

УДК 34.096

ОСНОВАНИЕ ПРОКУРОРСКОЙ ПРОВЕРКИ, КАК ГАРАНТИЯ ЗАКОННОСТИ ЕЕ ПРОВЕДЕНИЯ

Босова А. С.¹,

Студентка,

*Белгородский государственный национальный исследовательский университет,
Белгород, Россия*

Аннотация

Статья направлена на исследование вопросов, посвященных основаниям прокурорской проверки, как фундаментального элемента, обеспечивающего законность надзорной деятельности органов прокуратуры. В работе проанализирован основной подход к пониманию основания прокурорской проверки. Особое внимание акцентировано на требованиях к содержанию оснований данной проверки и их соотношении с поводами. Выявлены ключевые проблемные вопросы в данной сфере и предложены пути их решения. Сделан вывод о необходимости четкой регламентации оснований проведения проверки органами прокуратуры, которые выступают важнейшей гарантией защиты прав поднадзорных им объектов.

Ключевые слова: прокурорская проверка, основания, повод, информация о нарушениях закона, законность

THE BASIS OF THE PROSECUTOR'S INSPECTION, AS A GUARANTEE OF THE LEGALITY OF ITS CONDUCT

Bosova A. S.,

Student,

¹ *Научный руководитель: Кислицина Ирина Николаевна, старший преподаватель кафедры уголовного права и процесса, Белгородский государственный национальный исследовательский университет, Белгород, Россия*

Scientific supervisor: Irina Nikolaevna Kislitsina, Senior Lecturer at the Department of Criminal Law and Procedure, Belgorod State National Research University, Belgorod, Russia

*Belgorod State National Research University,
Belgorod, Russia*

Annotation

This article explores the grounds for a prosecutorial inspection as a fundamental element ensuring the legality of prosecutorial oversight. The paper analyzes the basic approach to understanding the grounds for a prosecutorial inspection. Particular attention is paid to the requirements for the content of the grounds for such an inspection and their relationship to the grounds for the inspection. Key problematic issues in this area are identified and solutions are proposed. It concludes that clearly regulating the grounds for conducting an inspection by prosecutorial authorities is essential, as these grounds serve as a crucial guarantee for protecting the rights of entities under their supervision.

Key words: prosecutor's office inspection, grounds, reason, information about violations of the law, legality

В соответствии с ч. 1 ст. 1 ФЗ от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», а также ч. 1 ст. 129 Конституции Российской Федерации: «Прокуратура Российской Федерации – это единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, уголовное преследование в соответствии со своими полномочиями, а также выполняющих иные функции» [1]. Из указанных положений следует, что государство, определяя статус прокуратуры в Российской Федерации, возлагает на данные органы важнейшую надзорную функцию, целью которой является осуществление верховенства закона, а также обеспечение правопорядка и стабильности в обществе. Наиболее эффективной формой реализации надзорных полномочий прокуратуры является проведение прокурорской проверки, которая выступает

Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ Эл № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

ключевым инструментом в выявлении, пресечении и предупреждении нарушений закона. Именно поэтому законность процедуры проведения прокурорской проверки не должна подвергаться сомнению. Тем не менее, некоторые вопросы ее проведения остаются нерегламентированными, что на практике приводит к возникновению проблем правоприменения и оспаривания ее результатов. Одним из таких важных вопросов является основание проведения прокурорской проверки, как элемент предопределяющий законность всего проверочного производства.

Прокурорская проверка, как уже отмечалось ранее, представляет собой основное и наиболее распространенное средство прокурорского надзора, заключающееся в проведении органами прокуратуры совокупности мероприятий, направленных на оценку деятельности организаций, органов власти и должностных лиц на предмет их соответствия Конституции РФ и действующим законам. Фундаментальными требованиями к прокурорской проверке являются: соблюдение законности ее проведения (т. е. проверка должна быть организована на основе закона и во исполнение закона) и обоснованности (проверка должна иметь соответствующие повод, основание и условия). Говоря про основание проведения прокурорской проверки, следует отметить, что в соответствии с п. 5.2 Постановления Конституционного Суда РФ от 17.02.2015 № 2-П [7], реализация прокурором полномочий вне конкретных оснований проверки является незаконной. В свою очередь, согласно ч. 2 ст. 21 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» [4], основание для прокурорской проверки представляет собой поступившую в органы прокуратуры информацию о фактах нарушения законов. Отсюда следует, что отсутствие законного основания проведения прокурорской проверки влечет за собой недействительность всего проверочного мероприятия и его результатов.

Долгое время основания проведения прокурорской проверки не были урегулированы на законодательном уровне. Первоначальная редакция ст. 21 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» устанавливала лишь общее правило, Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ ЭЛ № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

согласно которому проверки исполнения закона органами прокуратуры проводились на основании поступившей в нее информации о нарушениях закона [4]. При этом характер такой информации не был конкретизирован в указанной статье. Такая законодательная неопределенность становилась угрозой для ошибок в правоприменительной практике. Например, это позволяло прокурором произвольно организовывать проверки, руководствуясь плановыми заданиями или собственным усмотрением (что активно распространено и в настоящее время). При таких условиях проверяемые объекты оказывались в ситуации правовой незащищенности, ввиду отсутствия конкретных оснований, позволяющих определить, насколько обосновано вторжение органов прокуратуры в их деятельность, так как поручение или план работы вышестоящей прокуратуры – довольно сомнительное основание, не связанное с конкретными сведениями о нарушении закона.

Генезис правового регулирования оснований прокурорской проверки произошел, когда существенные коррективы в понимание оснований прокурорской проверки были внесены вышеназванным Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 17.02.2015 г. № 2-П [7]. В нем впервые была сформулирована принципиально важная правовая позиция, согласно которой осуществление прокурором надзорных полномочий вне конкретных оснований проверки является незаконным, а также было подчеркнуто, что основания и поводы для проверки должны быть связаны с конкретными сведениями, указывающими на наличие признаков нарушений законов (п. 5.2). Также, Конституционный Суд РФ сформулировал дополнительные требования к информации, выступающей основанием для проверки: теперь такие сведения должны указывать на признаки нарушений законов, которые нельзя подтвердить или опровергнуть в ходе межведомственного взаимодействия с соответствующим надзирающим государственным органом [7]. Указанная правовая позиция Конституционного Суда РФ нашла свое отражение и в ч. 2 ст. 21 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» [7].

Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ Эл № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

Федерации» [4]. Перечисленные нововведения не только конкретизировали основания проведения прокурорской проверки, но и подчеркнули недопустимость подмены органами прокуратуры иных контролирующих органов, обеспечив тем самым принцип невмешательства в деятельность проверяемых лиц без достаточных к тому оснований.

Тем не менее, даже такое урегулирование вопросов об основании прокурорской проверки не позволили устранить все проблемы в данной сфере. С одной стороны, было установлено, что в качестве основания прокурорской проверки может являться поступившая информация о нарушении закона, но с другой стороны – закон так и не указал, что именно может рассматриваться в качестве таковой информации и из каких источников она может поступать. При решении данного вопроса необходимо обращаться к Приказу Генпрокуратуры России от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» [5].

В п. 6 вышеупомянутого Приказа к числу источников информации, которые могут выступать основанием для проведения прокурорской проверки, относят: обращения граждан, сообщения средств массовой информации, а также другие материалы. Кроме того, в указанном пункте, наряду с понятием «основания» проведения прокурорской проверки вводится понятие «поводы». Согласно положениям данного пункта к числу таковых относятся: материалы судебных дел, результаты анализа статистики, данные прокурорской и правоприменительной практики, а также иные материалы. Однако ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», напротив, не закрепляет такое понятие, как «поводы» проверки, руководствуясь тем, что в решении о проведении прокурорской проверки требуется указывать именно «основания» ее проведения. В связи с этим возникает вопрос о том, возможно ли рассматривать в качестве поводов проверки, отмеченные в п. 6 Приказа Генпрокуратуры РФ № 195 основания проведения прокурорской проверки, или же это приведет к смешению данных понятий и правовой путанице. Даже на настоящий момент Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ Эл № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

ответы на этот вопрос неоднозначны. Если же исходить из того, что и поводы, и основания прокурорской проверки выступают в качестве предпосылок для принятия решения о проведении проверки, то их отождествление возможно. К тому же, на практике они зачастую совпадают.

Отдельного внимания также заслуживает проблема, обусловленная формулировкой положения п. 6 Приказа Генпрокуратуры РФ № 195, где закреплено, что основанием проведения прокурорской проверки может являться также иная информация, не предусмотренная данным пунктом. Вместе с тем, в правоприменительной практике не все материалы (кроме прямо закрепленных в данном приказе) могут выступать в качестве законных оснований для проведения проверки. Так, по справедливому замечанию С. Г. Бывальцевой: «одним из самых спорных оснований является поручение или план работы вышестоящей прокуратуры» [8, 2]. Данное мнение представляется обоснованным, так как, руководствуясь выше обозначенной логикой, основание прокурорской проверки должно подтверждаться конкретными сведениями о нарушении закона проверяемым поднадзорным объектом. В связи с тем, что в описываемой ситуации такой признак отсутствует, проведение проверки допустимо исключительно при наличии в плане или поручении вышестоящего прокурора конкретных фактов, свидетельствующих о нарушении закона.

Некоторые затруднения возникают и при попытке обосновать проведение повторной прокурорской проверки, направленной на устранение ранее выявленных нарушений. Это предопределено тем, что в качестве основания для проведения прокурорской проверки выступает информация не о текущем нарушении закона, а о нарушениях, существующих в прошлом и выявленных в результате первоначальной проверки. Подобная ситуация нарушает требования к обоснованности и законности проведения прокурорской проверки.

Не менее интересна возможность проведения прокурорской проверки, основываясь на фактах, указанных в анонимном обращении. С одной стороны, согласно ч. 3 ст. 10 ФЗ от 26.12.2008 № 294 «О защите прав юридических лиц и Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ Эл № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [2], анонимные обращения не могут являться основанием для проведения внеплановой проверки. Кроме того, согласно п. 2.8 Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации, утвержденной приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 30.01.2013 № 45 [6], при рассмотрении анонимного обращения ответ заявителю не дается, так как автора невозможно идентифицировать. Однако, исключения составляют анонимные обращения, в которых есть сведения о подготавливаемом, совершаемом или совершенном противоправном деянии, а также о лице, его подготавливающем, совершающем или совершившем. Это предусмотрено в ч. 1 ст. 11 ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 02.05.2006 № 59 [3]. Получается, что и в данной ситуации приходится иметь дело с явными противоречиями в законодательстве. Хотя судебная практика и допускает проведение прокурорских проверок на основании анонимных сообщений, но содержит отдельные противоположные решения и исключения.

Говоря о более общих проблемных вопросах в данной сфере, следует отметить проблему оценки достаточности информации для проведения прокурорской проверки. Так, действующее законодательство не раскрывает требования к достаточности сведений, которые могут позволить прокурору принять решение о проведении прокурорской проверки. Это создает предпосылки для принятия решения о проведении проверки при наличии довольно скудной и непроверенной информации. Решить данную проблему также представляется затруднительным, так как судебная практика в таких случаях принимает сторону органов прокуратуры, руководствуясь презумпцией законности и необходимостью защиты публичных интересов граждан и государства.

Таким образом, проведенное исследование позволяет сделать вывод о том, что основание прокурорской проверки выступает ключевой гарантией законности и обоснованности ее проведения. Действующее законодательство, касаясь определения основания прокурорской проверки, содержит необходимый минимум гарантий, обеспечивающих ее законность. Тем не менее, сохраняется проблема правовой неопределенности в понимании того, какая именно информация может рассматриваться в качестве основания проверки. По-прежнему не определено понятие основания прокурорской проверки, а перечень источников информации, которые могут выступить в качестве такового остается открытым. В связи с этим, представляется необходимым внести изменения в действующее законодательство по данному направлению, а именно: дополнить его положением, раскрывающим понятие информации о фактах нарушения законов; конкретизировать критерии достаточности информации для проведения прокурорской проверки; уточнить соотношение понятий «основание» и «повод» прокурорской проверки; детализировать порядок оценки законности основания прокурорских проверок.

Реализация перечисленных предложений позволит снизить количество судебных споров о законности прокурорских проверок и обеспечить гарантии защиты прав проверяемых объектов, а также эффективность прокурорского надзора как важнейшего инструмента укрепления законности.

Библиографический список

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6–ФКЗ, от 30.12.2008 № 7–ФКЗ, от 05.02.2014 № 2–ФКЗ, от 01.07.2020 № 11-ФКЗ, от 4 октября 2022 года № 5-ФКЗ, от 4 октября 2022 года № 6-ФКЗ, от 4 октября 2022 года № 7-ФКЗ, от 4 октября 2022 года № 8-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. — 2020. — № 31. — Ст. 4398.

2. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: Федеральный закон от 26.12.2008 № 294 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 24.02.2026).

3. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 02.05.2006 № 59// СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 24.02.2026).

4. О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 03.02.2025) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 24.02.2026).

5. Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина: Приказ Генпрокуратуры России от 07.12.2007 № 195 (ред. от 10.09.2024) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 24.02.2026).

6. Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации: Приказ Генпрокуратуры России от 30.01.2013 № 45 (ред. от 03.07.2025) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 24.02.2026).

7. 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 Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ Эл № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

общественного фонда «Международный стандарт» в Республике Башкортостан и гражданки С.А. Ганнушкиной»: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17.02.2015 № 2-П // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 24.02.2026).

8. Бывальцева, С. Г. Основание прокурорской проверки в контексте законности ее проведения / С. Г. Бывальцева // Право и государство: теория и практика. — 2025. — № 4. — 3 с.