информации, то такое письмо списывается в наряд без разрешения его по существу. Во-вторых, если в обращении имеются предложения, интересные прокурору либо другому государственному (муниципальному) органу, то такое письмо может быть реализовано в прокуратуре либо направлено в соответствующий орган по принадлежности. В-третьих, если в обращении присутствует информация о противоправных деяниях, не связанных с нарушением закона, то оно должно направляться для разрешения по подведомственности. В-четвертых, если в обращении говорится о нарушении закона, прокурору нужно исходить из следующего:

1) нарушение закона в силу своей специфики может не требовать принятия мер прокурором, и тогда такое письмо направляется также по подведомственности в уполномоченный на то государственный или муниципальный орган;

2) нарушение закона, о котором идет речь, требует принятия мер именно прокурором, и тогда прокурор решает вопрос о проведении проверки в порядке ст. ст. 21 и 22 Закона о прокуратуре с возможным привлечением специалиста, а равно при необходимости с вынесением прокурором (его заместителем) требования о проведении органом контроля (надзора) внеплановой проверки в рамках ст. 22 Закона о прокуратуре и соответствующей нормы иного законодательного акта [12], например п. 3 ч. 2 ст. 10 Федерального закона от 26.12.2008 г. N 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее - Закон N 294-ФЗ) [5].

Вместе с тем, в контексте положений Закона N 294-ФЗ нужно обратить внимание на ч. 3 ст. 10, согласно которой «обращения и заявления, не позволяющие установить лицо, обратившееся в орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля, а также обращения и заявления, не содержащие сведений о фактах, указанных в части 2 настоящей статьи, не могут служить основанием для проведения внеплановой проверки». Как видно, приведенная норма содержит два обстоятельства, исключающих проведение указанной проверки.

Второй случай вполне очевиден и не требует особых комментариев. Раз нет информации о фактах, прямо обуславливающих проведение внеплановой проверки, то она не должна проводиться даже при наличии полных данных о заявителе.

При этом очевидно, что в качестве анонимного заявителя едва ли способны выступать органы публичной власти и средства массовой информации. В то же время физические и юридические лица могут быть инициаторами таких обращений, сохраняя анонимность по причине мнимых или вполне реальных опасений за свои охраняемые законом права и интересы. Однако, ч. 3 ст. 10 Закона N 294-ФЗ создает заслон для проверки информации, содержащейся в анонимном источнике, что делает применительно к противоправной деятельности индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, подлежащих проверке в рамках указанного законодательного акта, бессмысленной ч. 1 ст. 11 Закона N 59-ФЗ.

К сожалению, в ведомственных организационно-распорядительных документах надзорного ведомства вопрос о рассмотрении анонимных обращений, в которых содержатся сведения о подготавливаемых, совершаемых и совершенных противоправных деяниях, не нашел должного отражения. Так, в абзаце 4 п. 2.8 Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации, утвержденной Приказом Генерального прокурора РФ от 30.01.2013 г. N 45 [8], дословно воспроизводится приведенная выше формулировка ч. 1 ст. 11 Закона N 59-ФЗ, но при этом не указывается, что делать с самим анонимным обращением, если затронутый в нем вопрос касается компетенции прокуратуры. Согласно подп. 1.7 Приказа Генерального прокурора РФ от 27.12.2007 г. N 212 «О порядке рассмотрения в органах прокуратуры Российской Федерации сообщений о преступлениях» [7] поступающие в органы прокуратуры анонимные заявления, в которых содержатся сведения о совершении преступления или приготовлении к совершению преступления, необходимо направлять в органы внутренних дел и другие правоохранительные органы для использования в оперативно-розыскной деятельности, что корреспондирует подп. 1 п. 2 части первой ст. 7 Федерального закона от 12.08.1995 г. N 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» [3], согласно которому основанием для проведения оперативно-розыскных мероприятий являются, в том числе сведения о признаках подготавливаемого, совершаемого или совершенного противоправного деяния, а также о лицах, его подготавливающих, совершающих или совершивших, если нет достаточных данных для решения вопроса о возбуждении уголовного дела. Как представляется, в этой норме законодатель допустил как минимум два некорректных момента. Во-первых, логичнее было бы вместо «противоправного» говорить об «уголовно-наказуемом» деянии. Во-вторых, связка «а также» с юридической точки зрения исключает возможность проведения ОРМ в отсутствие сведений о лицах, подготавливающих, совершающих или совершивших преступление.

Пожалуй, единственным из числа законодательно закрепленных обоснованным запретом на рассмотрение анонимных обращений следует признать положения ч. 2 ст. 18 Федерального закона от 09.02.2009 г. N 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», в силу которой «анонимные запросы не рассматриваются» [4].

Подводя итог, можно сказать, что нормы законодательства, устанавливающие правовой режим анонимных сообщений, подлежат корректировке с учетом необходимости поддержания в стране надлежащего состояния законности. При этом у органов прокуратуры имеется серьезный потенциал для повышения эффективности своей деятельности за счет более профессионального подхода к пониманию роли анонимных сообщений в усилении информационной базы об имеющихся местах фактах правонарушений.

Литература

1. Федеральный закон от 17.01.1992 г. N 2202-1 (ред. от 28.11.2015) «О прокуратуре Российской Федерации».
2. Федеральный закон от 02.05.2006 г. N 59-ФЗ (ред. от 03.11.2015) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».
3. Федеральный закон от 12.08.1995 г. N 144-ФЗ (ред. от 29.06.2015) «Об оперативно-розыскной деятельности».
4. Федеральный закон от 09.02.2009 г. N 8-ФЗ (ред. от 09.03.2016) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».
5. Федеральный закон от 26.12.2008 г. N 294-ФЗ (ред. от 01.05.2016) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».
6. Приказ Генпрокуратуры России от 07.12.2007 г. N 195 (ред. от 01.07.2015) «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина».
7. Приказ Генпрокуратуры РФ от 27.12.2007 г. N 212 «О порядке учета и рассмотрения в органах прокуратуры Российской Федерации сообщений о преступлениях».

8. Приказ Генпрокуратуры России от 30.01.2013 г. N 45 (ред. от 09.12.2015) «Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации».
9. *Смушкин А. Б.* Комментарий к Федеральному закону от 2 мая 2006 г. N 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» [Электронный ресурс]: Система «КонсультантПлюс», 2014. URL: http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=CMB&n=17703&rnd=211977.3609688652727898&SEARCHPLUS=%CA%EE%EC%EC%E5%ED%F2%E0%F0%E8%E9%20%EA%20%D4%E5%E4%E5%F0%E0%EB%FC%ED%EE%EC%F3%20%E7%E0%EA%EE%ED%F3%20%EE%F2%20%20%EC%E0%FF%202006%20%E3.%20N%2059-%D4%C7%20%22%CE%20%EF%EE%F0%FF%E4%EA%E5%20%F0%E0%F1%F1%EC%EE%F2%F0%E5%ED%E8%FF%20%EE%E1%F0%E0%F9%E5%ED%E8%E9%20%E3%F0%E0%E6%E4%E0%ED%20%D0%EE%F1%F1%E8%E9%F1%EA%EE%E9%20%D4%E5%E4%E5%F0%E0%F6%E8%E8%22&EXCL=PBUN%2CQSBO%2CKRBO%2CPKBO&SRD=true&SRDSMODE=QSP_GENERAL (дата обращения: 05.05.2016 г.).
10. *Иванова Е.* Анонимные «мстители». М.: ЭЖ-Юрист. 2008. 314 с.
11. *Глушко Е. К.* Ежегодник ЦПИ. Том 2. М.: ЦПИ. 2007. 747 с.
12. *Винокуров А. Ю.* Требование прокурора о проведении проверки // Законность. 2012. № 2. С. 19 – 22.