

УДК 34

DOI 10.21661/r-559793

Клюева С.Э.

**ПРОВЕДЕНИЕ ПРОВЕРКИ ИСПОЛНЕНИЯ ЗАКОНОВ:
К ВОПРОСУ О ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫХ
И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНЫХ АСПЕКТАХ**

Аннотация: в статье исследуются проблемы, возникающие в деятельности прокуроров при проведении ими проверок исполнения законов. Научная новизна исследования заключается в анализе положений законодательства Российской Федерации, изменивших порядок проведения прокурорских проверок, с последующим выявлением пробелов и противоречий правового регулирования исследуемой деятельности прокурора, а также выработкой предложений по совершенствованию законодательства и практики его применения. В качестве результата проведенного исследования предлагается внесение изменений в законодательство Российской Федерации, с целью достижения наибольшей эффективности при реализации такого полномочия прокурора по надзору за исполнением законов как прокурорская проверка.

Ключевые слова: надзор, прокурор, прокурорская проверка, федеральный закон, проверочное мероприятие.

Положения законодательства, существенно изменившие порядок проведения прокурорских проверок, применяются с 2017 года, однако до настоящего времени в научной литературе остаются дискуссионными отдельные вопросы, касающиеся деятельности прокурора при осуществлении им проверочных действий, при этом на практике определенные сложности возникают при определении наличия оснований проведения проверок, оформления решений о проведении проверок, их результатов, в том числе при выявлении нарушений законов.

Согласно пункту 2 статьи 21 Федерального закона от 17.01.1992 №2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре) проверка исполнения законов проводится на основании поступившей в органы проку-

ратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором, в случае, если эти сведения нельзя подтвердить или опровергнуть без проведения указанной проверки.

Внесение в Закон о прокуратуре, в том числе требования о принятии письменного решения о проведении проверки свидетельствует об усилении ответственности прокуроров за принятые решения. Федеральным законом от 07.03.2017 №27-ФЗ статья 21 Закона о прокуратуре, в том числе дополнена таким положением как доведение решения до сведения уполномоченного представителя проверяемого органа (организации) не позднее дня начала проверки. При этом прокурорские работники столкнулись с определенными сложностями.

Так, зачастую объекты проверки умышленно уклоняются от получения соответствующего уведомления. Кроме того, не исключается вероятность сокрытия деталей, имеющих определенное значение при проведении проверки.

В судебной практике встречаются случаи вынесения решений об удовлетворении исковых заявлений поднадзорных органов (организаций) в связи с установлением фактов ненадлежащего направления соответствующего решения прокурором проверяемому объекту. Из этого следует вывод, что нарушение закона имело место быть, вместе с тем в связи с нарушением порядка проведения проверки, установленного законодательством, органы (организации) избегают предусмотренной законом ответственности.

Например, решением Арбитражного суда Пермского края от 05.11.2019 по делу №А50–28379/2019 признано недействительным представление прокурора об устранении нарушений жилищного законодательства как несоответствующее Закону о прокуратуре. По обстоятельствам дела, прокурором внесено представление об устранении нарушений жилищного законодательства.

При рассмотрении спора судом установлена совокупность оснований, предусмотренных частью 2 статьи 201 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, для признания оспариваемого представления недействительным в связи с несоблюдением заинтересованным лицом процедуры организации проверки.

До руководителя или иного уполномоченного представителя проверяемой организации в срок, установленный Законом о прокуратуре, информация о проведении проверки не доведена. Материалами дела подтверждается, что заявителем было получено только само представление об устранении нарушений жилищного законодательства [4].

Другой пример, постановлением Двадцатого арбитражного апелляционного суда от 10.08.2022 №20АП-2404/22 по делу №А09–7763/2021 удовлетворены требования Общества об оспаривании постановления по делу об административном правонарушении.

По обстоятельствам рассматриваемого дела, Брянской природоохранной прокуратурой проведена проверка в отношении Общества, в ходе которой выявлены нарушения требований законодательства о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, выразившиеся в хранении агрохимиката в товарной упаковке (сульфат аммония) под открытым небом (не в специализированном помещении). По результатам проверки природоохранным прокурором составлен акт и вынесено постановление о возбуждении дела об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 6.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), направленное на рассмотрение в территориальный отдел Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека. Постановлением территориального отдела Управления Общество привлечено к административной ответственности, предусмотренной частью 1 статьи 6.3 КоАП РФ с назначением наказания в виде предупреждения. Не согласившись с вынесенным постановлением административного органа, Общество обратилось в арбитражный суд с заявлением.

В ходе рассмотрения дела №А09–7739/2021 арбитражным судом установлено и в решении по делу отражено, что решение прокурором руководителю юридического лица, в отношении которого проводится проверка, либо уполномоченному (доверенностью) представителю, в срок установленный Законом о прокуратуре, не доведено. Полномочия лица, которому вручена копия решения

о проведении проверки, на представление проверяемого юридического лица прокурором не проверялись, не затребованы и не указаны в решении. Доказательств того, что данное лицо является работником Общества или его уполномоченным представителем, административным органом и прокурором в материалы дела не представлено. На основании изложенного суд пришел к выводу о нарушении порядка проведения прокурорской проверки, установленного Законом о прокуратуре, которое повлекло нарушение прав и законных интересов Общества, лишив его возможности представлять объяснения и возражения в ходе проверки и по ее результатам [5].

Возникают определенные сложности также относительно установления необходимости вынесения решения о проведении проверки.

Например, Ю.О. Карпышева анализирует четыре подхода к определению случаев, в которых вынесение решения о проведении проверки необходимо: решение необходимо выносить при любой проверочной деятельности прокурора; решение выносится при проведении плановых (внеплановых) проверок и при рассмотрении обращений граждан; при проведении плановых (внеплановых) проверок решение выносится всегда, а при рассмотрении обращений граждан тогда, когда осуществляется непосредственный выход к проверяемому лицу либо в место осуществления им деятельности (если для проверки доводов заявителя достаточно запросить документы, то вынесение решения не требуется); решение о проведении проверки выносится только в рамках плановых (внеплановых) проверок, любое обращение рассматривается без вынесения подобного решения [10]. Автор также ссылается на отсутствие законодательного закрепления самого понятия прокурорской проверки в качестве проблемы при решении данного вопроса. Данный факт служит появлению неоднозначной трактовки отнесения действий прокурора к проверочным, или же к тем, которые таковыми не являются, что осложняет правоприменение.

В научной литературе также отмечают большую важность определения критериев отграничения проверочных мероприятий прокурора от непроверочных [7]. Данный вывод подтверждает позицию, обоснованную Карпышевой Ю.О.

В решении о проведении проверки в обязательном порядке указываются цели, основания и предмет проверки. Учитываем, что прокурор не имеет полномочий проверять любой объект на поднадзорной территории по своему личному усмотрению, а только на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором при условии, если указанные сведения нельзя подтвердить или опровергнуть без проведения проверки. Это могут быть обращения граждан, органов власти, материалы в средствах массовой информации и так далее.

Между тем в специальной литературе нет единства в вопросе о том, какая информация о фактах нарушения закона должна рассматриваться в качестве основания для проведения проверки и тем самым отражаться в соответствующих решениях.

Некоторые авторы со ссылкой на приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 7 декабря 2007 г. №195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» обосновывают точку зрения, согласно которой основаниями проверки являются, в том числе планы работы органов прокуратуры, задания и поручения вышестоящих прокуратур [12].

Стоит отметить, что планы работы органов прокуратуры, задания и поручения вышестоящих прокуратур, а также решения коллегий, межведомственных совещаний, иные организационно-распорядительные документы, предписывающие прокурорам осуществлять надзор за исполнением законов в той или иной сфере, как правило, не содержат информации о нарушениях законов конкретными объектами надзора, понимаемой в смысле статьи 21 Закона о прокуратуре.

Также существуют расхождения позиций различных прокуратур субъектов Российской Федерации относительно допустимости указания в качестве основания «поручение (задание) вышестоящей прокуратуры». Действительно, нередко случаи направления вышестоящей прокуратурой в нижестоящую задания о проведении проверки состояния законности в различных сферах правоотношений. В этой связи подобные формулировки не используются во всех субъек-

тах Российской Федерации. Отсутствие возможности сослаться на вышестоящую прокуратуру является верным в том случае, если поручение или задание не является источником информации о нарушениях закона и поэтому не может быть основанием для проведения проверки. Вынося решение о проведении проверки, следует изложить информацию, которая вызвала необходимость провести проверку [10].

Стоит также отметить, что в литературе проверки классифицируют на требующие и не требующие оснований для их проведения. К примеру, проверки, в рамках надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации, надзора за законностью правовых актов, издаваемых поднадзорными ему органами, должностными лицами, осуществляются независимо от поступления информации [9]. Следует также отметить, что наибольшая эффективность деятельности прокуратуры может быть обеспечена при условии предупреждения нарушений закона.

Борисенко Е.А. отмечает, что поставленные перед органами прокуратуры задачи – обеспечение системного и эффективного надзорного сопровождения – требуют организации проведения проверок исполнения законодательства при реализации национальных проектов не только до поступления информации о нарушении законов, но и до фактического совершения соответствующих нарушений [8].

По аналогии и в других отраслях надзора прослеживается острая необходимость возможности проведения проверок до произошедшего нарушения. Говоря не только о вопросе оснований проведения проверки, но и об обязанности прокурора на законодательном уровне направлять решение о такой проверке, в установленном порядке и сроки.

Помимо сказанного, оформление дополнительных письменных документов, требующих согласования, которое должно опять же подтверждаться письменными документами, не может способствовать быстрому реагированию прокурора на нарушения законов [11].

Данные факторы, в том числе вызывают сложности в принятии прокурором решения о проведении проверки, его оформлении, сроках реагирования, что может влиять на эффективность, результат проверочного мероприятия.

Посредством проведения анализа законодательства Российской Федерации, а также судебной практики, представляется возможным привести в качестве примера следующее положение законодательства.

Согласно статье 6.1 Федерального закона от 21.12.1994 №69-ФЗ «О пожарной безопасности», предварительное уведомление организации или гражданина о проведении внеплановой выездной проверки по основанию, указанному в абзаце третьем пункта 3 части пятой (обращение граждан о нарушении законодательства в области пожарной безопасности) данной статьи, не допускается. Положения статьи 6.1 в полной мере применимы и в отношении прокурорских внеплановых выездных проверок (Решение Московского городского суда от 04.03.2020 по делу №7–3100/2020) [6].

Исходя из вышеизложенного, принимая во внимание имеющуюся проблематику, предлагаем внести изменения в Закон о прокуратуре, предусмотрев подпунктом 1 пункта 3 статьи 21 случаи, в которых доведение решения о проведении проверки до сведения уполномоченного представителя проверяемого органа (организации) не требуется.

Установление перечня случаев, в которых направление решения о проведении проверки не требуется, либо перечня случаев, в которых направление решения необходимо, будет способствовать повышению эффективности, результативности проверочного мероприятия.

Список литературы

1. О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17.01.1992 №2202-I // Ведомости Съезда Народных Депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. – 1992. – №8. – Ст. 366.

2. Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина: Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 №195.

3. 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 пра-

возащитных 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: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17.02.2015 №2-П // Российская газета. – 2015. – №42. – Ст. 6613.

4. Решение Арбитражного суда Пермского края от 05.11.2019 по делу №А50-28379/2019 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://sudact.ru/arbitral/doc/0LQqrIQbHTUC/> (дата обращения: 17.05.2023).

5. Постановление Двадцатого арбитражного апелляционного суда от 10.08.2022 №20АП-2404/22 по делу №А09-7763/2021 // Консультант Плюс: справочно-правовая система.

6. Решение Московского городского суда от 04.03.2020 по делу №7–3100/2020// Консультант Плюс: справочно-правовая система.

7. Амирбеков К.И. Невозможность подтверждения или опровержения информации о фактах нарушения законов как основание проведения прокурорской проверки исполнения законов / К.И. Амирбеков // Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – 2018. – №2 (64). – С. 61–64.

8. Борисенко Е.А. Основания проведения проверок исполнения законов и соблюдения прав и свобод человека и гражданина: научный подход и предложения / Е.А. Борисенко // Вестн. Уни-та прокуратуры Рос. Федерации. – 2019. – №6 (74). – С. 45–50.

9. Винокуров А.Ю. Прокурорский надзор: учебник для вузов / А.Ю. Винокуров, Ю.Е. Винокуров. – М.: Юрайт, 2019. – С. 131–148.

10. Карпышева Ю.О. Вынесение прокурором решения о проведении проверки: проблемы правоприменения // Сибирский юридический вестник. – 2018. – № 3 (82). – С. 75-81.

11. Воеводина Т.Г. К вопросу о правовом регулировании проведения прокурорской проверки исполнения законов / Т.Г. Воеводина // Пробелы в российском законодательстве. – 2017. – №6. – С. 337–339.

12. Докучаева Е.Н. Вопросы организации прокурорской проверки: правоприменительная практика. / Е.Н. Докучаева // Вестн. Уни-та прокуратуры Рос. Федерации. – 2020. – №1 (75). – С. 18–24.

Клюева Софья Эдуардовна – магистрант, ФГКОУ ВО «Университет прокуратуры Российской Федерации», Россия, Москва.
