

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

Кафедра «Уголовное право и процесс»

40.04.01 «Юриспруденция»

(код и наименование направления подготовки, специальности)

Уголовный процесс, криминалистика и судебная экспертиза; оперативно-  
розыскная деятельность

(направленность (профиль))

**МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ**

по теме **Проблемы правового регулирования прокурорской проверки**

|                         |                        |                  |
|-------------------------|------------------------|------------------|
| Студент                 | <u>В.А. Григорьева</u> | _____            |
|                         | (И.О. Фамилия)         | (личная подпись) |
| Научный<br>руководитель | <u>С.И. Вершинина</u>  | _____            |
|                         | (И.О. Фамилия)         | (личная подпись) |

Руководитель программы: д.ю.н., профессор В.М. Корнуков \_\_\_\_\_

« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 201 \_\_\_\_ г.

**Допустить к защите:**

Заместитель ректора - директор  
института права С.И. Вершинина \_\_\_\_\_

« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 201 \_\_\_\_ г.

Тольятти 2017

## СОДЕРЖАНИЕ

|  |    |
|--|----|
| ВВЕДЕНИЕ .....   | 3  |
| ГЛАВА 1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА,<br>РЕГУЛИРУЮЩЕГО ПРОЦЕДУРУ ПРОКУРОРСКОЙ ПРОВЕРКИ ..... | 6  |
| 1.1. Законодательное регулирование прокурорской проверки .....   | 6  |
| 1.2. Использование прокурорами психологических знаний при проверке<br>исполнения законов .....         | 23 |
| 1.3. Виды и формы прокурорских проверок, акты прокурорского реагирования<br>.....                      | 42 |
| ГЛАВА 2. СОДЕРЖАНИЕ И ПРОЦЕССУАЛЬНЫЙ ПОРЯДОК<br>ПРОКУРОРСКОЙ ПРОВЕРКИ.....                             | 65 |
| ГЛАВА 3. ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО ОФОРМЛЕНИЯ РЕЗУЛЬТАТОВ<br>ПРОКУРОРСКОЙ ПРОВЕРКИ.....                       | 80 |
| ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....   | 84 |
| СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ .....   | 85 |
| Приложения .....   | 86 |

## ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы диссертационного исследования обуславливается, тем, что на сегодняшний день прокуратура является самым важным органом государственной власти. Правовое регулирование деятельности прокуратуры является чрезвычайно важным направлением в государственной политике. История Российской прокуратуры берет свое начало с правления Петра I. Петр I 12.01.1722 принял указ, которым учредил прокуратуру Российской Федерации<sup>1</sup>. Прокуратура учреждалась с целью осуществления надзора (контроля) за соблюдением законов в сфере центральных и местных органов государственной власти.

В современное время развитие органов прокуратуры началось с принятия Федерального закона от 17.01.1992 «О прокуратуре» в соответствии с которым, прокуратура представляет собой централизованную систему органов и учреждений и действует на основе подчинения нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору. Прокуратура выполняет свою деятельность независимо от других органов государственной власти.

В настоящее время система прокуратуры состоит: Генеральная прокуратура российской Федерации; прокуратуры субъектов Федерации; приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры, а также прокуратуры городов и районов; другие территориальные, военные и иные специализированные прокуратуры. В эту систему прокуратуры Российской Федерации также входят научные и образовательные учреждения.

Прокуратура находится на особом месте в государственной системе Российской Федерации. Она не относится к исполнительной, судебной и законодательной власти, обладая признаками каждой из них.

Учитывая особую важность роли прокуратуры на данный момент имеется ряд правовых пробелов. Поэтому целью диссертационного

---

<sup>1</sup> Ерочкин Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1968. С. 12.

исследования является разрешение актуальных проблем при прокурорской проверке.

Для достижения указанной цели в научной работе поставлены следующие задачи:

1. Изучение общей характеристики законодательства, регулирующего процедуру прокурорской проверки.
2. Определение содержания и процессуального порядка прокурорской проверки.
3. Выявление проблем правового оформления результатов прокурорской проверки, пути их решения.

Научная работа состоит из введения, трех глав, заключения и списка использованных источников.

В введении отражается актуальность выбранной темы, структура работы.

В первой главе диссертационного исследования содержится описательная часть законодательства, которая регулирует процедуру прокурорской проверки; отражена правовая основа деятельности прокуратуры; подробно рассмотрены виды актов прокурорского реагирования и выделены особенности каждого; из общей теории определены виды прокурорских проверок; проанализированы основные понятия такие как: прокурорский надзор, прокурор, прокурорский работник, прокуратура; проанализированы труды о прокурорской проверке таких ученых как: Д.В. Ломовского, Е.Р.Ергашева, А.А. Фирсовой, О.Н. Коршунова. В заключительной части первой главы предложено наше толкование «прокурорская проверка».

Во второй главе диссертационного исследования представлена теория. Что из себя представляет прокурорская проверка; типы прокурорских проверок; закон, регулирующий прокурорскую проверку и ее пределы; рассмотрение такого документа как «акт проверки», при каких обстоятельствах его составляют и чем это регламентировано.

В третьей главе диссертационного исследования выявлены проблемы правового оформления результатов прокурорской проверки, пути решения этих проблем, представлен эмпирический анализ по результатам внедрения предложений на примере прокуратуры Автозаводского и Центрального районов г. Тольятти.

В заключительной части подведены итоги, сделаны соответствующие выводы.

# ГЛАВА 1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, РЕГУЛИРУЮЩЕГО ПРОЦЕДУРУ ПРОКУРОРСКОЙ ПРОВЕРКИ

## 1.1. Законодательное регулирование прокурорской проверки

В соответствии со статьей 1 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее по тексту – ФЗ «О прокуратуре») прокуратура Российской Федерации - единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации<sup>2</sup>.

Правовую основу деятельности прокуратуры составляют:

- ратифицированные международные договоры Российской Федерации;
- Конституция Российской Федерации;
- Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре», уголовно-процессуальный кодекс, гражданско-процессуальный кодекс и иные Федеральные законы;
- приказы Генерального прокурора РФ и иные внутренние нормативно-правовые акты прокуратуры.

На прокуратуру Российской Федерации не может быть возложено выполнение функций, не предусмотренных федеральными законами.

К полномочиям прокуратуры Российской Федерации в целях обеспечения единства и укрепления законности, верховенства закона, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства относятся:

- надзор за исполнением законов. Данный вид надзора предусматривает надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением иных законов, действующих на территории Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом

---

<sup>2</sup> Ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре» № 2201-ФЗ от 17.01.1992.

Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций; соответствие законам правовых актов, издаваемых органами и должностными лицами, указанными в настоящем пункте<sup>3</sup>;

- надзор за соблюдением прав и свобод человека. Предметом данного вида надзора является соблюдение прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций<sup>4</sup>;

- надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие. Предметом данного вида надзора является соблюдение прав и свобод человека и гражданина, установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях, выполнения оперативно-розыскных мероприятий и проведения расследования, а также законность

---

<sup>3</sup> Ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре» № 2201-ФЗ от 17.01.1992.

<sup>4</sup> Там же. – Ст. 21.

решений, принимаемых органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие<sup>5</sup>;

- надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу. Предметом надзора являются законность нахождения лиц в местах содержания задержанных, предварительного заключения, исправительно-трудовых и иных органах и учреждениях, исполняющих наказание и меры принудительного характера, назначаемые судом; соблюдение установленных законодательством Российской Федерации прав и обязанностей задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера, порядка и условий их содержания; законность исполнения наказания, не связанного с лишением свободы<sup>6</sup>;

- возбуждение дел об административных правонарушениях и проведение административного расследования в соответствии с полномочиями, установленными Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и другими федеральными законами.

В соответствии со статьей 22 ФЗ «О прокуратуре» прокурору предоставлен широкий круг полномочий по надзору за исполнением законов:

- в частности по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территории и в помещения органов, указанных в пункте 1 статьи 21 ФЗ «О прокуратуре», 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 указанных органов представления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений; выделения специалистов для выяснения возникших

---

<sup>5</sup>Ст. 29 Федерального закона «О прокуратуре» № 2201-ФЗ от 17.01.1992.

<sup>6</sup> Там же. – Ст. 32.



вопросов; проведения проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций;

- вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений законов<sup>7</sup>.

Стоит отметить, что сама процедура проведения прокурорской проверки законодательно не закреплена. Поэтому, при проведении проверки прокуроры опираются на нормы ФЗ «О прокуратуре».

Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» определил, что деятельность прокуроров по надзору за соблюдением законов, законностью нормативно-правовых актов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина придается большое значение исходя из правомерности и своевременности вмешательства, полноты использования предоставленных им полномочий, принципиальности и настойчивости в устранении нарушений закона, восстановлении нарушенных прав, привлечении виновных к ответственности (пункт 21 данного приказа)<sup>8</sup>. Важным представляется не просто устранение конкретных правонарушений, но и значительное усовершенствование законности на поднадзорных объектах, создание обстановки, которая препятствует совершению подобных правонарушений в будущем.

Другие приказы Генерального прокурора Российской Федерации отображают особенности ведения прокурорского надзора в иных его отраслях и направлениях. Такие как: приказ № 339 от 22.10.2009 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии терроризму»; приказ № 362 от 19.11.2009 «Об организации прокурорского

---

<sup>7</sup> Ст. 22 Федерального закона «О прокуратуре» № 2201-ФЗ от 17.01.1992.

<sup>8</sup> Приказ Генеральной Прокуратуры РФ от 7.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина»// «Законность», № 6, 2007. – С. 264.

надзора за исполнением законодательства о противодействии экстремистской деятельности», приказ № 33 от 15.02.2011 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности», приказ № 6 от 16.01.2014 «Об организации надзора за исполнением законов администрациями учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания, следственных изоляторов при содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» и др.).

Помимо этого, при осуществлении прокурорских проверок соблюдения законов прокурорам необходимо соблюдать требования Кодекса этики прокурорского работника Российской Федерации, который утвержден приказом Генерального прокурора Российской Федерации № 114 от 17.03.2010, а также в соответствии с пунктом 1.6 указанного приказа не допускать противоправного вмешательства в сферу поднадзорных органов и в соответствии с пунктом 2.1.13 во взаимоотношениях с представителями поднадзорных органов соблюдать независимость, проявлять уважение и тактичность, принципиальность и требовательность, в служебной деятельности использовать должностные полномочия взвешенно и гуманно, согласно пункту 2.1.7 воздерживаться от поступков, которые могли бы вызвать сомнение в объективном исполнении прокурорским работником служебных обязанностей и др. В условиях широкого простора для выбора действий ввиду невозможности исчерпывающего правового регламентирования всех сфер правоотношений с участием прокуроров регуляторы на основе морали, нравственности и этики создают предпосылки для формирования правильного и органичного с точки зрения закона и общечеловеческих ценностей мышления у прокурорских работников, которое через поведение и под воздействием субъективного фактора преобразуется в опыт, а в дальнейшем может выполняться неосознанно, «автоматически»<sup>9</sup>.

Разумеется, прокурорская проверка соблюдения законов как самое значимое надзорное средство органов прокуратуры не должна перерасти в

---

<sup>9</sup> См.: Проверка прокурором исполнения законов: пособие / под общ. ред. Н.В. Субановой. М., 2015. С. 109.

самоцель. Ее роль – это способствовать улучшению и совершенствовать состояние законности. Поэтому в ходе проверочных мероприятий необходимо не только фиксировать обнаруженные недостатки, но и незамедлительно определять причины их возникновения, чтобы рекомендовать пути эффективного устранения. Профессиональное служение прокурора закону требует также ограждения проверяемых от злоупотреблений со стороны других органов контроля (надзора). Также важно при каждой прокурорской проверке увидеть положительный опыт соблюдения законов в проблемных или спорных сферах, необходимо провести его анализ и при необходимости советоваться использовать этот опыт другим должностным лицам, поднадзорным органам.

Прокурорам нельзя допускать формального подхода, имитировать внимание к вопросам своего прямого профессионального долга и ответственности, а также игнорировать нарушения, выявляемые не по профилю проверки (например, факт отсутствия у лица, давшего объяснение, регистрации по месту жительства или месту пребывания в нарушение требований миграционного законодательства).

Большое значение имеет то, чтобы правоохранительная деятельность прокуроров, безусловно, проводилась в условиях гласности, что подкрепляет авторитет прокуратуры, увеличивает уровень доверия к ней и позволяет конкретно показать общественную важность прокуратуры, служит результативным механизмом обратной связи<sup>10</sup>. Значительную роль в связи с этим имеют сообщения в средствах массовой информации (далее по тексту СМИ) о результатах прокурорских проверок исполнения законов и принимаемые меры по обеспечению законности.

Прокурорам рекомендуется по случаю сочетать проверочные мероприятия с мероприятиями по правовому просвещению населения (в том числе сподвигнуть к такой работе и другие компетентные органы), ввиду того,

---

<sup>10</sup> См.: Проверка прокурором исполнения законов: пособие / под общ. ред. Н.В. Субановой. М., 2015. С. 118.

что повышение степени правовой информированности населения и их уверенности в прокуратуре является значительной дополнительной гарантией улучшения состояния законности, заслон от рецидива злоупотреблений.

Правовые знания позволяют гражданам активно и конструктивно проявлять себя, не только ставить перед властью вопросы, но и участвовать в решении имеющихся проблем. Важно добиваться, чтобы прокуратура и общество действовали консолидировано, в одной повестке, в атмосфере сотрудничества и доверия, поскольку это гарантирует достижение успеха.

Успешность и результативность прокурорских проверок исполнения законов с учетом особенностей деятельности прокуратуры во многом предопределяется законодательно определенным запретом на любое вмешательство в исполнение прокурорского надзора. Подобный подход позволяет прокурорам сохранять в решении установленных задач самостоятельность и независимость, действуя публично в той мере, в какой соответствует это законодательству Российской Федерации об охране прав и свобод человека, а также о государственной и иной охраняемой законом тайне.

Во время проверки прокуроры должны в полной мере использовать весь спектр доступных им правовых средств для того, чтобы обеспечить исполнение законов, с целью защиты прав и свобод человека и гражданина, отстаивая интересы общества и государства.

Границы прокурорских проверок в конкретной сфере обуславливаются с учетом нормативно-правовых актов, где надзор за исполнением которых возложен на прокуратуру, так и поднадзорный определенному прокурору объектов в пределах территориальной или экстерриториальной (предметной) юрисдикции, и допускаемого законом характера реализации полномочий прокурорами по выявлению правонарушений, их причин и условий им способствующих, полномочий по устранению и профилактики таких нарушений.

В соответствии с пунктом 2 статьи 21 ФЗ «О прокуратуре» прокурорская проверка исполнения законов проводится только на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах правонарушений, которые требуют принятия мер прокурорского реагирования, и при этом органы прокуратуры не имеют право подменять иные государственные органы, должностных лиц. Следует обратить внимание, что не допускается дублирование функций органов надзора при проведении «общенадзорных» прокурорских проверок, потому что при подобной ситуации прокуратура в ущерб имеющимся приоритетам растрчивает свой единственный потенциал и небезграничные организационно-штатные ресурсы на неправомерное вторжение в сферу компетенции специально уполномоченных органов контроля (надзора) и начинает конкурировать с ними за осуществление не характерных ей задач.

Требуют к себе внимание случаи явно безосновательной подмены прокурорскими работниками специально уполномоченных государственных органов из-за формального подхода к исполнению служебного долга, желание достичь количественных показателей и компенсировать собственное бездействие в вопросах, действительно требующих прокурорских мер. Стоит согласиться с К.И. Амирбековым, что подобные факты обусловлены «не столько дефектом законодательного регулирования, сколько недостатками организации самого этого надзора и отсутствием четких критериев отграничения подмены от обоснованного проведения проверки исполнения законов»<sup>11</sup>.

В общем, опыт надзорной деятельности органов прокуратуры представляет, что выполнение общенадзорной прокурорской проверки исполнения законов небезосновательно лишь в том случае, когда это вызвано особым правовым статусом проверяемого объекта, неуверенности в надлежащей работе органа государственного контроля или этого требует характер нарушения. Например, если имеются существенные основания

---

<sup>11</sup> См.: Капинус О.С. Актуализация разработки концепции развития органов прокуратуры // Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2009. № 2 (10). - С. 8.

полагать, что уполномоченный государственный орган или должностное лицо выражают необъективность при проведении контрольных мероприятий и реализации полученных результатов из-за высоких коррупционных составляющих, конфликта интересов, причастности к правонарушению или другой заинтересованности; анализируемые факты уже изучались, но не получили соответствующей оценки правоохранительных или контролирующих органов, либо свидетельствуют на злоупотребление и иные правонарушения должностных лиц данных органов, либо когда бездействие этих структур привело к непрекращающимся и коллективным жалобам граждан на незаконные и неправомерные действия, предвидится угроза дестабилизации общественного правопорядка; к контрольным мероприятиям замышляются факты игнорирования требований законов, которые стали возможными вследствие запущенности ситуации с состоянием законности на определенном объекте из-за ненадлежащего государственного контроля, в том числе постоянного бездействия, неэффективности принимаемых к правонарушителям мер на протяжении длительного промежутка времени; контрольным мероприятиям подлежит информация о постоянном ущемлении прав и свобод граждан, о грубых и массовых правонарушениях, либо случаи, имеющие особое общественное значение (включая чрезвычайные ситуации либо создавших общественный резонанс и острые выступления в СМИ) или связанных с потребностью защиты интересов лиц, которые не способны самостоятельно применять правовые средства защиты; в собранных материалах имеются признаки административных правонарушений, возбуждение по которым в силу части 1 статьи 28.4 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации (далее по тексту - КоАП РФ) принадлежит только прокурорам, или когда полномочия иных органов государства для устранения обнаруженных правонарушений и привлечение к ответственности виновных лиц исчерпаны<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> См. Субанова Н.В. Указ. соч. – С. 136.

Кроме того, прокурорам следует учитывать и соответствующие прямые предписания, изложенные в ряде организационно-распорядительных документов Генерального прокурора Российской Федерации. В качестве иллюстрации обратим внимание на подпункт 1.4 указания Генерального прокурора Российской Федерации от 12.05.2009 № 155/7 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами», в котором прокуроры сориентированы «в тех случаях, когда главными и старшими судебными приставами не проверялась законность обжалуемых решений и действий (бездействий) подчиненных судебных приставов-исполнителей, направлять в их адрес жалобы граждан, поступившие в органы прокуратуры, контролируя результаты рассмотрения».

В научной литературе также справедливо отмечается, что решающим в выборе прокуроров, проводить ли проверку самому или поручить эту миссию уполномоченному органу, может стать и результат предварительного (на основе имеющихся данных) анализа сведений о нарушителе для размежевания особой правоспособности должностных лиц государственных органов, руководителей коммерческих и некоммерческих организаций, индивидуальных предпринимателей с правопослушным поведением обычного гражданина.

В каждом определенном случае прокурор должен с учетом действующего законодательства определить, достаточно ли аргументированы и весомы основания к проведению прокурорской проверки силами прокуратуры (включая привлечение специалистов других государственных органов) и не рационально ли поручить ее контролирующим органам.

Необходимость такого поручения определена статьей 22 ФЗ «О прокуратуре» и предназначена необходимостью соблюдения запрета прокуратуре подменять иные государственные органы, а также вторгаться в оперативно-хозяйственную деятельность организаций и иными ограничениями. Например, в соответствии с пунктом 1 статьи 21 ФЗ «О прокуратуре» прокурор имеет право требовать от руководителей и других

должностных лиц органов проведения проверки по поступившей в органы прокуратуры информации и материалам. Порядок реализации соответствующего полномочия прокуроров описан в подпунктах 1.3.1 и 3.1 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 27.03.2009 № 93 «О реализации Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», и информационном письме заместителя Генерального прокурора Российской Федерации от 20.07.2012 № 76/2-146-2012 «Об упорядочении направления поручений о проведении проверок в федеральные контролирующие органы»<sup>13</sup>.

На основании изложенного, необходимо обращать внимание, прежде всего на следующие моменты:

1. Прокурорские компетенции не могут использоваться для освобождения органов государственного и муниципального контроля от соблюдения урегулировавшегося законодательством порядка проведения проверок как плановых, так и внеплановых. Ввиду этого прокуроры должны заблаговременно, а именно на стадиях подготовки и регулирования в прокуратуре органами контроля (надзора) реестра ежегодных планов проведения плановых проверок, заносить свои предложения о включении проверочных мероприятий, обусловленных надзорной деятельностью прокуратуры. Данная процедура предусмотрена частями 6.1 и 6.2 статьи Федерального закона от 26.12.2012 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее по тексту ФЗ-294) для регулирования прокурорских проверок и поручений

---

<sup>13</sup> Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации - <http://genproc.gov.ru> (дата обращения 24.08.2016).



прокуроров контролирующим органам во избежание повторения функций органов надзора<sup>14</sup>.

В соответствии с пунктом 3 части 2 статьи 10 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ при проведении внеплановой проверки в рамках надзора за исполнением законов по поступившей в органы прокуратуры информации и материалам руководителем органа государственного надзора издается распоряжение (приказ), который является непосредственным правовым основанием для проведения соответствующим органом внеплановой проверки на объектах. Похожие процедуры установлены статьей 77 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» при распределении и проведении органами государственного контроля проверок в отношении органов местного самоуправления и их должностных лиц.

Кроме того, прокурорам необходимо учитывать особенности осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в отдельных сферах правоотношений (эти особенности определены в статье 24 Федерального закона от 29.12.2014 № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации»; главе 5.1 Федерального закона от 29.12.2012 № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе»; статьей 32 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» и др.).

2. После того как принято решение о направлении требования предстоящей проверки в отношении органа местного самоуправления или его должностного лица, юридического лица, индивидуального предпринимателя по поступившей в органы прокуратуры информации и материалам, которые содержат достоверные и явные сведения о правонарушении, прокурорам следует давать оценку необходимости и мотивированности проведения

---

<sup>14</sup> Письмо Генеральной прокуратуры России от 20.07.2012 № 76/2-146-2012 «Об упорядочении направления поручений о проведении проверок в федеральные контролирующие органы»// Законность № 12, 2011. – С. 127.

проверочных мероприятий по контролю органом надзора. Также необходимо учитывать ранее проведенные внеплановые и плановые проверки для недопущения повторного исполнения проверочных мероприятий по контролю в отношении одних и тех же поднадзорных объектов<sup>15</sup>.

3. Требование о проведении проверки допускается направлять только в уполномоченные органы или организации по территориальности прокуроров:

- начальники управлений Генеральной прокуратуры Российской Федерации в федеральных округах либо их заместители – в органы контроля (надзора), поднадзорные этим управлениям;

- прокуроры субъектов Российской Федерации или их заместители – в органы контроля (надзора) субъектов Российской Федерации и территориальные подразделения федеральных органов контроля (надзора) в субъектах Российской Федерации;

- прокуроры городов и районов, другие территориальные прокуроры – в органы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, поднадзорные городским и районным (межрайонным) прокуратурам;

- транспортные прокуроры (на правах прокуроров субъектов Российской Федерации) и их заместители – в органы контроля (надзора) регионального уровня и в поднадзорные межрегиональные органы контроля (надзора); транспортные прокуроры (на правах районных) – в органы контроля (надзора) районного (городского) уровня. Так же организована работа прокуроров иных специализированных прокуратур<sup>16</sup>.

На практике, когда у прокуроров городов и районов имеется необходимость поручения проверок органам контроля субъектов Российской Федерации и территориальным подразделениям федеральных органов контроля, в вышестоящую прокуратуру направляется проект требования о проведении внеплановой проверки и мотивированное решение в его обоснование, в котором также указывается информация о ранее проведенных

---

<sup>15</sup> Письмо Генеральной прокуратуры России от 20.07.2012 № 76/2-146-2012 «Об упорядочении направления поручений о проведении проверок в федеральные контролирующие органы»// Законность № 12, 2011. – С. 85.

<sup>16</sup> Там же. – С. 86.

проверок в отношении интересующего лица внеплановых и плановых проверок и прокурорских надзорных мероприятиях.

Подобным образом непозволительно направление требований о проведении проверок руководителям федеральных органов контроля (надзора) прокурорами районов, городов, субъектов Российской Федерации, минуя Генеральную прокуратуру Российской Федерации.

Неподнадзорные прокуратуре органы вообще не могут быть адресатами требования о проведении проверки – при необходимости им может направляться соответствующая информация или поручение. Следует согласиться с А.Ю. Винокуровым, что «в качестве оснований для направления поручения может выступать действие заключенного соглашения о сотрудничестве, предусматривающее в том числе возможность исполнения прокурорского поручения, либо личная договоренность прокурора о проведении проверки»<sup>17</sup>.

4. Прокуроры свои полномочия оформляют документально согласно бланковой форме «Требование о проведении внеплановой проверки», которое в 2009 году дополнено приложением к приказу Генерального прокурора Российской Федерации от 27.03.2009 № 93 «О реализации Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»<sup>18</sup>. Особенно в необходимом документе обязательно требуется указывать поводы и причину для проведения проверки, необходимость принятия мер прокурорского реагирования по выявленным правонарушениям и сроки информирования прокуратуры об итогах проведения проверки и с приложением подтверждающих документов. При этом разъясняется, что при неисполнении требований прокурора, вытекающих из его полномочий, имеется ответственность по статье 17.7 КоАП РФ.

---

<sup>17</sup> Винокуров Ю.Е. Прокурорский надзор. Курс лекций и практикум. – Москва: Экзамен, 2003. – С. 260.

<sup>18</sup> Письмо Генеральной прокуратуры России от 20.07.2012 № 76/2-146-2012 «Об упорядочении направления поручений о проведении проверок в федеральные контролирующие органы»// Законность № 12, 2011. – С. 44.

При этом на бумажном и электронных носителях осуществляется учет требований о проведении прокурорских проверок в отношении индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, которые направляются органами прокуратуры в органы государственного контроля.

5. В соответствии с пунктом 4 статьи 22 ФЗ «О прокуратуре» государственный служащий, которому адресовано требование прокурора о проведении проверки, должен приступить к его исполнению немедленно. После этого, как это произошло, прокурор не отстраняется от участия в выяснении причин, которые послужили основанием к инициированию такой проверки. Во всех случаях прокуроры могут отслеживать необходимые сведения в едином реестре проверок, находящемся в свободном доступе в сети «Интернет», они также должны вести контроль поступившей информации о результатах проверочных мероприятий по контролю в прокуратуру, по мере необходимости вправе требовать подробные сведения. Зачастую это является необходимым действием, поскольку дает возможность установить, насколько полно и досконально была проведена проверка, а также позволяет дать оценку обоснованности и достаточности принятых контролирующим органом мер. Если установлено, что требование прокурора выполнено некачественно и необъективно, то он вправе поднять вопрос о привлечении к ответственности конкретных лиц и их руководителей за недобросовестное исполнение основанных на законе требований прокурора<sup>19</sup>. Между тем дискуссионным является вопрос о том, вправе ли прокурор потребовать при необходимости проведения дополнительной или повторной проверки, а также может ли он со своей стороны принять соответствующие меры реагирования, признав недостаточными меры, принятые данным органом контроля (надзора).

Пристальное внимание заслуживает вопрос реализации прокурорских полномочий требовать от руководителей и иных должностных лиц поднадзорных органов проведения ревизий деятельности подведомственных

---

<sup>19</sup> Письмо Генеральной прокуратуры России от 20.07.2012 № 76/2-146-2012 «Об упорядочении направления поручений о проведении проверок в федеральные контролирующие органы»// Законность № 12, 2011. – С. 187.

или подконтрольных им организаций, а именно исполнение контрольных действий по документальной и фактической проверке обоснованности совершенных организацией (учреждением, предприятием), должностными лицами хозяйственной и финансовой деятельности в анализируемом периоде или результатов, которые достигнуты в их финансово-хозяйственной деятельности<sup>20</sup>. Задачами ревизии являются: проверка правомерности операций, которые производила организация (предприятие, учреждение), и исполнение сметно-финансовой и бюджетной дисциплины; выявление нецелевого использования бюджетных средств, их хищение или незаконное расходование средств и материалов; контролирование правильности постановки и ведения бухгалтерского учета, качественность документов и правильное оформление бухгалтерских записей; проверка правильного оформления учета материальных ценностей на государственных (унитарных) и бюджетных организациях.

Ревизия дает оценку финансово-хозяйственной деятельности организаций (предприятий, учреждений) за определенный промежуток времени. Поэтому, где невозможно другим способом получить необходимую информацию для установления правонарушений и их причин им способствующих, принятия мер для их устранения, зачастую формой выяснения такой информации служит лишь ревизия. В данном случае прокурор правомочен ходатайствовать с требованием о ее проведении.

По вышеуказанным вопросам прокуратура взаимодействует с контрольно-счетными органами муниципальных образований и со счетной палатой Российской Федерации, с региональными управлениями Центрального Банка Российской Федерации, налоговыми и иными органами. Порядок проведения таких ревизий, а также ее организация работы соответствующих подразделений подробно определена в законодательстве.

Например, порядок взаимодействия прокуратур г. Тольятти и контрольно-счетной палаты г.о. Тольятти при назначении и проведении

---

<sup>20</sup> См.: Субанова Н.В. Проверка прокурором исполнения законов.– М., 2015. – С. 139.

ревизий установлен в положении от 22.01.2014 № 169, утвержденного решением Думы г.о. Тольятти. Такая работа реализуется по вопросам проверки исполнения законодательства при использовании средств федерального бюджета, средств государственных внебюджетных фондов и материальных ценностей, находящихся в федеральной собственности, законодательства Российской Федерации о валютном регулировании и валютном контроле, об аудиторской деятельности.

## **1.2. Использование прокурорами психологических знаний при проверке исполнения законов**

Помимо общей теории при прокурорских проверках, прокурору необходимо использовать психологические знания при прокурорской проверке исполнения законов, которые могут существенно облегчить проведение проверки, повысить ее эффективность, позволяют быстрее реализовать поставленные задачи.

Специальные психологические знания могут использоваться прокурором при проведении проверки исполнения законов в двухосновных формах:

- а) самостоятельное применение знаний, умений, навыков, приемов из различных областей психологии;
- б) путем привлечения к участию в проверке профессиональных психологов в качестве специалистов.

Подробнее о каждой форме рассмотрим ниже.

I. В процессе проведения проверки прокурор лично знакомится с состоянием дел на объектах, в (на) которых осуществляется деятельность проверяемой организации; изучает документы и материалы, характеризующие, отражающие ее деятельность – приказы и распоряжения руководителей и органов управления организации, акты проверок, проведенных контрольными органами, ведомственные нормативные акты и др<sup>21</sup>. Наряду с этим прокурор имеет право вызывать руководителей, должностных лиц проверяемых организаций, иных граждан для дачи объяснений по поводу возможных нарушений закона. Сведения, сообщаемые этими лицами, часто не менее важны, чем итоговый анализ документальных источников информации. Они помогают определить, были ли допущены правонарушения законом руководством либо персоналом поднадзорной

---

<sup>21</sup> См.: Бессарабов В.Г., Викторов И.С., Казарина А.Х., Маматов М.В. Надзор за исполнением законов // Настольная книга прокурора / под общ. ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус; науч. ред. А.Ю. Винокуров. М.: Юрайт, 2012. - С. 178.

организации, в чем заключаются эти правонарушения, их причины и какие требуется применить меры прокурорского реагирования для их устранения. Как замечают специалисты – комментарии должностных лиц, граждан выступают незаменимым и преимущественным видом получения информации, которые используются во всех прокурорских проверках<sup>22</sup>.

Взаимодействие прокурора и любого лица в ходе проверки протекает в форме межличностного общения, целью которого для прокурора является сбор достоверных, обязательных для принятия законного, обоснованного и справедливого вывода по итогам проверки сведений, уточняющих полученную из документов информацию.

Именно для оптимизации надзорного процесса прокурору необходимо знать важные аспекты и феномены такого общения, закономерности, согласно которым оно развивается; уметь использовать психологические приемы и техники, облегчающие процесс общения и позволяющие успешно добиваться решения поставленных коммуникативных задач. Эти знания и умения относятся в первую очередь к сфере социальной психологии, в особенности такому ее разделу, как психология общения, а также к юридической и общей психологии.

К сожалению, базовая подготовка прокуроров в области психологии, получаемая в рамках профессионального юридического образования, невысока, она практически не включает эти вопросы. В определенной мере данный пробел могут восполнить знания, получаемые отдельными прокурорами в рамках повышения профессиональной квалификации. Однако далеко не во всех прокуратурах субъектов Российской Федерации и приравненных к ним прокуратурах психологи принимают участие в проведении занятий с прокурорами, тем более именно по указанной проблематике.

---

<sup>22</sup> Ястребов В.Б. Надзор за исполнением законов и законностью правовых актов //Настольная книга прокурора / под ред. С.И. Герасимова. М., 2002. - С. 215.



Учитывая изложенное, обозначим некоторые базовые социально-психологические сведения, использование которых может повысить эффективность взаимодействия прокуроров с лицами, от которых они получают информацию в процессе проверки.

Первая стадия общения прокурора с вызванным лицом – вступление в контакт с ним. При этом под психологическим контактом понимается создание доверительной атмосферы общения, при которой достигается возможность конструктивного взаимодействия собеседников.

На успешность вступления прокурора в контакт оказывает влияние ряд факторов<sup>23</sup>. К числу важнейших из них относятся следующие:

- субъективная значимость для человека тех вопросов, по поводу которых прокурор проводит с ним беседу, вступает в контакт. Так, она будет существенно различаться, например, для рядового работника организации, представляющего сведения по специальным вопросам, относящимся к сфере его компетенции, и ее руководителя, издавшего нормативные акты, законность которых оспаривает прокурор;

- психологические особенности лица, с которым прокурор устанавливает контакт, занятая им позиция, избранная тактика поведения, его психическое состояние. Например, субъект либо может выражать готовность к конструктивному взаимодействию, представлению достоверной информации по интересующим вопросам, либо стремится оказать открытое или скрытое противодействие, старается скрыть изобличающую его или близких ему людей информацию, пытается в той или иной форме оказать на прокурора воздействие, «надавить» на него. Соответственно, общение будет осуществляться в конфликтной или бесконфликтной форме, что в значительной мере определяет тактику действий прокурора;

- особенности ситуации, места, где осуществляется общение. Известно, что опрос может выполняться, как и по месту работы опрашиваемого, так и в

---

<sup>23</sup> См. Столяренко А.М. Психологические приемы в работе юриста: практическое пособие. М.: Юрайт, 2000. - С. 172.

прокуратуре. В каждом отдельном случае прокурорский работник определяет сам, где разумнее беседовать с опрашиваемым. Так, при опросе по месту работы лица прокурорский работник может воспользоваться эффектом неожиданности, не предупредив при этом субъекта заблаговременно о своем приходе. В результате последний не сможет заранее подготовиться к разговору, например, продумать ложные версии ответов на вопросы прокурора, касающиеся сведений, которые опрашиваемый хотел бы скрыть.

Приглашение опрашиваемого в органы прокуратуры, общение с ним в строгой, официальной форме рабочего кабинета прокурорского работника также имеет свои преимущества. В такой обстановке опрашиваемый чувствует себя не «хозяином», а гостем; окружающая атмосфера, условия, в которой происходит диалог, настраивают его на серьезный лад, требуют серьезно и ответственно подойти к взаимодействию с представителем Закона.

- психологические особенности самого прокурора, его манера поведения;

- эффективность применяемых прокурором приемов межличностного общения и средств установления контакта, знание им психологических закономерностей взаимодействия.

При вступлении в контакт следует учитывать, что наиболее значимыми для формирования мнения о человеке являются первые минуты общения с ним. В социальной психологии это явление называется эффектом первого впечатления. У собеседников очень быстро формируется устойчивое мнение друг о друге, складываются симпатии и антипатии. Механизм формирования первого впечатления обычно не осознается человеком. Оно впоследствии может оказаться неверным, искаженным, однако изменяется медленно и с трудом, оказывая существенное влияние на отношение к собеседнику и определяя характер дальнейшего взаимодействия с ним. Поэтому прокурору в начале общения при установлении контакта нужно сосредоточиться на задаче формирования у собеседника благоприятного впечатления о себе.

В психологии общения такая целенаправленная презентация себя, своих достоинств называется самоподачей<sup>24</sup>. Она заключается в управлении восприятием партнера по диалогу с помощью привлечения его внимания к особенностям внешнего облика прокурора (аккуратность, опрятность, подтянутость облаченного в форменный мундир или строгий деловой костюм), речи (ясность и понятность речи, используемых формулировок, четкость дикции, правильная артикуляция, доброжелательная интонация, использование только литературных оборотов речи и проч.), манеры его поведения (официально-нейтральная, но при этом подчеркивающая доброжелательное и заинтересованное отношение к собеседнику), которые способствуют формированию позитивного впечатления о нем, «запускают» соответствующие механизмы социального восприятия.

В результате действия механизма первого впечатления построение образа партнера зачастую приводит к так называемым ошибкам социальной перцепции. Одной из них является эффект ореола. Он проявляется в том, что при формировании первого впечатления общая позитивная оценка человека приводит к положительной оценке и его различных качеств, в том числе ранее не проявлявшихся, а негативное впечатление – к недооценке человека и его отдельных свойств. Воспринимаемые черты при этом как бы накладываются на тот образ, который был создан заранее<sup>25</sup>. Этот эффект, который возникает у обоих партнеров по общению, прокурору необходимо учитывать при первом взаимодействии с опрашиваемым лицом.

Важным условием установления психологического контакта является преодоление психологических барьеров в общении (коммуникативных барьеров), которые могут возникать у партнера по взаимодействию. К числу важнейших из них относятся две основные формы:

а) барьеры непонимания (смысловые, семантические барьеры). Они возникают, когда собеседники говорят «на разных языках», смыслы

---

<sup>24</sup> См.: Крижанская Ю.С., Третьяков В.П. Грамматика общения. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1990. - С. 65.

<sup>25</sup> См.: Андреева Г.М. Социальная психология: учеб. для высш. учеб. заведений. М.: Аспект-пресс, 2005. - С. 125.

различных слов, понятий у них не совпадают. Типичной причиной возникновения барьера непонимания является использование прокурором специальной юридической терминологии, «языка права», неизвестного собеседнику. Поэтому необходимо стараться минимально использовать в разговоре профессиональные термины. Если же они необходимы, например, для конкретизации претензий, то следует не забывать каждый раз четко и ясно разъяснять значение используемых понятий, добиваться полного понимания собеседником сути излагаемых вопросов. С этой целью следует систематически уточнять, проверять, правильно ли понял и интерпретировал опрашиваемый слова прокурора, не вложил ли он в них какой-то иной смысл;

б) диспозиционные (установочные) барьеры. Их причинами выступают различного рода страхи, опасения, настороженность, недоверие гражданина к прокурору, его словам и действиям, отрицательное отношение к нему, вызванное влиянием негативных стереотипов общественного сознания или неудачным личным опытом взаимодействия с представителями ведомства в прошлом. Эти барьеры также могут формироваться непосредственно в процессе общения с прокурором, но существенно чаще они уже существуют. Поэтому прокурору приходится устанавливать рабочий контакт с лицом, у которого подобные барьеры уже имеются, что в значительной мере определяет поведение, занимаемую им оборонительную позицию (даже в случаях, когда взаимодействие с прокурором ничем лично визави не угрожает).

Как показали результаты специальных опросов граждан, причинами подобных барьеров могут выступать:

- непривычность, новизна ситуации, взволнованность, тревога, а также необычная официальная обстановка, не располагающая к откровенности;
- неопределенность ситуации, которая может привести к самым неожиданным и, возможно, неприятным последствиям, вызывающим подозрительность, опасение, страх;

- негативный образ личности прокурора, распространенный среди части граждан, опасение встретить в его лице врага, который только и хочет привлечь к ответственности;

- опасение допустить промах неосторожным высказыванием, оговоркой, которые могут навредить<sup>26</sup>.

Преодолевать диспозиционные барьеры прокурору сложнее, чем связанные с непониманием, поскольку уточнить значение используемого термина, формулировки значительно проще, чем изменить уже сформировавшуюся установку у собеседника. Тем не менее он может использовать специальные психологические приемы установления контакта, позволяющие смягчать, нейтрализовывать барьеры страха и недоверия<sup>27</sup>, а именно:

1) Не стоит своими первыми высказываниями вынуждать лицо занимать оборонительную позицию, подыскивать контраргументы на высказывания прокурора. С точки зрения психологии это существенный промах. Начинать беседу следует с нейтральной темы, вызывающей интерес у собеседника и не связанной с острыми вопросами, которые будут обсуждаться впоследствии. Так, разговор может пойти о биографии собеседника, его интересах, увлечениях и т.д. При этом следует использовать прием демонстрации общности взглядов, оценок, интересов собеседников. Суть его заключается в том, что психологическому сближению способствуют подчеркивание всего общего, что может быть между гражданином и прокурором; создание у партнера по общению впечатления о совпадении судеб, интересов, увлечений и т.д. Общее может отыскаться в схожести, подобии возраста, места жительства, элементов биографии; интересов, способов проведения свободного времени, духовных интересов, планов на будущее; отношения к разным событиям, происходящим в стране и мире; оценок людей, наиболее важных их качеств и прочее;

---

<sup>26</sup> См.: Столяренко А.М. Указ. соч. - С. 174.

<sup>27</sup> См.: Аминов И.И. Психология делового общения: учеб. пособие. М.: Омега-Л, 2009. С. 76–77.

2) прием «накопления согласий», который был предложен еще Сократом. Он заключается в изначальной постановке собеседнику таких вопросов и в такой формулировке, на которые он естественным образом отвечает «да». При этом учитывается, что если человек неоднократно сказал вам «да», то у него происходит хотя и слабая, но реальная фиксированная установка продолжить соглашаться и сказать «да» в очередной раз. Если же собеседник с самого начала ответил «нет», то сказать потом «да» ему будет психологически труднее.

Используя данный прием, диалог следует начинать с простых, не относящихся теме вопросов, которые не будут вызывать паники у собеседника и на которые кроме «да» никак ответить нельзя. Задав 7–10 таких простых вопросов на отвлеченные темы, далее надо постепенно усложнять вопросы, последовательно приближаясь к сути обсуждаемой проблемы;

3) прием «психологическое поглаживание», представляющий собой признание прокурором положительных аспектов в поступках и личности партнера по диалогу, наличие правоты в его словах, выражении понимания его эмоций. Это в какой-то мере успокаивает собеседника, повышает его чувство уверенности в себе, формирует представление о том, что прокурор справедлив и благожелателен. Использование этого приема побуждает собеседника к встречному признанию авторитета прокурора, согласию с его убеждениями, выражению понимания его позиции. В результате число «точек» психологического сближения увеличивается, контакт устанавливается легче.

Грамотное использование таких приемов способствует доверительному общению, формированию чувства «мы» у собеседников, позволяет снимать имеющиеся психологические барьеры у партнера по общению. Наступает время переходить к следующей стадии взаимодействия и распространять сферу налаживающегося взаимопонимания на содержание тех вопросов, которые должны быть решены в процессе общения и ради которых устанавливался психологический контакт.

Начинать следует с установки фактов по анализируемой проблеме, которые не вызывают сомнений, и при этом добиваться четких ответов от собеседника («да», «согласен», «подтверждаю»). Затем постепенно можно переходить к другим, более дискуссионным вопросам, фактам, не доказанным с полной убедительностью. Вместе с тем и здесь прокурору следует предпринимать специальные усилия по поддержанию и укреплению контакта, который зачастую бывает сложно установить, но очень легко потерять из-за отвлечения внимания, проявления неуважения к собеседнику, резкого слова, пусть даже случайно сорвавшегося с уст прокурора.

Поддержанию взаимодействия служат контакт глаз с собеседником, выражение ему поддержки, одобрения его действий (хотя бы по каким-то частным вопросам), специальные контактные вопросы, задаваемые прокурором («Вы не утомились? ... Хорошо, тогда давайте поговорим о...») и др.

Взаимодействуя с собеседником, важно уметь правильно его слушать, чтобы услышать именно то, что он хотел сказать, а не то, что хотелось бы в его словах услышать прокурору. Для этого необходимо владеть специальными психологическими техниками слушания собеседника.

Психолог Келли выделял два вида слушания: направленное критическое и эмпатическое. По его мнению, желаемая цель в обоих случаях одна и та же – понять партнера и как-то отнестись к его информации. Но пути достижения этой цели разные. В первом случае собеседник изначально критически анализирует информацию, а потом уже «понимает» ее. Во втором случае все происходит наоборот: сначала собеседник пытается понять, о чем идет речь, а уже потом делает критический анализ. Автор считает, что только эмпатическое слушание позволяет достигнуть полного взаимопонимания, поэтому лишь на его основе возможна эффективная коммуникация. В

противоположном случае фильтры критики не позволяют в полной мере понять передаваемое сообщение<sup>28</sup>.

Для полного понимания партнера следует не спешить с критикой, и постараться построить общение таким образом, чтобы собеседник мог наиболее полно высказаться, раскрыть содержание своего сообщения. Техника такого слушания описана в работе И. Атватера, в которой автор описывает два вида активного слушания: нерефлексивное («впитывающее») и рефлексивное (предполагающее «обратную связь» с говорящим).

В первом случае прокурор, молча, не перебивая, выслушивает собеседника. При этом выражение внимания и «обратная связь» к нему, поддержка его позиции проявляются главным образом в невербальной форме: наклоном тела в сторону говорящего, визуальным контактом с ним, мимикой, жестикულიцией (кивок головой, сужение и расширение глаз и др.). Вербальные реакции не должны содержать оценок и собственных суждений прокурора. Допустимы лишь краткие реплики типа: «Так-так», «Понимаю», «Неужели?», «Продолжайте, пожалуйста» и прочее.

Во втором случае рефлексивное слушание предполагает четыре типа ответных реакций на слова собеседника:

1. Выяснение – уточнение того, что именно имел в виду говорящий, правильно ли его понял слушающий. Примеры фраз, вопросов, необходимых для уточнения услышанного: «Что вы имеете в виду?», «Не могли бы вы повторить?», «Не могли бы вы пояснить это на примере?».

2. Перефразирование – переформулировка слушающим того, что сказал говорящий, с целью проверки правильности понимания услышанного. Важно пересказать содержание информации своими словами, не пытаясь невольно копировать сказанное, иначе смысл интересующего вопроса останется не раскрыт. В данном случае уместно применять такие фразы как: «Вы имеете в виду...», «Насколько я вас понял...», «Иными словами, вы считаете...» и т.д.

---

<sup>28</sup> См.: Крижанская Ю.С., Третьяков В.П. Указ. соч. - С. 125.



Перефразирование сказанного также позволяет незаметно для собеседника направить разговор в нужную для прокурора сторону.

3. Адекватное понимание другого человека возможно лишь в случае, когда партнеры по общению понимают как и слова, так и чувства, состояние друг друга. Поэтому отражение чувств направлено на проявление понимания эмоционального состояния собеседника, а также помогает оказать ему поддержку: «Вы чувствуете... (например, обиду, огорчение, раздражение и проч.)», «Представляю, как вам сложно (тяжело)», «Вы переживаете...».

4. Резюмирование – это обобщение, подытоживание основных идей и чувств говорящего. С его помощью слушающий дает оппоненту понять, что он понял всю информацию полностью, а не только отдельные ее вопросы. Данный прием является выяснением смысла сообщения собеседника, кроме того, он очень полезен в ситуациях, где затрагивается несколько тем. Резюмирование обычно начинается фразами: «Обобщая то, что вы сказали...», «До сих пор мы обсуждали...»<sup>29</sup> и прочее.

Важной задачей для прокурора является оценка достоверности сообщаемой ему информации. Это особенно актуально, когда общение разворачивается по конфликтному сценарию, а собеседник занимает защитную позицию, не проявляет готовности к конструктивному сотрудничеству.

Внимательное наблюдение за поведением партнера по общению, его речью, эмоциональным состоянием, невербальными проявлениями позволяет оценить степень достоверности сообщаемых им сведений: говорит он правду или лжет. Так, И.И. Аминов полагает, что признаками лжи в речи собеседника выступают следующие показатели:

1) настойчивые уверения собеседника в собственной искренности, честности, правдивости (даже в случае, когда никто не выражает этому недоверия), например, фразы: «Честное слово, я не знаю...», «Даю руку на отсечение...», «Клянусь здоровьем...»;

---

<sup>29</sup> См.: Крижанская Ю.С., Третьяков В.П. Указ. соч. - С. 126.

2) уход от обсуждения определенных тем, вопросов, даже когда они напрямую не затрагивают какие-либо неприятные для собеседника моменты: «Я не буду это обсуждать...», «Не могу вспомнить...», «Не вижу здесь никакой связи...», «Я этого не говорил...»;

3) необоснованно пренебрежительный, вызывающий или враждебный тон, явно провоцирующий собеседника: «Я не обязан отвечать на эти вопросы...», «Я вообще не желаю с вами говорить...»;

4) демонстрируемое стремление лица вызвать симпатию, доверие, чувство жалости у прокурора, когда контакт с ним не привел к формированию доверительных отношений: «Я такой же, как вы...», «У меня точно такие же проблемы...»;

5) равнодушные, уклончивые ответы на прямые вопросы, повторяющиеся отрицания, избегание определенных слов «да» и «нет»: «Я об этом ничего не знаю», «Я не уверен» и т.д.;

б) признаками того, что в ходе разговора собеседнику становится все труднее лгать, выступают:

- проявления нерешительности в высказываниях;
- стремление отвлечь внимание собеседника несмолкаемой
- речью или многочисленными просьбами;
- нежелание отвечать на интересующие вопросы;
- длинные паузы ответов на вопросы;
- чрезвычайно медленные и невразумительные ответа на вопросы;
- ответ вопросом на вопрос;
- повторение задаваемых вопрос вслух и просьба о повторении вопроса, пояснении его сути;
- изложение не относящейся к сути заданного вопроса информации<sup>30</sup>.

Еще более важны невербальные проявления собеседника, поскольку в целом человеку труднее их контролировать, чем свою речь. В психологии

---

<sup>30</sup> См.: Аминов И.И. Указ. соч. - С. 139.

путем научных исследований выделены жесты неискренности, которые указаны ниже:

- проявление нервозности в поведении (периодическая прочистка голоса; покашливание; частое курение; ерзание на стуле; постукивание по столу; потирание ладоней; верчение в руках различных предметов (карандаш, ключи и т.д.); ненамеренное изменение интонации, темпа и тембра речи; появление дрожи в голосе; паузы при ответах на вопросы; слишком быстрые ответы на вопросы и т.п.);

- почесывание и потирание уха;
- оттягивание воротника рубашки;
- частое приглаживание волос;
- напряжение лицевых мышц;
- вегетативные реакции (покраснение лица; подергивание губ;
- учащение дыхания; расширение или сужение зрачков; повышенное потоотделение; тремор кистей, рук, ног).

Кроме того, важны выражение глаз и направление взгляда собеседника.

Если человек лицемерит или скрывает что-либо, то он будет пытаться отвести глаза в сторону, смотреть вниз, на потолок и т.д. («бегающий взгляд»). Он не выносит прямого взгляда прокурора. В случае вопросов, касающихся скрываемой или недостоверной информации, первое же беспокойное выражение или отвод глаз могут говорить об определенной растерянности, стремлении лжеца быстро найти любой правдивый аргумент<sup>31</sup>.

В ситуации конфликтного взаимодействия с собеседником, активного противодействия должностного лица попыткам прокурора выяснить интересующие его обстоятельства общение становится похоже по своим психологическим особенностям на то, которое разворачивается в ходе допроса следователем обвиняемого или свидетеля. В такой ситуации прокурору полезно обращать внимание на психологические признаки лжи в показаниях допрашиваемого.

---

<sup>31</sup> См.: Столяренко А.М. Указ. соч. - С. 269.

Так, правдивые сведения обычно излагаются «своими словами», ложные – часто с «чужих слов», они изобилуют не характерные данному лицу терминологией и оборотами речи, носят заученный характер.

Признак компетентности заключается в способности человека придумывать описываемый случай. Правдивые и достоверные показания могут выходить за рамки осведомленности данного лица и превосходить его способность к вымыслу. Этот человек описывает события, которые зачастую сам не может объяснить. Ложные сообщения обычно ограничиваются личным опытом и знаниями субъекта.

Признак неосведомленности противоположен предыдущему. Он заключается в демонстрируемом незнании лучшим собеседником тех обстоятельств и деталей, которые должны быть ему известны и не могли быть забыты, если его показания верны.

Признак уникальности. Если на основе информации событие представляется индивидуальным и неповторимым, то есть имеется повод считать его правдивым. Ложная информация обычно схематична и лишена уникальности. Правдивая информация имеет отличие большим количеством деталей по сравнению с ложной, которые чаще всего ограничиваются лишь тем, что необходимо для изображения нужного лжецу варианта события, а потому беднее детали.

Признак эмоциональной насыщенности сообщения. Подмечено, что достоверная информация содержит огромное количество личностных, эмоциональных моментов, которые связаны с описываемым случаем. Ложные сведения в этом плане бывают беднее, лишены эмоциональных оттенков, которые относятся к предмету описания, либо неожиданны по своей эмоциональной окраске<sup>32</sup>.

Прокурор в процессе проверки может использовать и другие специальные приемы и технологии, разработанные в иных областях психологии, например, способствующие активизации памяти, концентрации

---

<sup>32</sup> См.: Ратинов А.Р., Ефимова Н.И. Психология допроса обвиняемого. М., 1988. - С. 81.

внимания и его быстрому переключению с одного объекта на другой, развитию наблюдательности. Они могут быть полезны не только при деловом взаимодействии с различными лицами, установлении контакта и получении от них достоверной информации, но и при личном ознакомлении с состоянием дел на объектах проверки, анализе и обобщении информации, полученной из различных источников, и др.

Второй формой использования специальных знаний является привлечение к участию в проверке профессионального психолога в качестве специалиста, дающего прокурору устную или письменную консультацию по интересующим его вопросам либо лично принимающего участие в проверочных мероприятиях. Исследованиями подтверждается, что использование специалистов играет большую роль в обеспечении высокой эффективности прокурора, компенсирование дефицита знаний, которые находятся за границами его профессиональной подготовки. При этом следует учитывать, что по сравнению от процессуальной деятельности и проведения экспертиз участие специалистов, включая психологов, при проведении прокурорских проверок не подразумевает дачу заключений, не влечет за собой особых, имеющих приоритетное значение выводов, которые выражаются в определенной законом процессуальной форме<sup>33</sup>.

Психологическая консультация может потребоваться прокурору при проведении проверок различного рода и предметной направленности. В качестве примера рассмотрим одну из часто встречающихся на практике ситуаций, когда проверка проводится по факту распространения материалов, которые, возможно, имеют экстремистское содержание. Для оценки смысловой направленности таких материалов зачастую требуется привлечение специалистов из различных областей наук (лингвистов, религиоведов, историков и др.), в том числе психологов. Как отмечается в приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 19.11.2009 № 362 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о

---

<sup>33</sup> Бессарабов В.Г., Викторов И.С., Казарина А.Х., Маматов М.В. Указ. соч. - С. 180.

противодействию экстремистской деятельности», при выявлении информационных материалов экстремистского характера прокурор должен обеспечить проведение соответствующих исследований и судебных экспертиз в рамках доследственных проверок и расследования уголовных дел (п. 1.2).

Использование прокурором специальных знаний при проведении проверок такого рода, привлечение им специалистов требует определенного уровня подготовки. Прокурор хотя бы в общих чертах должен знать возможности и пределы компетенции различных наук в данной области, представлять основы методик, используемых консультантами.

Так, на этапе назначения исследования прокурор должен уметь:

а) правильно определить предметную направленность исследования – специалистов какого научного профиля следует привлечь для подготовки консультации;

б) верно сформулировать вопросы для них (чтобы, например, перед историком не ставились вопросы, относящиеся к сфере профессиональной компетенции социолога, и др.).

При определении предметной направленности консультации прокурор должен руководствоваться материалами постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28.06.2011 № 11 «О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности», согласно которому ведущую роль при определении целевой направленности информационных материалов играет лингвистическая экспертиза (п. 23). Специалисты-лингвисты определяют содержание материала, его семантику (что именно, о ком и как говорится в сообщении), какие языковые средства в нем используются, в том числе для оказания воздействия на аудиторию (читателей, слушателей, зрителей). Консультация психолога необходима для выявления специальных психологических средств воздействия на аудиторию, используемых автором материала (публикатором, оратором и т.д.), социальных установок, формируемых у адресатов сообщения. Результаты психологического исследования, его выводы дают возможность определить

общую смысловую направленность материала, что позволяет прокурору принять решение, является ли материал экстремистским и требуются ли здесь специальные меры прокурорского реагирования.

При формулировке вопросов перед специалистами прокурор должен учитывать, что функция консультанта-психолога – предварительная оценка смысловой направленности спорного материала, наличия или отсутствия в нем психологических признаков экстремизма<sup>34</sup>. Для более детальной оценки его содержания (в рамках возбужденного уголовного дела или гражданского, административного производства) назначается судебная экспертиза соответствующего профиля (в том числе комплексная, с участием представителей различных наук). Вместе с тем на практике встречаются ситуации, когда для незамедлительного пресечения распространения экстремистских материалов возникает необходимость в скорейшем изучении их содержания. В таких случаях прокурор не имеет возможности назначать экспертные исследования, как правило, требующие значительного времени для проведения, он должен руководствоваться лишь выводами оперативно подготовленного краткого заключения специалиста<sup>35</sup>.

На этапе, когда материалы исследования получены, прокурор должен уметь грамотно проанализировать, оценить их результаты и сформулированные выводы. При этом ему следует обратить внимание на научную обоснованность и полноту исследования, его внутреннюю логическую согласованность, отсутствие противоречий между отдельными положениями; оценить, насколько сделанные выводы соответствуют полученным результатам, вытекают из них, а также на то, в полной ли мере даются ответы на поставленные вопросы. При недостаточной четкости,

---

<sup>34</sup> См. методические рекомендации «Об использовании специальных познаний по делам и материалам о возбуждении национальной, расовой или религиозной вражды» (направлены письмом заместителя Генерального прокурора Российской Федерации от 29.06.1999 № 27-19-99).

<sup>35</sup> Такого рода ситуации стали систематически возникать с введением в действие ст. 15.3 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», согласно которой прокурор по результатам проверки направляет требование в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере СМИ, массовых коммуникаций, информационных технологий и связи, о принятии мер по ограничению доступа к информационным ресурсам, распространяющим информацию экстремистского содержания.

ясности формулировок, в особенности выводов, прокурор может получить от психолога дополнительные устные или письменные пояснения по неясным вопросам. В случае, когда возникают обоснованные сомнения в достоверности, полноте, качестве, научной обоснованности результатов исследования либо предположения о недостаточной компетентности либо ангажированности, предвзятости специалиста, прокурор может обратиться к другому консультанту, назначить повторное исследование.

Наконец, специалист-психолог, как уже ранее отмечалось, по указанию прокурора может лично принимать участие в проверочных мероприятиях. Так, в случаях, когда проверка проводится по вопросам, связанным с нарушением прав и законных интересов несовершеннолетних (семейных, жилищных, связанных с получением образования и др.), часто возникает необходимость получить от них объяснения (например, о взаимодействии ребенка с родителями, сверстниками, учителями, характере отношений, сложившихся в семье, «вкладе» каждого из родителей в воспитательный процесс и т.д.). В таких ситуациях в опросе несовершеннолетнего или малолетнего лица может принимать участие педагог или психолог. Специалист помогает ребенку адаптироваться к непривычной, возможно, первоначально пугающей его ситуации опроса прокурором, способствует установлению психологического контакта между прокурором и несовершеннолетним, получению достоверных ответов на поставленные вопросы. Для установления контакта необходимо принимать во внимание поведение прокурора, общий облик, его тон и манеры. Прокурор не должен демонстрировать высокомерие, пренебрежение – подросток это чувствует и соответственно реагирует (закрывается в себе, озлобляется и т.д.). Вся поступающая информация с противоположной стороны должна быть принята прокурором ровно и хладнокровно: не стоит проявлять особый интерес, возмущение, раздражение и иные чувства.

Специфика опроса несовершеннолетнего заключается в том, что тактические приемы должны строиться с учетом возрастных и индивидуальных особенностей его психического развития. Необходимо иметь



ввиду особенности памяти, восприятия, воображения, склонности к фантазированию, повышенной внушаемости и прочее. Огромный материал, накопленный в детской психике по этим вопросам, может быть успешно использован прокурором с помощью специалиста-психолога для построения адекватной тактики беседы.

Учитывая повышенную внушаемость несовершеннолетних, прокурор должен особенно тщательно формулировать вопросы. Обязательно не выделять из числа других наиболее важные вопросы, не демонстрировать заинтересованность в получении ответов на такие вопросы. Постановку отдельных вопросов можно поручить психологу.

Несовершеннолетние сравнительно быстро утомляются, рассеивается внимание, в связи с чем необходимо делать перерывы в опросе. Волнение, которое свойственно каждому человеку в момент официальной беседы, может служить причиной различных ошибок. Избежать это можно, только принимая к сведению особенности эмоционального фона лица, дающего показания.

Прокурору при оценке полученных сведений от подростка необходимо определить, есть ли причины для сообщения недостоверных сведений, скрытия информации, а также учитывать объективные и субъективные факторы, которые могли бы отразиться на их правдивости и точности. Не следует судить о правдивости (лживости) подростка лишь опираясь на свои личные впечатления. Это может ввести в заблуждение. Выводы прокурора должны базироваться на основе анализа всей полученной информации.

Указанный краткий обзор демонстрирует широкий спектр возможностей использования прокурором психологических знаний при проведении проверок исполнения законов, в том числе с привлечением специалистов-психологов. Представляется, что систематическое обучение прокуроров основам психологии, включение соответствующей проблематики в программы повышения их профессиональной квалификации и переподготовки будет способствовать повышению эффективности проверочных мероприятий.

### 1.3. Виды и формы прокурорских проверок, акты прокурорского реагирования

В соответствии с Федеральным законом Российской Федерации от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» прокурорские проверки можно разделить на виды (рисунок 1).

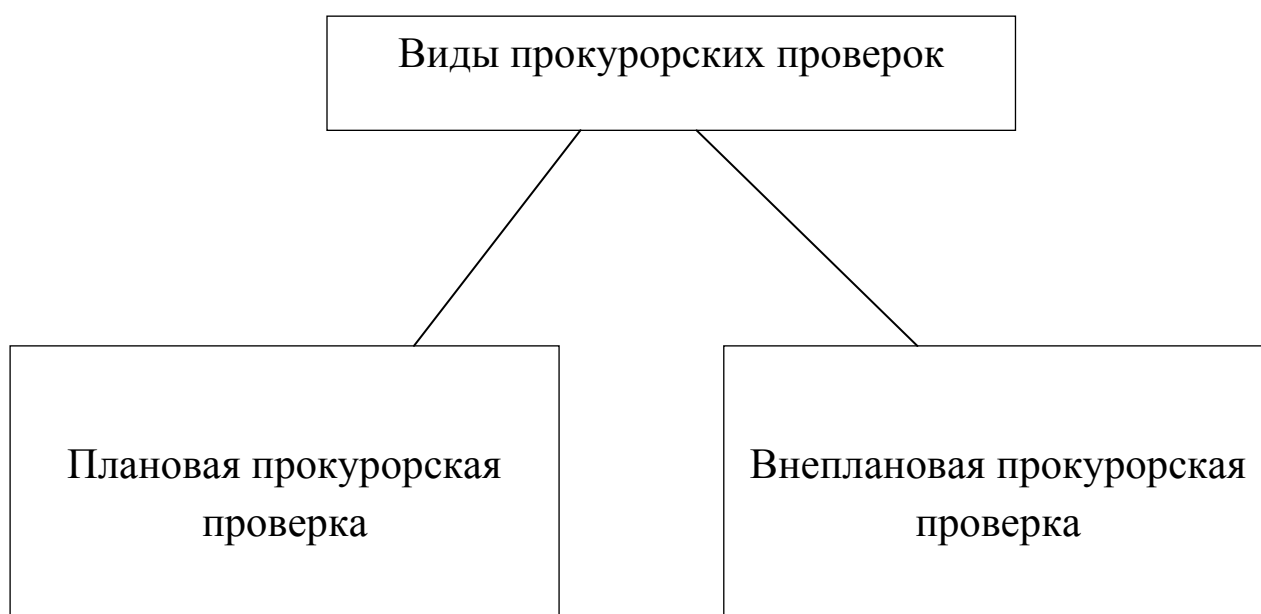


Рисунок 1 – Виды прокурорской проверки

Предмет плановой проверки – это соблюдение организацией (учреждением) в процессе осуществления своей деятельности обязательных требований, установленных законодательством<sup>36</sup>. Такие проверки проводятся не чаще чем один раз в три года и на основании разработанных ежегодных планов. В ежегодных планах проведения прокурорской проверки указываются следующие сведения:

<sup>36</sup> См.: Капинус О.С.; науч. ред. Винокуров А.Ю. Прокурорский надзор: учеб. для вузов. М.: Юрайт, 2014. - С. 175.

- наименования юридических лиц, фамилии, имена, отчества индивидуальных предпринимателей, деятельность которых подлежит плановым проверкам;

- цель и основание проведения каждой плановой проверки;

- дата и сроки проведения каждой плановой проверки;

- наименование органа государственного контроля (надзора), осуществляющего конкретную плановую проверку. При проведении плановой проверки органами государственного контроля (надзора), совместно указываются наименования всех участвующих в такой проверке органов.

Ежегодный план утверждается руководителем Управления и доводится до сведения заинтересованных лиц посредством его размещения на официальном сайте Управления в сети «Интернет» либо иным доступным способом. В срок до 1 ноября года, предшествующего году проведения плановых проверок, Управление направляет в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, проекты ежегодных планов проведения плановых проверок в прокуратуру Самарской области для формирования Генеральной прокуратурой Российской Федерации ежегодного сводного плана проведения плановых проверок с учетом положений Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». Форма и содержание ежегодного сводного плана проведения плановых проверок устанавливаются Правительством Российской Федерации. Далее Генеральная прокуратура Российской Федерации размещает ежегодный сводный план проведения плановых проверок на официальном сайте Генеральной прокуратуры Российской Федерации в сети "Интернет" в срок до 31 декабря текущего календарного года. Основанием для включения плановой проверки в ежегодный план проведения плановых проверок является истечение трех лет со дня:

- 1) государственной регистрации юридического лица, индивидуального предпринимателя;

2) окончания проведения последней плановой проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя;

3) начала осуществления юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем предпринимательской деятельности в соответствии с представленным в уполномоченный Правительством Российской Федерации в соответствующей сфере федеральный орган исполнительной власти уведомлением о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности в случае выполнения работ или предоставления услуг, требующих представления указанного уведомления.

О проведении плановой проверки юридическое лицо, индивидуальный предприниматель уведомляются Управлением не позднее чем в течение трех рабочих дней до начала ее проведения посредством направления копии приказа руководителя, заместителя руководителя Управления о начале проведения плановой проверки заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении или иным доступным способом.

Предметом внеплановой проверки является соблюдение организацией (учреждением) в процессе осуществления деятельности обязательных требований, выполнение предписаний, проведение мероприятий по предотвращению причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, по обеспечению безопасности государства, по предупреждению возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, по ликвидации последствий причинения такого вреда<sup>37</sup>.

Основанием для проведения внеплановой проверки является:

1) истечение срока исполнения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем ранее выданного предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований;

2) поступление в Управление обращений и заявлений граждан, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, информации от

---

<sup>37</sup> См.: Капинус О.С.; науч. ред. Винокуров А.Ю. Указ. соч. - С. 178.

органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации о следующих фактах:

а) возникновение угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, безопасности государства, а также угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

б) причинение вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, безопасности государства, а также возникновение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

в) нарушение прав потребителей (в случае обращения граждан, права которых нарушены).

Внеплановая выездная проверка юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, относящихся в соответствии с законодательством Российской Федерации к субъектам малого или среднего предпринимательства, может быть проведена Управлением после согласования с органом прокуратуры по месту осуществления деятельности таких юридических лиц, индивидуальных предпринимателей по следующим основаниям:

а) возникновение угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, безопасности государства, а также угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

б) причинение вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, безопасности государства, а также возникновение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

В день подписания приказа руководителя, заместителя руководителя Управления о проведении внеплановой выездной проверки субъектов малого или среднего предпринимательства в целях согласования ее проведения Управление представляет либо направляет заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении или в форме электронного документа, подписанного электронной цифровой подписью, в орган прокуратуры по месту осуществления деятельности субъектов малого или среднего

предпринимательства заявление о согласовании проведения внеплановой выездной проверки<sup>38</sup>. К этому заявлению прилагаются копия приказа руководителя, заместителя руководителя Управления о проведении внеплановой выездной проверки и документы, которые содержат сведения, послужившие основанием ее проведения.

Заявление о согласовании проведения внеплановой выездной проверки субъектов малого или среднего предпринимательства и прилагаемые к нему документы рассматриваются органом прокуратуры в день их поступления в целях оценки законности проведения внеплановой выездной проверки.

По результатам рассмотрения заявления о согласовании проведения внеплановой выездной проверки субъектов малого или среднего предпринимательства и прилагаемых к нему документов не позднее чем в течение рабочего дня, следующего за днем их поступления, прокурором или его заместителем принимается решение о согласовании проведения внеплановой выездной проверки или об отказе в согласовании ее проведения.

Основаниями для отказа в согласовании проведения внеплановой выездной проверки являются<sup>39</sup>:

1) отсутствие документов, прилагаемых к заявлению о согласовании проведения внеплановой выездной проверки субъектов малого или среднего предпринимательства;

2) отсутствие оснований для проведения внеплановой выездной проверки;

3) несоблюдение требований к оформлению решения Управления о проведении внеплановой выездной проверки;

4) осуществление проведения внеплановой выездной проверки, противоречащей федеральным законам, нормативным правовым актам Президента Российской Федерации, нормативным правовым актам Правительства Российской Федерации;

---

<sup>38</sup> Ергашев Е.Р., Фирсова А.А. К вопросу об основных требованиях, предъявляемых к организации и проведению прокурорской проверки // Рос. юрид. журн. 2013. № 1. - С. 180.

<sup>39</sup> Там же. – С. 185.

5) несоответствие предмета внеплановой выездной проверки полномочиям Управления;

б) проверка соблюдения одних и тех же обязательных требований, в отношении одного юридического лица или одного индивидуального предпринимателя несколькими органами государственного контроля (надзора).

Если основанием для проведения внеплановой выездной проверки является причинение вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, безопасности государства, а также возникновение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обнаружение нарушений обязательных требований, в момент совершения таких нарушений в связи с необходимостью принятия неотложных мер Управление вправе приступить к проведению внеплановой выездной проверки незамедлительно с извещением органов прокуратуры о проведении мероприятий по контролю посредством направления документов в органы прокуратуры в течение двадцати четырех часов. В этом случае прокурор или его заместитель принимает решение о согласовании проведения внеплановой выездной проверки в день поступления соответствующих документов. Решение прокурора или его заместителя о согласовании проведения внеплановой выездной проверки либо об отказе в согласовании ее проведения оформляется в письменной форме в двух экземплярах, один из которых в день принятия решения представляется либо направляется заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении или в форме электронного документа, подписанного электронной цифровой подписью, в Управление. В случае, если требуется незамедлительное проведение внеплановой выездной проверки, копия решения о согласовании проведения внеплановой выездной проверки направляется органом прокуратуры в Управление с использованием информационно-телекоммуникационной сети. Решение прокурора или его заместителя о согласовании проведения внеплановой выездной проверки или

об отказе в согласовании ее проведения может быть обжаловано вышестоящему прокурору или в суд.

О проведении внеплановой выездной проверки, юридическое лицо, индивидуальный предприниматель уведомляются Управлением не менее чем за двадцать четыре часа до начала ее проведения любым доступным способом.

В случае, если в результате деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя причинен или причиняется вред жизни, здоровью граждан, вред животным, растениям, окружающей среде, безопасности государства, а также возникли или могут возникнуть чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, предварительное уведомление юридических лиц, индивидуальных предпринимателей о начале проведения внеплановой выездной проверки не требуется.

Плановая и внеплановая проверки проводятся в форме документарной проверки и (или) выездной проверки. Формы прокурорских проверок указаны на рисунке 2.



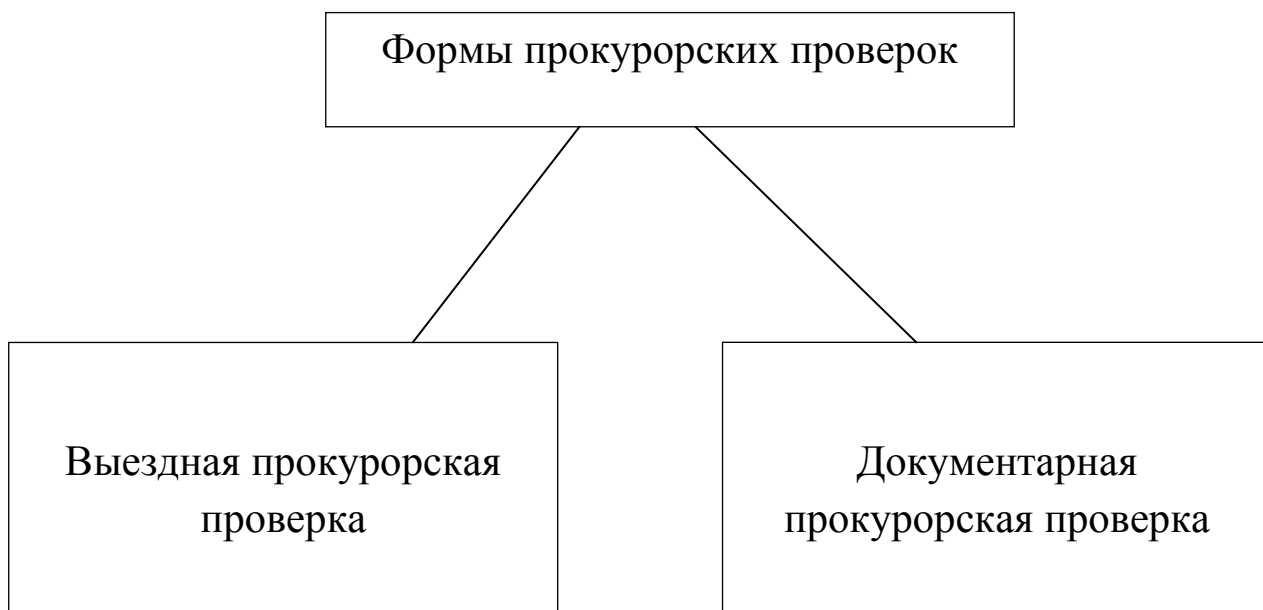


Рисунок 2 – Формы прокурорской проверки

В соответствии с пунктом 1.2 приказа Генерального прокурора Российской Федерации 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 первом и во втором случаях срок проведения прокурорских проверок не может превышать 20 рабочих дней<sup>40</sup>.

Документарная проверка проводится по месту нахождения органа контроля. Предметом такой проверки являются: сведения, содержащиеся в документах; организационно-распорядительные документы; документы, используемые при осуществлении деятельности организации; исполнение предписаний со стороны органов контроля.

Предметом выездной проверки являются содержащиеся в документах сведения, а также соответствие работников, состояние используемых

<sup>40</sup> Приказ Генерального прокурора РФ 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». Законность. 2015. № 10. - С. 15.

указанными лицами при осуществлении деятельности территорий, зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования и прочее.

Так как понятия вышеуказанных видов прокурорских проверок не закреплены в законе ФЗ «О прокуратуре», то мы предлагаем внедрить в статью 54 указанного закона следующие понятия в действующее законодательство:

Выездная прокурорская проверка – это проверка, посредством прибытия работника прокуратуры на место правонарушения.

Документарная прокурорская проверка – это проверка уже имеющихся у проверяющих организаций документов, и проводится она непосредственно в самой проверяющей организации.

Таким образом, правовое регулирование будет являться единым для всех.

В отношении проверок можно сформулировать принципы, к которым относятся<sup>41</sup>:

- законность – осуществление проверки в абсолютном соответствии с действующим законодательством;
- обоснованность, что предполагает наличие в соответствии с законом либо имеющейся ситуацией обстоятельств;
- обязательность – имеется ввиду необходимость проведения проверки при наличии к этому достаточных оснований и точных поводов;
- своевременность – обуславливает минимальный временной промежуток между поступлением информации о правонарушении и проверкой;
- целенаправленность – при планировании проведения проверки, прокурорский работник должен однозначно знать себе цели, которые необходимо выполнить, и с учетом этого разобрать алгоритм проверочных мероприятий и тактических действий;
- компетентность – достаточный уровень знаний и навыков в определенной области;

---

<sup>41</sup> См.: Ашурбеков Т.А. Прокурорский надзор за соблюдением Конституции // Законность. 2006. № 7. - С. 15.

- объективность – исключение тенденциозности при проведении проверки, когда прокурорский работник должен учитывать совокупность всей собранной информации, не предвидя заранее какой-либо результат;

- корректность – недопустимость пренебрежительного и иного неэтичного поведения при общении с поднадзорными субъектами (должностными и иными лицами);

- эффективность – при принятии всех предусмотренных законом и определенной ситуацией мер для поиска истины, если даже отрицательный результат (отсутствие правонарушений) является закономерным итогом проведенной проверки;

- результативность – при проведении проверки вскрываются факты правонарушений.

По результатам выездной или документарной проверки в сфере нарушения законов прокурор выносит соответствующее решение, которое закреплено в специальном документе и посредством которого прокурор реагирует на выявленные правонарушения. Такие документы носят название акт прокурорского реагирования (надзора).

Под актом прокурорского реагирования понимается служебный акт (документ), который выносится прокурором в адрес проверяемой организации, учреждения или должностного лица, в котором отображаются выявленные нарушения законов и дается указание о незамедлительном их устранении и обязывает правонарушителя проинформировать прокурора об устранении допущенных нарушений в установленный законом срок. Виды актов прокурорского реагирования закреплены в статьях 23-25.1 ФЗ «О прокуратуре».

На рисунке 1 указаны виды актов прокурорского реагирования (акты прокурорского надзора) посредством которых прокурор реализовывает свои полномочия.

Выбор способа оперативного реагирования прокурором на нарушения законов при прокурорской проверке зависит, прежде всего, от степени

тяжести нарушений законов, их причин, популярности нарушений, пагубных последствий, индуцированных нарушением законов, а также от тяжести вины делинквента.

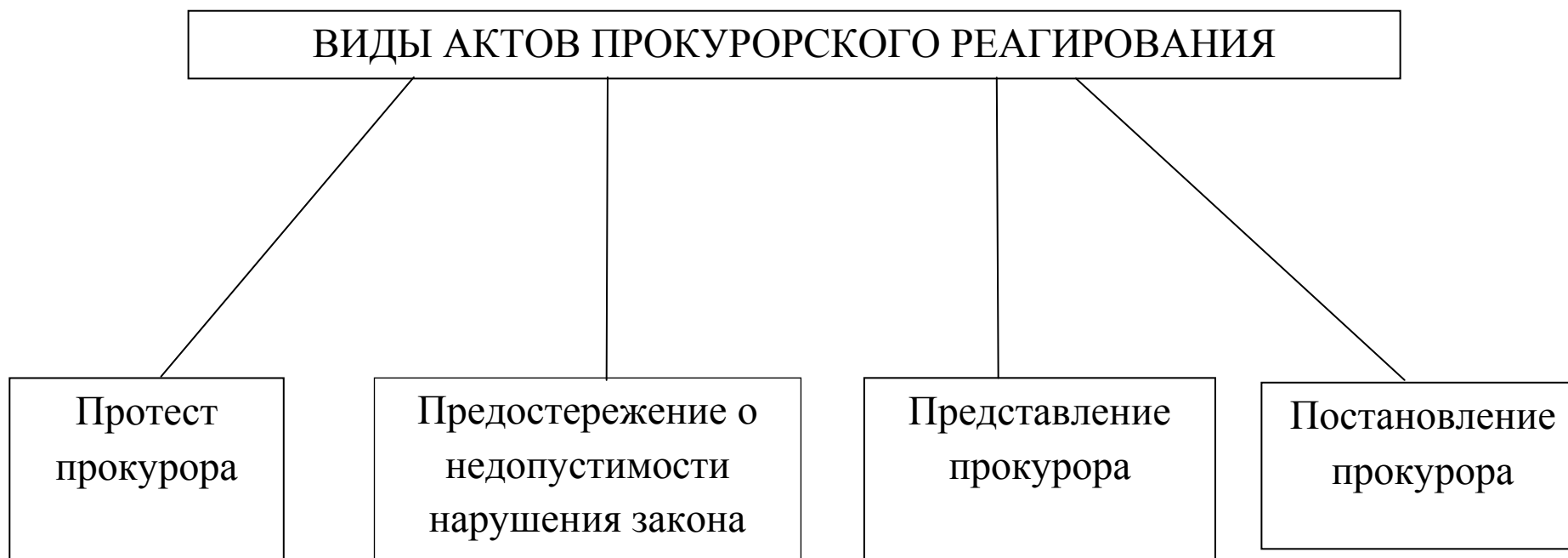


Рисунок 1 – Виды актов прокурорского реагирования

Акт прокурорского реагирования требуется прокурору в следующих случаях:

- для устранения допущенных нарушений закона;
- для принятия мер о привлечении виновных лиц к уголовной или административной ответственности путем возбуждения уголовных дел или производства об административном правонарушении;
- для предупреждения о возможном нарушении закона;
- для оспаривания противоречащих действующему законодательству правовых документов.

Рассмотрим подробнее каждый акт прокурорского реагирования и выделим особенности каждого.

- протест – акт прокурорского реагирования на противоречащий закону правовой акт в орган или должностному лицу, которые издали этот акт, либо в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу, либо обращается в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации. Протест подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в десятидневный срок с момента его поступления, а в случае принесения протеста на решение представительного (законодательного) органа субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления - на ближайшем заседании. При исключительных обстоятельствах, требующих немедленного устранения нарушения закона, прокурор вправе установить сокращенный срок рассмотрения протеста. О результатах рассмотрения протеста незамедлительно сообщается прокурору в письменной форме. Правом внесения протеста наделен только заместитель прокурора или прокурор, а проект протеста готовят помощники прокурора, который подписывается вышестоящим прокурором. В формулировке ФЗ «О прокуратуре» имеется словосочетание «обязательное рассмотрение», которое

означает, что о результатах рассмотрения необходимо сообщить прокурору в строго письменной форме<sup>42</sup>;

- представление – акт прокурорского реагирования об устранении нарушений закона вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения, и подлежит безотлагательному рассмотрению. Один из самых часто применяемых прокурором актов в целях устранения, как самих правонарушений, так и причин и условий им способствующих. В нем указываются наименование прокуратуры и должностное положение прокурора или его заместителя, вносящего представление, наименование государственного органа, организации, учреждения или должностного лица, которым адресуется представление, описание выявленного нарушения или нарушений закона, основные причины и условия, способствовавшие этим правонарушениям, предложения прокурора о мероприятиях, необходимых для устранения правонарушения, и способствовавших его совершению причин и условий, указание на обязательность рассмотрения представления и уведомления прокурора в письменной форме о принятых мерах по устранению правонарушения, способствовавших его совершению причин и условий. Представление имеет письменную форму. Представление должно быть юридически обоснованным, достоверным, грамотным, конкретным, исчерпывающим. Данный акт прокурорского реагирования подлежит безотлагательному рассмотрению. В течение месяца со дня внесения представления 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. При рассмотрении представления коллегиальным органом прокурору сообщается о дне заседания. Поводом для внесения представления может служить: информация СМИ, жалоба, проверка. Как правило, данный акт

---

<sup>42</sup> См., Резцова З.А. Роль протестов прокурора в обеспечении реализации решений Конституционного Суда РФ законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Федерации // Законность. 2013. – С. 95.

прокурорского реагирования должен содержать в себе ссылку на ту норму, которая нарушена; анализ условий и причин, которые поспособствовали нарушению закона; требование о незамедлительном устранении нарушения закона и предложение о привлечении виновных лиц к дисциплинарной ответственности;

- предостережение о недопустимости нарушения закона – акт прокурорского реагирования в целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях прокурор или его заместитель направляет в письменной форме должностным лицам, а при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях, содержащих признаки экстремистской деятельности, руководителям общественных (религиозных) объединений и иным лицам предостережение о недопустимости нарушения закона. При наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях, содержащих признаки экстремистской деятельности, предостережение о недопустимости нарушения закона направляется также руководителям общественных (религиозных) объединений и иным лицам. Применение предостережений – исключительная компетенция прокурора и его заместителя. Предостережение объявляется во всех случаях, когда у прокурора имеются сведения о готовящихся противоправных деяниях. Основанием для предостережения могут быть только достоверные сведения о готовящихся противоправных деяниях, могущих привести к совершению правонарушения и причинению вреда государственным или общественным интересам либо правам и свободам граждан. Предостережение оформляется в письменной форме и объявляется лицу под расписку непосредственно в прокуратуре. В Указании Генерального прокурора РФ от 06.07.1999 № 39/7 «О применении предостережения о недопустимости нарушения закона» предписано: Предостережение применять только при осуществлении



надзора за исполнением законов и законность правовых актов<sup>43</sup>. Для профилактики нарушений закона при производстве дознания, предварительного следствия и при рассмотрении дел судами использовать иные средства прокурорского реагирования, предусмотренные законом.

В случае неисполнения требований, изложенных в указанном предостережении, должностное лицо, которому оно было объявлено, может быть привлечено к ответственности в установленном законом порядке. Данный вид акта носит предупредительный характер о недопустимости нарушения законов и его целью является взять под эмбарго более опасные правонарушения, в том числе и преступления.

- постановление прокурора – акт прокурорского реагирования, где прокурор, исходя из характера нарушения закона должностным лицом, выносит мотивированное постановление о возбуждении производства об административном правонарушении. Вносится при наличии оснований полагать, что нарушение прав и свобод человека и гражданина имеет характер административного правонарушения. Является эффективным средством устранения нарушений закона.

Решение о возбуждении дела об административном правонарушении принимается прокурором при наличии данных, указывающих на признаки административного проступка, и оформляется мотивированным постановлением, которое направляется для исполнения органу, компетентному применять меры административной ответственности.

Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации определяет перечень дел об административных правонарушениях, возбуждаемых исключительно прокурором, например, нарушение права гражданина на ознакомление со списком избирателей, участников референдума; отказ в предоставлении отпуска для участия в выборах, референдуме и др.

---

<sup>43</sup> См. п. 2 указания и.о. Генерального прокурора РФ от 06.07.1999 № 39/7 «О применении предостережения о недопустимости нарушения закона».

Постановление прокурора о возбуждении производства об административном правонарушении составляется немедленно после выявления совершения административного правонарушения. В случае, если требуется дополнительное выяснение обстоятельств дела либо данных о физическом лице или сведений о юридическом лице, в отношении которых возбуждается дело об административном правонарушении, постановление составляется в течение двух суток с момента выявления административного правонарушения.

Постановление выносится в письменной форме лицу, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, должна быть предоставлена возможность ознакомления с постановлением о возбуждении производства об административном правонарушении.

Постановление прокурора о возбуждении производства об административном правонарушении рассматривается в порядке и сроки, установленные Кодексом об административных правонарушениях Российской Федерации. Прокурор извещается о месте и времени рассмотрения дела об административном правонарушении, возбужденного по инициативе прокурора.

Постановление прокурора о возбуждении производства об административном правонарушении подлежит рассмотрению уполномоченным на то органом или должностным лицом в срок, установленный законом. О результатах рассмотрения сообщается прокурору в письменной форме. Также, если нарушения законов носят характер преступления, прокурор выносит постановление о направлении материалов проверки в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании в отношении лица, допустившего нарушение уголовного законодательства.

При наличии оснований полагать, что нарушение прав и свобод человека и гражданина имеет характер преступления, прокурор выносит постановление о направлении соответствующих материалов в

следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства. В соответствии с уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации в компетенцию прокурора не входит вынесение постановления о возбуждении уголовного дела. Наряду с этим прокурор дает согласие дознавателю на возбуждение уголовного дела частного и частно-публичного обвинения при отсутствии заявления потерпевшего или его законного представителя, если данное преступление совершено в отношении лица, которое в силу зависимого или беспомощного состояния либо по иным причинам не может защищать свои права и законные интересы<sup>44</sup>.

Заявление, исковое заявление в суд - направляются в случае, если орган, в который был направлен протест прокурора, счел его необоснованным и отклонил протест, а прокурор настаивает на своем решении. В таком случае прокурор направляет в суд свое заявление. К нему прилагаются все материалы, на основании которых был принесен протест, ответ, полученный прокурором, приводится фактическая и правовая аргументация позиции прокурора и ставится вопрос о рассмотрении данного вопроса и отмене незаконного, по мнению прокурора, правового акта. При рассмотрении судом этого заявления обязательно участие прокурора и представителя того органа или должностного лица, акты которого рассматриваются.

Прокурор вправе обратиться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан. Заявление в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина может быть подано прокурором только в случае, если гражданин по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд.

Предъявив иск, прокурор затем поддерживает его в суде в интересах пострадавшего (пострадавших).

---

<sup>44</sup> Данилова Н.А., Николаева Т.Г. Анализ прокурором материалов уголовного дела: уголовно-процессуальный и криминалистический аспекты // Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2014. № 2 (40). - С. 71.

У прокурорской проверки есть свои особенности такие как:

- в соответствии с пунктом 2 статьи 21 ФЗ «О прокуратуре», а также п. 6 приказа Генеральной Прокуратуры Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» прокурорская проверка проводится по поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, но некоторые проверки проводятся на основании личных планов работы прокуратур<sup>45</sup>. Такие документы являются для служебного пользования, которые не имеют свободного доступа. Таким образом, факт проверки зачастую для субъектов проверки является полной неожиданностью.

- пунктом 2 статьи 5 ФЗ «О прокуратуре» предусмотрен запрет на предмет вмешательства в осуществление прокурорского надзора, в связи с чем прокурор не обязан давать каких-либо объяснений по существу находящихся в его производстве дел и материалов, а также предоставлять их кому бы то ни было для ознакомления, а также пункт 3 статьи 5 ФЗ «О прокуратуре» - никто не вправе без разрешения прокурора разглашать материалы проверок, проводимых органами прокуратуры, до их завершения. Таким образом, контроль за мероприятиями прокурора, который проводит проверку, затруднен.

- как следует закону, прокурор осуществляет надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и иных законов, а также в соответствии с пунктами 1,2 статьи 1 ФЗ «О прокуратуре» следит за соблюдением прав и свобод человека руководителями некоммерческих и коммерческих организаций и органов управления<sup>46</sup>.

- сроки проведения прокурорской проверки в законе не имеют ограничений. Например, по факту заявления в государственный орган, в

---

<sup>45</sup> Приказ Генеральной Прокуратуры РФ от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина»// «Законность», № 6, 2007. – С. 48.

<sup>46</sup> См.: Маршунов М.Н. Комментарий к Закону «О прокуратуре Российской Федерации». М.; СПб. 1998. С. 9.

соответствии с инструкцией от 30.01.2013 № 45 «О порядке рассмотрения и обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации», прокурорская проверка ограничивается в тридцатидневный срок и именно в этот срок прокурорский работник должен разрешить поступившее обращение. Поэтому здесь можно говорить о косвенном ограничении такой проверки в тридцать дней. В иных случаях (информация СМИ и т.п.) прокурорская проверка законом не конкретизируется.

- в соответствии с пунктом 2 статьи 6 ФЗ № «О прокуратуре» при проведении прокурорской проверки прокурор имеет право потребовать статистическую и иную информацию, справки, документы и их копии, необходимые при осуществлении возложенных на органы прокуратуры функций, причем представляются ему безвозмездно<sup>47</sup>.

- пределы и предмет прокурорской проверки не ограничены законодательством. Однако в соответствии с пунктом 2 статьи 26 ФЗ «О прокуратуре» органы прокуратуры не вмешиваются в оперативно-хозяйственную деятельность организаций, а также органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы и должностных лиц, которые осуществляют контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, но указанные ограничения не уточняются ни в действующем законодательстве, ни в ФЗ «О прокуратуре», ни в судебной практике и иных актах.

- поскольку законом не предусмотрено конкретных требований оформления результатов проверки, то по окончании прокурорской проверки итоги такой проверки оформляются в произвольной форме.

- требования прокурорского работника при прокурорской проверке необходимо выполнять, иначе к виновным лицам может быть применена ответственность согласно статьи 17.7 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации (далее по тексту – КоАП РФ) «Невыполнение законных требований прокурора». Санкция данной статьи

---

<sup>47</sup> См.: Маршунов М.Н. Указ. соч. - С. 10.

предусматривает: для юридических лиц – штраф от 50 000 до 100 000 рублей, для индивидуальных предпринимателей – штраф от 2 000 до 3 000 рублей, либо административное приостановление деятельности прокурора на срок до 90 суток.

Помимо означенных вопросов, необходимо проанализировать и основные понятия прокурорского надзора, такие как прокурор, прокурорский работник, прокуратура. Стоит отметить, что в ФЗ «О прокуратуре» нет определения прокурорский надзор.

Так, ФЗ «О прокуратуре» термин «прокурор» трактует следующим образом: прокурор - Генеральный прокурор Российской Федерации, его советники, старшие помощники и помощники по особым поручениям, заместители Генерального прокурора Российской Федерации, их помощники по особым поручениям, заместители, старшие помощники и помощники Главного военного прокурора, все нижестоящие прокуроры, их заместители, помощники прокуроров по особым поручениям, старшие помощники и помощники прокуроров, старшие прокуроры и прокуроры управлений и отделов, действующие в пределах своей компетенции<sup>48</sup>.

Прокурорские работники - прокуроры, а также другие работники органов и организаций прокуратуры, имеющие классные чины (воинские звания)<sup>49</sup>.

Мы предлагаем следующую терминологию: прокурорский надзор – форма деятельности органов прокуратуры по обеспечению законности, выявлению, устранению и предупреждению нарушений закона. Смысл данной деятельности во вневедомственном надзоре за исполнением норм закона в государстве и принятии соответствующих мер к нарушителям закона. Поскольку нет четкого понятия на законодательном уровне, предлагаем внести корректировку в статью 54 ФЗ «О прокуратуре» и закрепить данное понятие для единого понимания данного определения.

---

<sup>48</sup> См.: Маршунов М.Н. Указ. соч. - С. 23.

<sup>49</sup> См.: Маршунов М.Н. Указ. соч. - С. 24.

Вместе с тем в законодательстве отсутствует определение понятия «прокурорская проверка», и в юридической литературе предприняты попытки компенсировать этот недостаток.

Так, Д.В. Ломовский определил данную категорию как урегулированную Законом о прокуратуре деятельность прокурора по выявлению (исследованию) обстоятельств правонарушения, установлению лиц, допустивших это нарушение, других имеющих значение фактов и обстоятельств, осуществляемую путем производства конкретных прокурорско-надзорных действий, составляющих ее содержание, в соответствии с характером правонарушений и заканчивающуюся принятием решения о восстановлении нарушенной законности или предупреждении ее нарушений либо установлением их отсутствия<sup>50</sup>.

По мнению Е.Р. Ергашева и А.А. Фирсовой, прокурорская проверка – правовое средство прокурора, представляющее собой совокупность взаимосвязанных интеллектуальных, организационных, технических, управленческих действий, проводимых в установленный законом срок при наличии сведений о фактах нарушения закона и направленных на выявление нарушений закона, виновных лиц и привлечение их к установленной законом ответственности<sup>51</sup>.

Обратившись к исследованию вопросов методики и тактики проведения прокурорских проверок, О.Н. Коршунова изложила признаки искомой дефиниции, указав на то, что такая проверка носит правовой характер, осуществляется в пределах, установленных законом, включает комплекс взаимосвязанных действий по организации, подготовке и проведению проверки, а также оценке полученной информации с точки зрения соответствия Конституции РФ и законам, действующим на территории государства<sup>52</sup>.

---

<sup>50</sup> Ломовский В.Д. Прокурорская проверка исполнения законов: учеб. пособие. Тверь, 1993. - С. 7.

<sup>51</sup> Ергашев Е.Р., Фирсова А.А. К вопросу об основных требованиях, предъявляемых к организации и проведению прокурорской проверки // Рос. юрид. журн. 2013. № 1. - С. 180.

<sup>52</sup> Методика и тактика проведения прокурорской проверки: учеб. пособие / под ред. О.Н. Коршуновой. СПб. 2014. - С. 10.

В целом не подвергая сомнению возможность различных подходов, авторы исходят из определения прокурорской проверки как совокупности проводимых прокурорами с учетом предусмотренной компетенции в отношении поднадзорных им органов и должностных лиц мероприятий, имеющих своей целью оценку деятельности этих органов и лиц на предмет соответствия требованиям Конституции РФ и законов, действующих на территории Российской Федерации. Проверка исполнения законов – это основное правовое средство выявления нарушений закона и обстоятельств, им способствующих, установления лиц, виновных в их совершении, а ее результатом является вывод о нарушении закона либо о том, что деятельность поднадзорных органов отвечает законодательно установленным требованиям<sup>53</sup>.

Мы предлагаем следующую терминологию прокурорской проверки. Прокурорская проверка – это основной правовой механизм пресечения и выявления нарушений законов и обстоятельств, им способствующих. В целях устранения противоречий в правоприменительной практике необходимо закрепить данное определение также в статье 54 ФЗ «О прокуратуре».

---

<sup>53</sup> Прокурорский надзор: учеб. для вузов / под общ. ред. О.С. Капинус; науч. ред. А.Ю. Винокуров. М.: Юрайт, 2014. - С. 175.



## **ГЛАВА 2. СОДЕРЖАНИЕ И ПРОЦЕССУАЛЬНЫЙ ПОРЯДОК ПРОКУРОРСКОЙ ПРОВЕРКИ**

На сегодняшний день в федеральных и иных законах нет четких границ и не существует единого мнения, что представляет из себя прокурорская проверка. С одной стороны, такая проверка служит важным методом выявления и пресечений нарушений законов. Располагая информацией о правонарушениях в той или иной сфере, прокурор приходит к решению о необходимости провести проверочные мероприятия и оценить насколько имеющаяся информация соответствует действительности. И если в решениях или деятельности тех или иных субъектах имеются правонарушения, а также если данными субъектами нарушаются права и свободы человека и гражданина, и законные интересы государства и общества и не соблюдается Конституция Российской Федерации, то именно во время прокурорской проверки предоставляется возможность выявить указанные обстоятельства. Кроме того, полученные результаты прокурорской проверки дают возможность прокурорскому работнику сделать свой выбор на тех средства реагирования, которые являются наиболее результативными и целесообразными в той или иной ситуации и будут в наибольшей степени эффективным образом способствовать впредь пресечению допускаемых нарушений, а также привлечению виновных лиц к ответственности и восстановлению нарушенных прав, свобод и законных интересов граждан.

С другой стороны, прокурорская проверка – это полномочия прокурора по надзору за беспрекословным исполнением законов. Так, в соответствии с ФЗ «О прокуратуре», а именно в статьях 22, 27, 30 и 33 данного закона указаны нормы, которые дают право прокурору осуществлять проверки. Согласно части 1 статьи 22 ФЗ «О прокуратуре» указано полномочие прокурора, которое дает ему право проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона. Согласно части 1 статьи 27 прокурор при осуществлении

возложенных на него функций рассматривает и проверяет заявления, жалобы и иные сообщения о нарушении прав и свобод человека и гражданина. В части 1 статьи 30 ФЗ «О прокуратуре» установлено, что полномочия прокурора по надзору за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, устанавливаются уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации и другими федеральными законами, которые также предусматривают право прокурору проводить проверки. В соответствии с частью 1 статьи 33 ФЗ «О прокуратуре» прокурор имеет право осуществлять проверку на соответствие законодательству Российской Федерации распоряжений, приказов, постановлений администрации органов и исправительных учреждений. Сложнее обстоятельства складываются при наличии полномочий проверочного характера в случаях в деятельности прокурора при рассмотрении дел судами. Данные полномочия прописаны в статьях 35, 36 ФЗ «О прокуратуре». Однако и в этом случае имеются определенные основания. Так, в соответствии с частью 3 статьи 37 уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее по тексту – УПК РФ) прокурор в ходе судопроизводства по уголовному делу поддерживает государственное обвинение, обеспечивая его обоснованность и законность. Согласно части 5 статьи 246 УПК РФ при рассмотрении уголовного дела судом первой инстанции государственный обвинитель представляет доказательства и участвует в их исследовании, излагает суду свое мнение по существу обвинения, а также по другим вопросам, возникающим в ходе судебного разбирательства, высказывает суду предложения о применении уголовного закона и назначении подсудимому наказания. Применительно к содержанию вышеуказанной деятельности тоже можно говорить, что в ней содержатся некоторые элементы проверочного характера, однако саму проверку при этом прокурор не проводит<sup>54</sup>.

---

<sup>54</sup> См.: Рябцев В.П. Прокурорский надзор: курс лекций. М.: Норма, 2006. - С. 156.

Прокурорская проверка главным образом отличается от остальных контрольных мероприятий. Ее существенное отличие в том, что визит в организацию представителей данного ведомства носит надзорный характер. Это, прежде всего, реакция государственного органа на какие-либо нарушения, о которых ему стало известно.

Большинство экспертов отмечает, что прокурорская проверка относится к самым неожиданным. Этому способствуют две причины: во-первых, прокуратура не ограничена в полномочиях – она может обратить внимание на задолженность по заработной плате или на задолженность перед ресурсоснабжающей организацией, соблюдение антитеррористического, миграционного законодательства или прав человека, соблюдение природоохранных норм или законность ведения строительства на конкретном земельном участке. И нельзя говорить о том, имеется полный перечень нарушений, который относится к компетенции прокурорских работников. Пожалуй, прокуратура не может заниматься одними фундаментальными вещами, например, опротестовывать те или иные законодательные нормы. Во-вторых, документы, которые регламентируют порядок проведения проверочных мероприятий органами прокуратуры, не так подробны, чем регламент у других структур. К примеру, у налоговых органов четко прописан регламент, который полностью описывает проверочные мероприятия: как и с чего начинается проверка, какие периоды необходимо проверить, имеется перечень документов, которые инспекторы должны проверить, что будет являться ее результатом. В этом случае, у организации есть возможность подготовиться к проверке<sup>55</sup>.

Отметим, что любой имеет право обратиться в прокуратуру и заявить, о том, что в определенной организации имеются нарушения законов и попросить сделать акцент на работу данной организации. Здесь имеется маленькая деталь. Необходимо однозначно быть уверенным, что указанные нарушения действительно имеются в организации. Иначе, заявителя по

---

<sup>55</sup> См.: Рябцев В.П. Указ. соч. – С. 160.

результатам проверочных мероприятий можно обвинить в клевете. Хотя на практике это бывает крайне редко, потому что в заявлении можно не утверждать, а предполагать, что в указанной организации возможны правонарушения. Прокуратура в любом случае должна будет среагировать на заявление и обратить внимание на деятельность организации. Очень часто такие ситуации приводят к встречным проверкам. Например, сторона, которая стала объектом для контрольных мероприятий, может обратиться в прокуратуру с просьбой обратить внимание на деятельность организации заявителя. В моей практике встречался случай, когда прокуратура была участником спора, где две управляющие организации не могли поделить дом. Для всех было очевидно, что спор возник из-за делёжки одного дома, но это были настолько серьезные оппоненты, что в разрешении сложившейся ситуации принял участие государственный орган.

Прокурорская проверка проводится только при наличии сведений о нарушении закона. Например, жалоба (заявление) граждан и юридических лиц, информация в средствах массовой информации, аналитическая или статистическая информация. Но стоит отметить, что проверки законности содержания пенитенциарной системы периодически осуществляются прокурорами и при отсутствии информации о нарушении законов.

Проверка это разновидность расследования, которая служит для установления истины. В ходе проведения проверок проверяются полученные сведения о нарушении закона и устанавливается, соответствуют ли они действительности, то есть имеет ли место нарушение закона.

Прокурорские проверки можно разделить на типы (рисунок 3).

Целевой тип прокурорской проверки предусматривает такую проверку, при которой проверяется соблюдение конкретного закона или группы законов, которые регулируют однотипные общественные отношения<sup>56</sup>. Например, исполнение конкретных норм жилищного законодательства, трудового законодательства и т.д.

---

<sup>56</sup> См.: Рябцев В.П. Указ. соч. – С. 170.

Комплексный тип прокурорской проверки предусматривает исполнение нескольких законов, которые регулируют разнотипные общественные отношения. Это могут быть в социальной сфере, в банковской сфере и в других сферах<sup>57</sup>.

Сквозной тип прокурорской проверки предполагает исполнение конкретных законов во многих органах определенной отрасли, службы, министерства. Как правило, такие проверки обычно проводятся прокурорами всех уровней, обслуживающие территории, где имеются учреждения, предприятия и организации определенной отрасли, службы, министерства<sup>58</sup>.

Совместные прокурорские проверки проводятся с органами контроля, также могут проводиться с вышестоящими органами и органами проверки исполнения законов, либо одновременно с иными органами проверки, когда прокурор проводит проверку исполнения закона в одном органе, а налоговая инспекция – в другом<sup>59</sup>.

Все вышеуказанные типы прокурорских проверок являются первичными.

---

<sup>57</sup> См.: Рябцев В.П. Указ. соч. – С. 174.

<sup>58</sup> Там же. – С. 176.

<sup>59</sup> Там же. – С. 178.

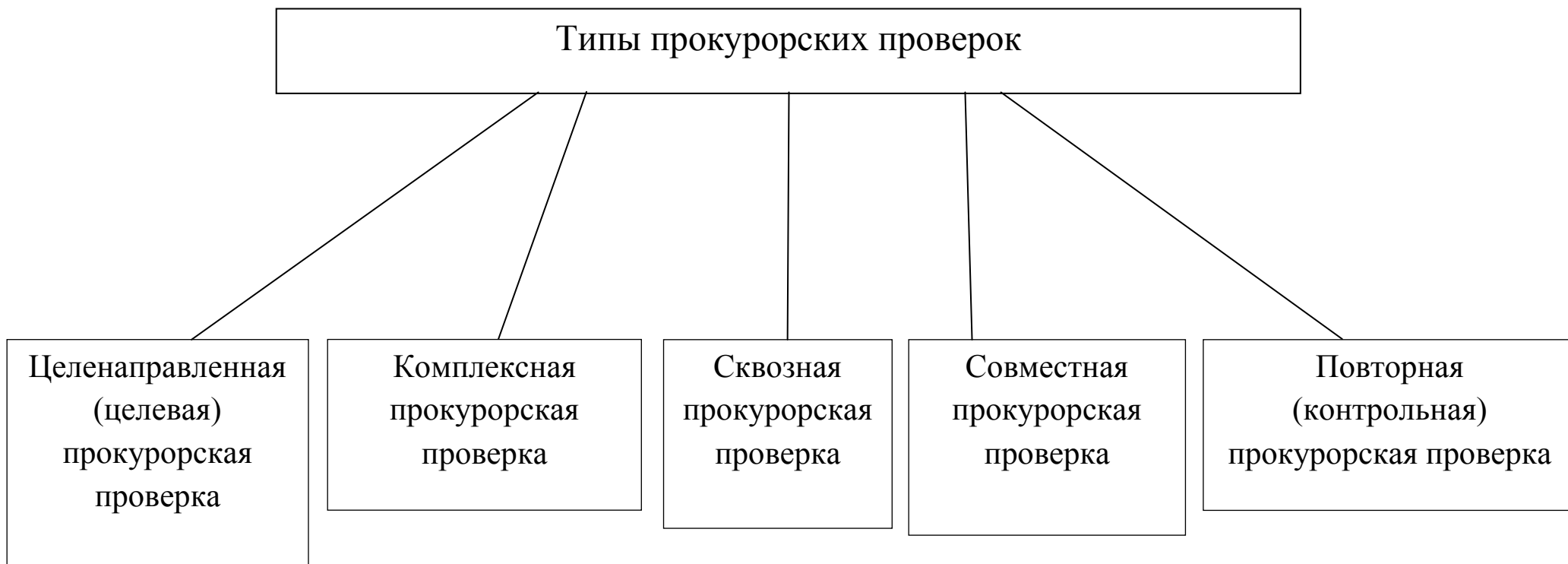


Рисунок 3 – Типы прокурорских проверок

Повторный или контрольный тип прокурорской проверки требуется в том случае, когда необходимо проверить качество и полноту ранее проведенной проверки другим прокурорским работником. В этом случае также устанавливается, какое влияние оказали предпринятые меры прокурорского реагирования на состояние исполнения законов, то есть снизилось, осталось на прежнем уровне или возросло количество правонарушений<sup>60</sup>.

Помимо этого, могут проводиться проверки на предмет оценки результативности внесенного акта прокурорского реагирования и фактического устранения нарушений законов. Цель такой проверки – определение эффективности внесенного акта прокурорского реагирования и установление достаточности принятых мер прокурором.

При подготовке к проверке следует также изучить приказы, указания Генеральной прокуратуры Российской Федерации, устанавливающие требования к организации надзора и проведению проверок соблюдения прав и свобод человека и гражданина: приказы Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» от 7 декабря 2007 г. № 195; «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур» от 7 мая 2008 г. № 84; указание Генерального прокурора Российской Федерации «Об усилении прокурорского надзора за исполнением требований уголовно-процессуального законодательства о задержании, заключении под стражу и продлении срока содержания под стражей» от 9 ноября 2011 г. № 392/49 и др.

В целях улучшения профессионального уровня прокурорских работников, продвижения положительного опыта работы применяется проведение показательных проверок исполнения закона, которые проводят наиболее опытные прокуроры.

Прокурорские проверки должны проводиться вовремя. Прокурорскую проверку можно считать вовремя проведенной, если в ходе ее проведения

---

<sup>60</sup> См.: Рябцев В.П. Указ. соч. – С. 185.

выявленные правонарушения законов можно устранить. Одновременно с этим имеется ввиду, что чем ближе время проведения проверки ко времени совершения правонарушения закона, тем эффективность ее выше. Поэтому желательно всячески ставить своей целью приближения времени проведения прокурорской проверки ко времени совершения правонарушений.

Прокурорская проверка должна быть полной и доскональной. Ее полноту определяют две категории: объем и глубина. Объем – это рамки проверки, которые должны быть оптимальными, предоставляющие качественно и в установленный срок провести проверку и исполнить стоящие перед ней задачи. Если рамки проверки установлены узкими, то этому может последовать, что отдельные правонарушения останутся неустановленными. В другом случае, если рамки определены нецелесообразно широкими, то это может привести к тому, что из-за большого фронта работы ее тяжело или невыполнимо будет провести качественно.

Глубина проверки определяется полнотой или степенью углубления в те вопросы, которые необходимо выяснить. Она проявляется в полноте выявления правонарушений, причин и условий, которые способствуют этим правонарушениям, а также в полноте установления лиц, допустившие нарушения закона способствующих им.

Гарантией проведения высококачественных прокурорских проверок исполнения законов служит доскональная подготовка к ним прокурорских работников. Содержание подготовки к проверкам от направления органа, где ее предвидеться проводить, от характера информации о нарушении закона, в какой-то мере от объема и особенности предстоящей проверки, ее сложности, а также от опытности и квалификации прокурорского работника и от времени, которое он планирует. Особенно тщательно необходимо готовиться к проведению проверок молодым сотрудникам или проводящим такие проверки впервые.

Подготовка к проверке включает элементы:



- изучение материалов ранее проведенных проверок исполнения законов в данном органе для того, чтобы уяснить, какие нарушения данного закона нарушались, допускались ранее и какие принимались меры контролирующими органами для устранения допущенных нарушений недопущению их вновь;

- тщательное изучение законов, актов, положений и иных нормативных документов, регламентирующих деятельность органа, в котором намечается проверка, а также ознакомление с ведомственными актами данного органа, которые отражают специфику деятельности органа;

- изучение и проработка законов и иных нормативных актов, применяемых органом, в котором предстоит проводить проверку;

- изучение основных указаний Генерального прокурора Российской Федерации, его заместителей и прокуроров субъектов федерации в части содержания проверки, а также имеющихся методических пособий и рекомендаций по предмету проверки;

- определение методики и тактики проведения будущей проверки. Сюда входит: установление характера и последовательности проверочных и иных мероприятий, определение структуры органа (подразделения, отделы, участки, лаборатории, цехов и т.д.), охватываемые проверкой; установление перечня необходимых документов и материалов, с которыми надлежит ознакомиться в последующем, а также список вопросов, подлежащих выяснению;

- выделение специалистов, которые привлекаются к проверке (если есть такая необходимость) и изложение вопросов, на которые им необходимо предоставить ответы в виде справок, заключений и т.д. На практике же в качестве специалистов нередко привлекаются сотрудники полиции, практики, эксперты федеральных органов государственного контроля, уполномоченных в соответствующих сферах, имеющие богатый теоретический и практический опыт должностные лица региональных органов управления и др.;

- составление плана проверки, выражающие ее этапы, содержание и задачи, причины о нарушениях закона и иные вопросы. При подготовке к проведению совместной проверки в составлении плана участвуют все

причастные лица к данной проверке. В ходе проверки план проведения может корректироваться.

Процесс проведения проверки исполнения законов определенными органами фиксируется в методических пособиях и разработках. Как правило о предстоящей проверке заранее ставится в известность руководитель органа, в котором предстоит ее проводить. Прокурорская проверка начинается со встречи прокурорского работника с руководителем органа, которому излагается цель прибытия прокурора и задачах, которые ему необходимо решить в ходе проверки.

По требованию прокурора в его распоряжение назначается сотрудник органа для оказания помощи прокурору в предоставлении необходимых документов и материалов, вызове сотрудников органа и т.д.

В ходе проверок прокуроры сами и с помощью специалистов обнаруживают самые различные правовые вопросы, касающиеся исполнения законов. Характер таких вопросов зависит от характера исходных данных о нарушении закона, которыми владеет прокурор. Таким образом, каждая проверка уникальна и индивидуальна, одна не похожа на другую.

В каждом случае в первую очередь проверяются сведения о нарушении закона. Если в ходе проверки установлено, что имеются и другие нарушения законов, в том числе в других структурных подразделениях, то масштаб проверки увеличивается. Прокурору необходимо выявить все нарушения законов и принять весь арсенал мер для их устранения.

Если в адрес органа вносились ранее акты прокурорского реагирования, то необходимо установить, реализованы ли они, действительно ли устранены допущенные нарушения законов.

Для достижения полноты проверок исполнения законов способствует совокупное применение прокурорами разнообразных проверочных мероприятий такие как: ознакомление с актами проверок, расследований, ревизий, приказами, указаниями и другими актами, статистическими отчетами и другими документами; обследование документов и предметов; назначение

экспертиз; получение заключений, справок специалистов; беседы с должностными лицами и работниками; получение письменных и устных объяснений; направление запросов и поручений; снятие необходимых копий с документов; составление различных справок.

В целях выявления фактов правонарушений и обстоятельств, им способствующих, прокурорам совместно со специалистами приходится прибегать ко взятию про и образцов на исследование (воды, грунта, материалов, разного рода веществ и т.д.); к опробованию в работе оборудования и иной техники; проведение контрольных и других замеров и иным процедурам<sup>61</sup>.

Проверка обычно заканчивается анализом ее результатов с руководителями органа и структурных подразделений, охваченных проверкой. В анализе также участвуют специалисты, привлеченные к проверке.

При этом уделяется большой акцент анализу причин выявленных нарушений законов и рассмотрению направлений их устранения и недопущения в дальнейшем.

В обязательном порядке устанавливаются виновные лица, причастные к данным правонарушениям и способствующие этому.

По результатам проверки прокурором составляется справка. Если проверка проводилась другим прокурорским работником, в этом случае составляется докладная записка. В данных документах отражается объем и характер выполненной в ходе проверки работы, а также фиксируются обнаруженные нарушения законов.

Главным документом, регулирующим основания прокурорских проверок и полномочия прокурора при их проведении служит ФЗ «О прокуратуре».

Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» устанавливает порядок организации и проведения проверок и не применяется при осуществлении прокурорского надзора (за исключением обстоятельств

---

<sup>61</sup> См.: Рябцев В.П. Указ. соч. – С. 189.

проведения проверок органами государственного надзора (контроля) по требованию прокурора), правосудия и проведения административного расследования<sup>62</sup>.

Стоит отметить, что периодичность проведения прокурорской проверки законодательством не регламентируется. Однако, в соответствии с приказом Генерального прокурора Российской Федерации 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» определено, что решение о проведении прокурорской проверки необходимо довести до сведения руководителя или иного уполномоченного лица проверяемого органа (организации) не позднее дня начала проверки.

Установление органу (организации) срока исполнения требований прокурора о предоставлении статистических данных, документов, справок и иных материалов и их копий менее чем в 1 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.

Этот же приказ устанавливает, что срок прокурорской проверки не должен превышать 20 рабочих дней, однако может быть продлен вышестоящим прокурором или его заместителем на срок, не превышающий 20 дней.

При необходимости проведения специальных исследований, экспертиз, ревизий, получения дополнительных документов и информации, которые могут повлиять на выводы проверки, ее проведение может быть приостановлено по решению прокурора или его заместителя на срок до 6 месяцев, а при невозможности завершения в этот срок указанных мероприятий срок

---

<sup>62</sup> См.: Федеральный закон от 13.07.2015 № 246-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. 2015. № 29 (Ч. I).

приостановления проверки может быть продлен по решению вышестоящего прокурора или его заместителя.

О приостановлении (возобновлении) срока проверки уведомляется руководитель или уполномоченное лицо проверяемого органа (организации).

Также вышеуказанный приказ закрепляет право руководителя или уполномоченного лица проверяемого органа (организации) на ознакомление с актом проверки после ее завершения в течение 10 рабочих дней.

Кроме того, в соответствии пунктом 1 статьи 16 ФЗ-294 по результатам проверки должностными лицами органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, проводящими проверку, должен составляться акт по установленной форме в двух экземплярах.

В соответствии с пунктом 2 статьи 16 ФЗ-294 в акте проверки должны указываться следующие данные<sup>63</sup>:

- 1) дата, время и место составления акта проверки;
- 2) наименование органа государственного контроля (надзора) или органа муниципального контроля;
- 3) дата и номер распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля;
- 4) фамилии, имена, отчества и должности должностного лица или должностных лиц, проводивших проверку;
- 5) наименование проверяемого юридического лица или фамилия, имя и отчество индивидуального предпринимателя, а также фамилия, имя, отчество и должность руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя юридического лица, уполномоченного представителя индивидуального предпринимателя, присутствовавших при проведении проверки;

---

<sup>63</sup> См.: Федеральный закон от 13.07.2015 № 246-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. 2015. № 29 (Ч. I).

- б) дата, время, продолжительность и место проведения проверки;
- 7) сведения о результатах проверки, в том числе о выявленных нарушениях обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, об их характере и о лицах, допустивших указанные нарушения;
- 8) сведения об ознакомлении или отказе в ознакомлении с актом проверки руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя, присутствовавших при проведении проверки, о наличии их подписей или об отказе от совершения подписи, а также сведения о внесении в журнал учета проверок записи о проведенной проверке либо о невозможности внесения такой записи в связи с отсутствием у юридического лица, индивидуального предпринимателя указанного журнала;
- 9) подписи должностного лица или должностных лиц, проводивших проверку.

Согласно пункту 3 статьи 16 ФЗ-294 к акту проверки прилагаются протоколы отбора образцов продукции, проб обследования объектов окружающей среды и объектов производственной среды, протоколы или заключения проведенных исследований, испытаний и экспертиз, объяснения работников юридического лица, работников индивидуального предпринимателя, на которых возлагается ответственность за нарушение обязательных требований или требований, установленных муниципальными правовыми актами, предписания об устранении выявленных нарушений и иные связанные с результатами проверки документы или их копии.

Согласно пункту 4 статьи 16 ФЗ-294 акт проверки оформляется непосредственно после ее завершения в двух экземплярах, один из которых с копиями приложений вручается руководителю, иному должностному лицу или уполномоченному представителю юридического лица, индивидуальному предпринимателю, его уполномоченному представителю под расписку об ознакомлении либо об отказе в ознакомлении с актом проверки. В случае

отсутствия руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя, а также в случае отказа проверяемого лица дать расписку об ознакомлении либо об отказе в ознакомлении с актом проверки акт направляется заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении, которое приобщается к экземпляру акта проверки, хранящемуся в деле органа государственного контроля (надзора) или органа муниципального контроля. При наличии согласия проверяемого лица на осуществление взаимодействия в электронной форме в рамках государственного контроля (надзора) или муниципального контроля акт проверки может быть направлен в форме электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью лица, составившего данный акт, руководителю, иному должностному лицу или уполномоченному представителю юридического лица, индивидуальному предпринимателю, его уполномоченному представителю. При этом акт, направленный в форме электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью лица, составившего данный акт, проверяемому лицу способом, обеспечивающим подтверждение получения указанного документа, считается полученным проверяемым лицом.

На практике же встречаются случаи, когда оформление результатов прокурорской проверки никак не оформляется.

### ГЛАВА 3. ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО ОФОРМЛЕНИЯ РЕЗУЛЬТАТОВ ПРОКУРОРСКОЙ ПРОВЕРКИ

В соответствии с пунктом 1 статьи 16 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» по результатам проверки должностными лицами органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, проводящими проверку, составляется акт по установленной форме в двух экземплярах<sup>64</sup>. Таким образом, данный закон обязует результаты прокурорской проверки оформлять актом проверки.

По факту в прокуратурах г. Тольятти по выходу на место проведения прокурорских проверок работники прокуратуры результаты проверки никак не оформляют, поскольку не имеется конкретного бланка оформления актов проверки.

Однако, прокуратура Самарской области предприняла попытку закрасить этот пробел. Так, в соответствии с информационным письмом прокуратуры Самарской области от 07.10.2016 № ИсРАЙнд-51099-2016/07-03-2016/02 во исполнение пункта 3.5 решения коллегии прокуратуры области от 03.08.2016 «Об итогах работы прокуратуры Самарской области в первом полугодии 2016 года и дополнительных мерах по укреплению законности и правопорядка на второе полугодие 2016 года» управлением по надзору за исполнением федерального законодательства разработала типовой акт о результатах проверки, предусмотренный приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 28.05.2015 № 265 «О порядке исполнения постановления Конституционного суда Российской Федерации от 17.02.2015 № 2-П по делу о

---

<sup>64</sup> См.: Федеральный закон от 13.07.2015 № 246-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. 2015. № 29 (Ч. I).



проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» (приложение 1).

Структура данного акта включает в себя: заголовок (также указывается наименование органа (организации), в которой проводится прокурорская проверка); место и дата составления акта; уведомления о проведении проверки; дата и время проведения проверки, ее продолжительность; выявленные нарушения; кем акт составлен; подписи лиц, проводивших проверку; должность, Ф.И.О. в отношении которых проводилась проверка, подпись лица и дата.

Следует подчеркнуть, что указанный акт проверки разработан в пределах Самарской области. Таким образом, негативно сказывается на единстве правоприменительной практики. В связи с этим предоставляется необходимым бланк акта прокурорской проверки закрепить в приложении ФЗ «О прокуратуре» на уровне Генеральной прокуратуры Российской Федерации и утвердить его.

Также, хотелось бы отметить, что структура акта проверки, разработанная прокуратурой Самарской области является весьма примитивной. Поскольку не включает в себя отображение такой важной информации: основание прокурорской проверки, какие документы были проверены в ходе прокурорской проверки, в каких документах были выявлены нарушения законов, приложение копий документов, в которых были выявлены нарушения законов. На наш взгляд это является важным критерием и таким образом повысится эффективность прокурорской проверки, экономия времени при последующих проверках, а также на основании акта проверки можно проверить устранение допущенных нарушений вновь.

В настоящее время в федеральном законодательстве не сформулировано единого законодательного определения акта прокурорской проверки. Также не принято и единой формы его бланка. Мы считаем, что такая ситуация негативно складывается на единстве правоприменительной практики при производстве прокурорских проверок. В связи с этим, предлагаем следующее

определение: акт проверки – это типовый документ, в котором содержится основная информация прокурорской проверки, излагаются факты выявленных прокурором нарушений законодательства, в котором отображаются какие документы организации (органа) были проверены и в каких документах были выявлены факты правонарушений. При установлении фактов правонарушений целесообразно бы к акту проверки прилагать документы, свидетельствующие об этих фактах и их копии, а также справки специалистов, привлеченных к проверке. Для полного понимания, единообразия применения и толкования норм права термин «акт проверки» необходимо закрепить законодательно в статье 54 ФЗ «О прокуратуре».

В своей работе предлагаем типовый акт проверки, который имеет следующую структуру: заголовок (указывается наименование органа (организации), в которой проводится прокурорская проверка, полное и сокращенное наименование организации, место нахождения); место и дата составления акта (понимается дата подписания лицами акта, которые участвовали при проверке); уведомления о проведении проверки; дата и время проведения проверки, ее продолжительность; какой период проверяется; выявленные нарушения; какие документы были проверены; в каких документах выявлены нарушения; какие акты реагирования принесены по результатам правонарушений; кем акт составлен; подписи лиц, проводивших проверку (в том числе с указанием наименования органа, который они представляют); должность и Ф.И.О. в отношении которых проводилась проверка, подписи участвовавших в проверке лиц, расписка лица, получившего экземпляр акта проверки. Целесообразным будет для придания важности акту прокурорской проверки использование государственного герба Российской Федерации. Предложенный бланк акта проверки представлен в приложении 2.

В целях получения эмпирических данных и оценки эффективности данного акта был проведен эксперимент. Было предложено работникам прокуратуры Центрального и Автозаводского районов г. Тольятти использовать акт проверки с нововведениями на практике и дать ему оценку. В целях

конфиденциальности контактные данные работников прокуратур районов изменены. В приложении 3 приведены примеры применения актов прокурорской проверки с предлагаемым нами вариантом.

Помощник прокурора Автозаводского района г. Тольятти юрист 3 класса А.И. Иванова: «внедрение герба Российской Федерации на бланке акта проверки повышает статус документа и становится очевидно, что это важный и официальный документ органа прокуратуры. Графы «проверяемый период» и «список проверяемых документов» позволяют исключить вторичную проверку одних и тех же документов, что экономит время. Внедрение графы «приложение» исключает возможность потери документов, которые подтверждают выявленные нарушения, а также позволяет подтвердить указанные правонарушения. Графа «акт проверки получил» подтверждает вручение руководителю проверяемой организации 2-ого экземпляра акта проверки. Применяя на практике данный акт прокурорской проверки, документ облегчил работу, позволил не упустить ни одну деталь».

Помощник прокурора Центрального района г. Тольятти юрист 2 класса В.А. Соловьев: «внедрение дополнительных пунктов в акт прокурорской проверки помогает исключить типичные ошибки при проверке документов, например, вторичная проверка документов, которые были проверены ранее. Сохраняется детальная история проверки. Отмечу, что пункт «акт получил» позволяет не забыть работнику прокуратуры вручить акт проверки».

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Прокурорская проверка является сложным процессом. Помимо знаний прокурорских полномочий важно также владеть тактическими и психологическими приемами и уметь их применять. Большой пробел имеется в законодательстве, которое регулирует прокурорскую проверку.

В настоящем диссертационном исследовании обосновывается необходимость нормативного закрепления в Российской Федерации понятий «прокурорская проверка», «прокурорский надзор», «акт проверки», а также раскрыты проблемы совершенствования законодательного регулирования при прокурорских проверках. С целью формирования объективного понимания вышеуказанных терминов необходимо внести изменения в действующий Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1-ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации». Подобное можно осуществить только на уровне Генеральной прокуратуры Российской Федерации и с помощью соответствующего приказа, поскольку нормы права обязаны применяться одинаково на всей территории Российской Федерации, и не могут интерпретироваться по-разному в различных субъектах Российской Федерации.

Кроме того, на федеральном уровне необходимо закрепить единый бланк акта проверки, который в будущем облегчит работу прокурора.

Акт проверки – это хороший инструмент визуализации информации, который в последующем позволяет легко и с наименьшими затратами по времени работать со сведениями, их анализировать.

Работниками прокуратур Автозаводского и Центрального районов г. Тольятти применен на практике данный акт проверки, и документ получил положительные отзывы. Практика показала удачное применение акта проверки, в связи с этим, становится очевидным и целесообразным безусловное внедрение в действующее законодательство данного правового документа.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

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 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ)// Собрание законодательства РФ, 04.08.2014, N 31, ст. 4398.
2. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2201-ФЗ «О прокуратуре»// Российская газета, 25.11.1995.
3. Приказ Генеральной Прокуратуры РФ от 7.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина»// «Законность», № 6, 2007. – 346 с.
4. Письмо Генеральной прокуратуры России от 20.07.2012 № 76/2-146-2012 «Об упорядочении направления поручений о проведении проверок в федеральные контролирующие органы»// Законность № 12, 2011. – 387 с.
5. Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации - <http://genproc.gov.ru> (дата обращения 24.08.2016).
6. Актуальные проблемы уголовного права: курс лекций /под ред. О.С. Капинус. М., 2015. – 364 с.
7. Андреев Ю.Н. Собственность и право собственности: цивилистические аспекты: монография // СПС «КонсультантПлюс».
8. Андреева Г.М. Социальная психология: учеб. для высших учебных заведений. М.: Аспект-пресс, 2005. – 240 с.
9. Андриченко Л.В. Проблемы систематизации миграционного законодательства // Журн. рос. права. 2014. № 12. – 198 с.
10. Анисимов Г.Г. Теоретические проблемы реализации положений Кодекса этики прокурорского работника // Законность.2013. – 233 с.
11. Аминов И.И. Психология делового общения: учеб. пособие. М.: Омега-Л, 2009. – 468 с.

12. Амирбеков К.И. К вопросу о подмене органами прокуратуры иных государственных органов // Законность. 2015. № 9. – 354 с.
13. Ашурбеков Т.А. Российская прокуратура на новом этапе трансформации правовой системы: контуры новой доктрины ее развития // Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2008. № 2 (4). – 298 с.
14. Ашурбеков Т.А. Прокурорский надзор за соблюдением Конституции // Законность. 2006. № 7. – 301 с.
15. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учеб. для вузов. 4-е изд., изм. и доп. М.: Норма, 2003. – 209 с.
16. Бажилин В.В. Правовые последствия Постановления Конституционного Суда РФ от 13 июля 2010 г. // Законность. 2011. № 2. – 367 с.
17. Байдина О.Ю. Деятельность прокурора по обеспечению законности при проведении выборов в органы местного самоуправления: автореф. дис. канд. юрид. наук. М., 2013. – 267 с.
18. Байдина О.Ю. Взаимодействие прокуратуры и избирательных комиссий // Законность. 2015. № 2. – 298 с.
19. Басков В.И., Коробейников Б.В. Прокурорский надзор в Российской Федерации: учебник. М.: Зерцало, 2000. – 401 с.
20. Басков В.И., Коробейников Б.В. Курс прокурорского надзора: учебник. М.: Зерцало, 2001. – 354 с.
21. Бессарабов В.Г. Прокурорский надзор: учебник. М.: ТК Велби; Изд-во Проспект, 2006. – 296 с.
22. Бессарабов В.Г., Викторов И.С., Маматов М.В. Прокурорский надзор за исполнением законов об общественных объединениях: пособие. М., 2010. – 286 с.
23. Бондаренко В.А. Надзор за оперативно-розыскной деятельностью // Законность. 2013. № 2. – 546 с.
24. Бондаренко В.А., Ершова В.А. Законность оспаривания представления прокурора // Законность. 2014. № 6. – 421 с.

25. Борсученко С., Аносов М. Обеспечить справедливость и законность // ЭЖ-Юрист. 2012. № 16. – 213 с.
26. Брусницын Л.В. Ознакомление граждан с материалами прокурорской проверки // Законность. 2014. № 1. – 421 с.
27. Буланова Н.В., Ережипалиев Д.И., Яловой О.А. Деятельность прокурора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства: организационный, процессуальный и криминологический аспекты: пособие. М., 2013. – 329 с.
28. Бурмистров К.Д. Некоторые проблемы прокурорского надзора как формы государственной деятельности // Совершенствование прокурорского надзора в СССР. М., 1973. – 268 с.
29. Бут Н.Д., Бажанов С.В. Нормативные правовые основы прокурорских проверок исполнения законов о противодействии коррупции в сфере государственных и муниципальных закупок // Рос. юстиция. 2015. № 8. – 298 с.
30. Бут Н.Д. Теоретические, правовые и организационные основы прокурорского надзора за исполнением законов о свободе экономической деятельности в Российской Федерации: дис. д-ра юрид. наук. М., 2011. – 313 с.
31. Бут Н.Д., Паламарчук А.В. Основы работы прокуратуры по обеспечению свободы экономической деятельности: монография. М., 2013. – 292 с.
32. Вертлиб О.Ф., Цветкова А.С. Прокурорский надзор за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности по уголовным делам о преступлениях в сфере наркобизнеса: пособие. М., 2011. – 288 с.
33. Викторов И.С. Полномочия прокурора по выявлению нарушений закона и применению правовых средств реагирования на выявленные правонарушения: методич. рекомендации. М., 2004. – 212 с.
34. Винокуров А.Ю. Законодательные новеллы о прокуратуре: достоинства и недостатки // LEX RUSSICA. 2014. № 8. – 154 с.

35. Винокуров А.Ю. Некоторые вопросы теории и практики применения прокурором требования о проведении проверки // Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2011. № 5 (25). – 146 с.

36. Винокуров А.Ю. Объекты и субъекты прокурорского надзора: проблемы законодательной идентификации // Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2011. № 3 (23). – 321 с.

37. Винокуров А.Ю. Некоторые вопросы теории и практики применения прокурором требования о проведении проверки // Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2011. № 5. – 185 с.

38. Винокуров А.Ю. Надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации: предмет и пределы // Журн. рос. права. 2012. № 11. – 154 с.

39. Винокуров А.Ю. О некоторых вопросах применения прокурорами предостережения о недопустимости нарушения закона // Администрат. и муницип. право. 2014. № 8. – 209 с.

40. Взаимодействие органов прокуратуры с уполномоченными по правам человека в Российской Федерации в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина: пособие. М., 2012. – 202 с.

41. Гальченко А.И. Организация комплексных проверок исправительных учреждений // Законность. 2012. № 1. – 276 с.

42. Гальченко А.И. Возбуждение прокурором дел об административных правонарушениях // Законность. 2014. № 2. – 421 с.

43. Гасанов Р.М. Организация работы районной прокуратуры в современных условиях (по материалам деятельности прокуратуры г. Москвы). М.: ИД «Камерон», 2006. – 309 с.

44. Григоренко В.Н. Использование помощи специалистов в работе прокурора по общему надзору: метод. пособие. М., 1988. – 364 с.

45. Ергашев Е.Р. Представление как надзорный акт прокурорского реагирования: учеб. пособие Екатеринбург, 2008. – 109 с.

46. Казарина А.Х. Согласие прокурора на внеплановую проверку субъектов малого и среднего предпринимательства: правовая природа и



сущностные черты // Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2009. № 2 (10). – 254 с.

47. Казарина А.Х. Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов (сфера предпринимательской и иной экономической деятельности). М., 2005. – 234 с.

48. Капинус О.С. Прокурорский надзор за исполнением законов: состояние и перспективы развития // Законность. 2013. № 7. – 546 с.

49. Комаров И. Прокурорская проверка: необходимые основания // Администрат. право. 2013. № 4.

50. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / под ред. В.Д. Зорькина. 2-е изд., пересмотр. М.:Норма; Инфра-М, 2011.

51. Ломовский В.Д. О понятии и содержании прокурорской проверки // Правоведение. 1988. № 5.

52. Ломовский В.Д. Прокурорская проверка исполнения законов: учеб. пособие. Тверь, 1993. – 257 с.

53. Лыков В.А. Восстановление срока прокурору при принесении им протеста // Законность. 2011. № 3.

54. Маршунов М.Н. Комментарий к Закону «О прокуратуре Российской Федерации». М.; СПб., 1998. – 311 с.

55. Ноздрачев А.Ф., Сухарева Н.В., Мельникова В.И. Процессуальные правовые механизмы защиты граждан и их объединений во взаимоотношениях с публичной властью // Законодательство и экономика. 2005. № 5.

56. О.С. Капинус; науч. ред. А.Ю. Винокуров. М.: Юрайт, 2014. Прокурорский надзор за исполнением законов о государственной безопасности, международных отношениях и противодействии экстремизму: пособие. М., 2013. – 354 с.

57. Резцова З.А. Роль протестов прокурора в обеспечении реализации решений Конституционного Суда РФ законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Федерации // Законность. 2013. № 11. – 546 с.

58. Тадевосян В.С. Общий надзор прокуратуры // Сов. государство и право. 1951. № 4. – 296 с.
59. Филонов Л.Б. Психологические аспекты установления контактов между людьми (методика контактного взаимодействия). Пушкино, 1982. – 196 с.
60. Филипенко С.В. Проблемы подготовки и реализации протеста прокурора при осуществлении надзора за исполнением законов // Рос. юрид. журн. 2014. № 3. – 199 с.
61. Ходыревский С. Предостережение... // Соц. законность. 1986. № 9. – 180 с.
62. Шадрина Е.Г. Роль Кодекса этики прокурорского работника РФ в исполнении прокурором своих обязанностей // Законность. 2013. № 6. – 232 с.
63. Шмелев А. Руки прочь от добросовестного предпринимателя! // ЭЖ-Юрист. 2013. № 26. – 299 с.
64. Якимович Ю.К. Прокурорский надзор в современной России // Проблемы теории и практики прокурорского надзора в современных условиях: тез. науч.-практ. конф. М., 2005. Ч. 2. – 298 с.

Типовая форма

**АКТ ПРОВЕРКИ**

юридического лица, индивидуального предпринимателя, органа местного самоуправления

\_\_\_\_\_  
(место составления акта)

\_\_\_\_ " \_\_\_\_ 20 \_\_\_\_ г.  
(дата составления акта)

О проведении проверки юридическое лицо, индивидуальный предприниматель, орган местного самоуправления уведомлен(ы):

\_\_\_\_\_

Дата и время проведения проверки:

\_\_ \_\_ " \_\_\_\_ 20 \_\_\_\_ г. с \_\_\_\_ час. \_\_\_\_ мин. до \_\_\_\_ час. \_\_\_\_ мин. Продолжительность \_\_\_\_

\_\_ \_\_ " \_\_\_\_ 20 \_\_\_\_ г. с \_\_\_\_ час. \_\_\_\_ мин. до \_\_\_\_ час. \_\_\_\_ мин. Продолжительность \_\_\_\_

В ходе проведения проверки установлено:

\_\_\_\_\_

(выявлены нарушения обязательных требований или требований, установленных муниципальными правовыми актами (с указанием положений (нормативных) правовых актов); с указанием характера нарушений: лиц, допустивших нарушения)

Акт составлен:

(Подписи лиц, проводивших проверку)

С актом проверки ознакомлен(а):

(фамилия, имя, отчество (последнее – при наличии), должность руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя)

(подпись)

\_\_\_\_ " \_\_\_\_ 20 \_\_\_\_ г.



**АКТ ПРОВЕРКИ**

(указывается юридическое лицо, индивидуальный предприниматель, орган местного самоуправления)

\_\_\_\_\_ «\_\_» \_\_\_\_\_ 20\_\_ г.  
место составления

Информация об уведомлении о проведении проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя, органа местного самоуправления \_\_\_\_\_

Дата и время проведения проверки

«\_\_» \_\_\_\_\_ 20\_\_ г. с \_\_\_\_ час. \_\_\_\_ мин. до \_\_\_\_ час. \_\_\_\_ мин. Продолжительность \_\_\_\_\_

Проверяемый период \_\_\_\_\_

В ходе проверки проверены следующие документы:

В ходе проверки выявлены следующие нарушения:

(с указанием характера нарушений и лиц, допустивших нарушения, обязательных требований действующего законодательства, правовых актов, положений и т.д.)

Акт составлен  
(должность, чин)

Подпись, фамилия, инициалы государственного служащего

Подписи сторон, которые принимали участие в проверке

Приложение (заключения специалистов, копии документов, в которых были выявлены правонарушения)

С актом проверки ознакомлен(а):

(фамилия, имя, отчество, должность руководителя, иного должностного лица, представителя)

Акт проверки получил:

\_\_\_\_\_ «\_\_» \_\_\_\_\_ 20\_\_ г.  
(подпись)

**АКТ ПРОВЕРКИ**

ООО «        »

г. Тольятти

15.07.2016

Прокуратурой района во исполнение пункта 1.7 указания прокурора Самарской области от 27.08.2015 № 121/7 совместно с налоговым органом (в лице представителя Поповой Ю.А.), органом пенсионного фонда (в лице представителя Головиной А.В.), фонда социального страхования (в лице представителя Таращук И.В.), полиции (в лице представителя Артемьева В.В.), мэрией г. Тольятти (в лице представителя Петровой И.М.) в период с 14 ч. 00 мин. до 14 ч. 40 мин. 21.06.2016 проведена выездная проверка в ООО «        » по выявлению скрытой задолженности по заработной плате, в том числе «серой» оплаты труда, неформальной занятости (осуществления трудовой деятельности без оформления трудовых договоров), в период с 01.07.2016 по 15.07.2016 проведена документарная проверка.

Руководитель организации уведомлен о начале проверки 21.07.2016, разъяснено право ознакомления с актом проверки в течение десяти рабочих дней после завершения проверки.

В ходе проверки изучена следующая информация и документы: Устав, свидетельства о регистрации юридического лица и постановке на налоговый учёт, Решение о назначении руководителя организации, приказ о принятии на должность, паспорт; Реквизиты организации (телефоны, почтовые, фактические адреса); Трудовые договоры, приказы в отношении сотрудников (с изменениями и дополнениями); Документ, регламентирующий условия оплаты труда (коллективный договор, правила внутреннего трудового распорядка,

положение об оплате труда); Штатное расписание на текущий год; Штатную расстановку на текущую дату; Табели учёта рабочего времени; Сведения об отсутствии задолженности перед работниками по заработной плате, а также отпускных, командировочных расходов, расчёта в случае увольнения, компенсаций, иных выплат; документы, подтверждающие начисление и выплату заработной платы сотрудникам, в том числе отпускных, командировочных расходов, иных выплат и расчёта в случае увольнения (расчётно-платёжные ведомости, расходные кассовые ордера, платёжные поручения, расчётные листки и др.); об отсутствии задолженности по выплатам в Пенсионный фонд РФ, социальный фонд страхования РФ, по налоговым отчислениям; документы, подтверждающие проведение специальной оценки условий труда.

Установлено, что директором ООО « » 31.12.2012 утверждено положение об оплате труда и премировании работников ООО « » (далее по тексту – Положение).

Согласно пункту 1.12 Положения оплата времени простоя обусловлена предупреждением работодателя о его начале в письменной форме, однако Федеральным законом от 30.06.2006 № 90-ФЗ в статью 157 ТК РФ внесены изменения, которыми такое условие исключено.

Генеральным директором ООО « » 31.12.2012 утверждены правила внутреннего трудового распорядка ООО « » (далее по тексту – Правила).

Согласно пункту 6.2 Правил выплата заработной платы осуществляется путем выдачи наличных денежных средств в бухгалтерии работодателя два раза в месяц: не позднее 20 числа текущего месяца работнику выплачивается аванс за текущий месяц в размере не менее 40% (сорока процентов) должностного оклада; не позднее 5 числа следующего месяца работнику выплачивается заработная плата за предшествующий месяц за вычетом суммы аванса.

Вместе с тем ст. 136 ТК РФ определено, что заработная плата выплачивается не реже чем каждые пол месяца в конкретный день,

установленный правилами внутреннего трудового распорядка, коллективным договором, трудовым договором.

В соответствии с пунктом 3.4.4 Правил при заключении трудового договора лицо, поступающее на работу, предъявляет работодателю Индивидуальный Номер Налогоплательщика (ИНН). Прием на работу без указанного документа не производится.

Вместе с тем, согласно ст. 65 Трудового кодекса Российской Федерации (далее по тексту - ТК РФ) запрещается требовать от лица, поступающего на работу, документы помимо предусмотренных ТК РФ, иными федеральными законами, указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации. Так, индивидуальный номер налогоплательщика (ИНН) в перечень документов ст. 65 ТК РФ, предъявляемых при заключении трудового, договора не входит.

Положениями пункта 8.3 Правил работодатель предусмотрел право применять следующие дисциплинарные взыскания: замечание, выговор, лишение премии, увольнение по соответствующим основаниям.

Вместе с тем, согласно ст. 192 ТК РФ за совершение дисциплинарного проступка, то есть неисполнение или ненадлежащее исполнение работником по его вине возложенных на него трудовых обязанностей, работодатель имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания: замечание, выговор, увольнение по соответствующим основаниям.

Указанный перечень является исчерпывающим.

Таким образом, указанные нормы Правил препятствуют созданию благоприятных условий труда, защите прав и интересов работников.

По результатам проверки в соответствии со статьей 28 Федерального закона от 17.01.1992 N2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» на Положение и Правила принесены протесты.

Помощник прокурора  
Автозаводского района г. Тольятти

юрист 3 класса

А.И. Иванова



## АКТ ПРОВЕРКИ

ИП Власова И.В.

г. Тольятти

27.10.2016

Прокуратурой района на основании обращения гражданки г. Тольятти в период с 30.09.2016 по 26.10.2016 проведена документарная проверка ИП Власова И.В. на предмет исполнения работодателем требований трудового законодательства.

Предприниматель уведомлен о начале проверки 30.09.2016.

В ходе проверки изучена следующая информация и документы: свидетельство о государственной регистрации физического лица в качестве индивидуального предпринимателя; Реквизиты предприятия (телефоны, почтовые, фактические адреса); Документы, регламентирующие условия оплаты труда (правила внутреннего трудового распорядка, положение об оплате труда, при их отсутствии – указать); Документы, устанавливающие порядок обработки персональных данных работников, а также об их правах и обязанностях в этой области с подтверждением ознакомления с ними работников под роспись; Штатное расписание на текущий год; Табель учёта рабочего времени за период с августа по сентябрь 2016 г.; Книга учёта движения трудовых книжек в период с июля 2016 года по настоящее время; Сведения об отсутствии задолженности перед работниками по заработной плате, Документы, подтверждающие начисление и выплату заработной платы сотрудникам за период с июля по сентябрь 2016 г. (расчётно-платёжные ведомости, расходные кассовые ордера, платёжные поручения); Трудовые договоры, заключенные в период с августа 2016 года по настоящее время, приказы о приёме на работу; об отсутствии судебных решений о взыскании



задолженности по заработной плате, информация об исполнении данных решений; об отсутствии задолженности по выплатам в Пенсионный фонд РФ, социальный фонд страхования РФ, по налоговым отчислениям; Документы, подтверждающие проведение специальной оценки условий труда (заключен договор на выполнение работ по специальной оценке условий труда); информация ГКУ СО «ЦЗН г.о. Тольятти», информация ООО «Жигулевская долина».

Установлено, что ИП Власовой И.В. организованы рабочие места на территории технопарка в сфере высоких технологий «Жигулевская долина» (Южное шоссе, 146). Панковой А.И. на основании заявления ИП Власова И.В. от 24.08.2016 оформлен постоянный пропуск на территорию технопарка в сфере высоких технологий «Жигулевская долина», который выдан Панковой А.И. 25.08.2016. Согласно буквальному толкованию указанного заявления Панкова Алла Игоревна является сотрудником ИП Власова И.В. (должность – сборщик кожгалантерейных изделий).

Однако трудовой договор в нарушение ст. 67 ТК РФ в письменной форме не заключен.

Приказ (распоряжение) работодателя о приеме на работу работнику под роспись в трехдневный срок со дня фактического начала работы не объявлен, работодатель не ознакомил работника под роспись с локальными нормативными актами, непосредственно связанными с трудовой деятельностью работника, чем нарушил ст. 68 ТК РФ.

По вопросу увольнения установлено, что 19.09.2016 Панковой А.И. 19.09.2016 написано собственноручно заявление об увольнении по собственному желанию с 19.09.2016.

Вместе с тем правилами ст. 80 ТК РФ предусмотрено, что работник имеет право расторгнуть трудовой договор, предупредив об этом работодателя в письменной форме не позднее чем за две недели. Течение указанного срока начинается на следующий день после получения работодателем заявления работника об увольнении.

По соглашению между работником и работодателем трудовой договор может быть расторгнут и до истечения срока предупреждения об увольнении.

Установлено, что соглашение между ИП Власовой И.В. и Панковой А.И. о расторжении трудового договора до истечения срока предупреждения об увольнении не достигнуто.

По общему порядку оформления прекращения трудовых отношений (ст. 84.1 ТК РФ) в день прекращения трудового договора работодатель обязан выдать работнику трудовую книжку и произвести с ним окончательный расчет, в случае, когда в день прекращения трудового договора выдать трудовую книжку работнику невозможно в связи с его отсутствием либо отказом от ее получения, работодатель обязан направить работнику уведомление о необходимости явиться за трудовой книжкой либо дать согласие на отправку ее по почте. Со дня направления указанного уведомления работодатель освобождается от ответственности за задержку выдачи трудовой книжки.

По письменному обращению работника, не получившего трудовую книжку после увольнения, работодатель обязан выдать ее не позднее трех рабочих дней со дня обращения работника.

Если работник в день увольнения не работал, то соответствующие суммы должны быть выплачены не позднее следующего дня после предъявления уволенным работником требования о расчете (ст. 140 ТК РФ).

Установлено, что с 20.09.2016 по день прекращения трудовых отношений 03.10.2016 Панкова А.И. на работе отсутствовала, в связи с чем 04.10.2016 работодателем направлено уведомление о необходимости явиться за получением трудовой книжки или дать согласие на отправку её по почте, предоставить реквизиты для окончательного расчёта.

ИП Власовой И.В. 01.08.2015 утверждены Правила внутреннего трудового распорядка, пунктом 6.2 которых предусмотрено, что заработная плата выплачивается работнику не позднее 15-го и 30-го числа каждого месяца.

В ходе проверки изучены платёжные ведомости работодателя, подтверждающие выплат работникам заработной платы. Установлено, что заработная плата за июль 2016 года выплачена 26.07.2016 и 05.08.2016, за август 2016 года - 18.08.2016 и 13.09.2016, за сентябрь 2016 года - 28.09.2016 и 05.10.2016.

Работникам, не имеющим банковские карты заработная плата выдана за август 2016 года: 18.08.2016 и 31.08.2016, за сентябрь 2016 года – 19.09.2016 и 30.09.2016.

При этом из представленной платёжной ведомости от 19.09.2016 № ХВ000000034 следует, что Панковой А.И. заработная плата за первую половину сентября 2016 не выплачена.

Таким образом, требования ст.136 ТК РФ о выплате заработной платы не реже чем каждые пол месяца в день, установленный правилами внутреннего трудового распорядка, коллективным договором, трудовым договором, работодателем не исполнены.

В ходе проверки трудового договора, заключенного с Петровым И.В. 04.10.2016, и приказа о приёме на работу выявлены нарушения ст. 68 ТК РФ, согласно которой приём на работу оформляется приказом (распоряжением) работодателя, изданным на основании заключенного трудового договора, и содержание приказа (распоряжения) работодателя должно соответствовать условиям заключенного трудового договора.

Так, трудовой договор содержит условие об испытательном сроке (пункт 1.4), однако согласно приказу о приёме на работу от 04.10.2016 работник принят без испытательного срока.

Таким образом, работодателем не обеспечены надлежащие условия выплаты заработной платы, оформления трудовых отношений, что препятствует созданию благоприятных условий труда, защите прав и интересов работников, нарушает права работников на своевременную оплату труда, чем нарушены ст. ст. 2, 22, 67, 68, 136 ТК РФ.

По результатам проверки с учётом положений ст. 21 Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», ст. ст. 20, 356 Трудового кодекса Российской Федерации материалы проверки направить в государственную инспекцию труда в Самарской области для принятия решения о привлечении ИП Власовой И.В. к административной ответственности, предусмотренной ст. 5.27 КоАП РФ и иных мер в соответствии с компетенцией.

Помощник прокурора  
Автозаводского района г. Тольятти

юрист 3 класса

А.И. Иванова



## АКТ ПРОВЕРКИ

ООО « »

г. Тольятти

20.05.2016

Прокуратурой района во исполнение пункта 1.7 указания прокурора Самарской области от 27.08.2015 № 121/7 совместно с налоговым органом (в лице представителя Власовой О.Ю.), органом пенсионного фонда (в лице представителя Петренко Г.А.), фонда социального страхования (в лице представителя Дроздовой Е.И.), полиции (в лице представителя Исаева В.В.) в период с 14 ч. 30 мин. до 15 ч. 00 мин. 20.04.2016 проведена выездная проверка в ООО « » по выявлению скрытой задолженности по заработной плате, в том числе «серой» оплаты труда, неформальной занятости (осуществления трудовой деятельности без оформления трудовых договоров), в период 05.05.2016 по 20.05.2016 проведена документарная проверка.

Руководитель организации уведомлен о начале проверки 20.04.2016, разъяснено право ознакомления с актом проверки в течение десяти рабочих дней после завершения проверки.

В ходе проверки изучена следующая информация и документы: Устав, свидетельства о регистрации юридического лица и постановке на налоговый учёт, Решение о назначении руководителя организации, приказ о принятии на должность, паспорт; Реквизиты организации (телефоны, почтовые, фактические адреса); Трудовые договоры, приказы в отношении сотрудников (с изменениями и дополнениями); Документ, регламентирующий условия оплаты труда (коллективный договор, правила внутреннего трудового распорядка, положение об оплате труда); Штатное расписание на текущий год; Штатную расстановку на текущую дату; Табель учёта рабочего времени за февраль 2016, март 2016; Сведения об отсутствии задолженности перед работниками по заработной плате, а также отпускных, командировочных расходов, расчёта в случае увольнения, компенсаций, иных выплат; документы, подтверждающие начисление и выплату заработной платы сотрудникам за период с февраля 2015 по март 2016, в том числе отпускных, командировочных расходов, иных выплат и расчёта в случае увольнения (расчётно-платёжные ведомости, расходные кассовые ордера, платёжные поручения, расчётные листки и др.); об отсутствии задолженности по выплатам в Пенсионный фонд

РФ, социальный фонд страхования РФ, по налоговым отчислениям; документы, подтверждающие прохождение обучения по охране труда работниками организации, руководителем; документы, подтверждающие прохождение предварительного и периодического медицинского осмотра работниками; документы, подтверждающие проведение специальной оценки условий труда; о количестве рабочих мест в организации, выделенных для инвалидов, в соответствии с законом Самарской области от 26.12.2003 № 125-ГД "О квотировании рабочих мест для инвалидов в Самарской области"; о введении режима неполного рабочего времени (основание, сроки, форма режима), приказ; документы, подтверждающие уведомление работников о введении режима полного рабочего времени.

Установлено, что согласно приказу директора от 18.12.2016 «О введении режима неполного рабочего времени» с 01.01.2016 по 30.06.2016 введён режим неполного рабочего времени, а именно: четырёх- и двухчасовой рабочий день.

Изменения условий трудовых договоров работников ООО « » по инициативе работодателя по причинам, связанным с изменением организационных или технологических условий труда (изменения в технике и технологии производства, структурная реорганизация производства, другие причины), не могут повлечь массовое увольнение работников.

Наличие приказа «О введении режима неполного рабочего времени» порождает неверное толкование работниками своего правового статуса и последствий изменений условий их труда, поскольку при отсутствии вакансий или отказе работника от предложенной работы трудовой договор прекращается в соответствии с пунктом 7 части первой статьи 77 Трудового Кодекса Российской Федерации (отказ работника от продолжения работы в связи с изменением определенных сторонами условий трудового договора), а в случае отказа работника от продолжения работы в режиме неполного рабочего дня (смены) и (или) неполной рабочей недели, трудовой договор расторгается в соответствии с пунктом 2 части первой статьи 81 Трудового Кодекса Российской Федерации (сокращения численности или штата работников организации, индивидуального предпринимателя).

Некрасова М.Ю. 19.12.2015 получила уведомление о введении режима неполного рабочего времени по графику: четыре часа ежедневно с понедельника по пятницу с 12.00 до 16.00.

Попов И.А. 19.12.2015 получил уведомление о введении режима неполного рабочего времени по графику: четыре часа ежедневно с понедельника по пятницу с 15.00 до 19.00

Кудашева О.Н. 19.12.2015 получила уведомление о введении режима неполного рабочего времени по графику: четыре часа ежедневно с понедельника по пятницу с 11.00 до 15.00.

Сидоренко В.А. 19.12.2015 получила уведомление о введении режима неполного рабочего времени по графику: четыре часа ежедневно с понедельника по пятницу с 17.00 до 21.00.

Однако, работники, согласно представленным в прокуратуру района документам, были уведомлены менее, чем за 2 недели до наступления таких изменений, их согласие работодателем не получено, соглашение об изменении определенных сторонами условий трудового договора не заключено в письменной форме.

Орган службы занятости населения в г. Тольятти о действии в ООО «Комплект-С» приказа директора от 18.12.2016 «О введении режима неполного рабочего времени» не уведомлен.

Таким образом, работодателем нарушены требования ст. ст. 22, 72, 74 Трудового кодекса РФ, статьи 25 Закона Российской Федерации от 19.04.1991 № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации».

Изложенное свидетельствует о ненадлежащем исполнении своих обязанностей руководством ООО « », что влечет нарушение трудовых прав работников. Основной причиной выявленных нарушений явилось: недостаточная организация работы на предприятии, неосведомленность работников предприятия о правилах, которые закреплены Трудовым кодексом Российской Федерации.

Анализ причин выявленных нарушений и условий им способствующих свидетельствует о ненадлежащем исполнении ООО « » требований трудового законодательства и своих обязанностей работниками Общества, а также об отсутствии должного контроля со стороны руководства ООО « » за работой подчиненных сотрудников.

По результатам проверки на приказ от 18.12.2016 «О введении режима неполного рабочего времени» в ООО « » с 01.01.2016 по 30.06.2016 принесён протест, по факту выявленных нарушений внесено представление.

Помощник прокурора  
Центрального района г. Тольятти

юрист 2 класса

В.А. Соловьев

## АКТ ПРОВЕРКИ

ООО « »

г. Тольятти

07.11.2016

Прокуратурой района в период с 24.10.2016 по 07.11.2016 проведена документарная проверка исполнения трудового законодательства ООО « ».

Общество уведомлено о проверке 24.10.2016.

В целях проверки представлены информация и документы: Устав, свидетельства о регистрации юридического лица и постановке на налоговый учёт; Решение о назначении руководителя организации, приказ о принятии на должность, паспорт (страница с фотографией и регистрацией); Реквизиты организации (телефоны, почтовые, фактические адреса); Документ, регламентирующий условия оплаты труда; Документы, устанавливающие порядок обработки персональных данных работников, а также об их правах и обязанностях в этой области с подтверждением ознакомления с ними работников под роспись; Штатное расписание на текущий год; Штатную расстановку на 01.10.2016; Табель учёта рабочего времени за период с июля по сентябрь 2016 г.; Книга учёта движения трудовых книжек в период с июня по сентябрь 2016 года; Сведения об отсутствии задолженности перед работниками по заработной плате, а также отпускных, командировочных расходов, расчёта в случае увольнения, компенсаций, иных выплат; Документы, подтверждающие начисление и выплату заработной платы сотрудникам за период с июля по август 2016 г., в том числе отпускных, командировочных расходов, иных выплат и расчёта в случае увольнения; Трудовые договоры, заключенные в период с июня 2016 года по настоящее время, приказы о приёме на работу; об отсутствии судебных решений о взыскании задолженности по заработной плате



и задолженности по выплатам во внебюджетные фонды; Документы, подтверждающие проведение специальной оценки условий труда.

Входе проверки установлено, что директором ООО « » 25.12.2014 утверждено Положение об оплате труда и премировании (далее по тексту – Положение).

Согласно п. 6.5 Положения оплата времени простоя обусловлена предупреждением работодателя о его начале в письменной форме, однако Федеральным законом от 30.06.2006 № 90-ФЗ в статью 157 ТК РФ внесены изменения, которыми такое условие исключено.

Пунктом 6.8 Положения предусмотрена выплата заработной платы два раза в месяц: первая часть (аванс) до 30 числа расчетного месяца, вторая часть – до 15 числа следующего месяца.

Вместе с тем ст. 136 ТК РФ определено, что заработная плата выплачивается не реже чем каждые пол месяца в день, установленный правилами внутреннего трудового распорядка, коллективным договором, трудовым договором.

Таким образом, конкретный день выплаты заработной платы не установлен локальным актом работодателя.

Согласно п. 11.2 Положения в случае реализации работником права на приостановку работы в связи с задержкой выплаты заработной платы более 15 дней за работником сохраняется должность и оклад (должностной оклад).

Однако ст.142 ТК РФ определено что, на период приостановления работы за работником сохраняется средний заработок.

Указанные нормы Положения препятствует созданию благоприятных условий труда, защите прав и интересов работников, нарушает права работников на надлежащую оплату труда.

Пунктом 5.3 трудовых договоров, заключенных « » с Рамазановым В.Г., Соколовым Ю.М., Протасовой С.В., Линевич А.В., Дроздовой Д.Н., предусмотрена выплата заработной платы два раза в месяц: первая часть(аванс)

- до 30 числа текущего (расчетного) месяца, вторая часть – до 15 числа следующего месяца.

Таким образом, конкретный день выплаты заработной платы не установлен.

В силу ст. 57 ТК РФ условия оплаты труда являются обязательными для включения в трудовой договор. Трудовой договор должен быть дополнен недостающими условиями. При этом недостающие условия определяются приложением к трудовому договору либо отдельным соглашением сторон, заключаемым в письменной форме, которые являются неотъемлемой частью трудового договора.

Таким образом, работодателем не обеспечены надлежащие условия выплаты заработной платы, предусмотренные трудовым законодательством, что препятствует созданию благоприятных условий труда, защите прав и интересов работников, нарушает права работников на своевременную оплату труда, чем нарушены ст. ст. 2, 22, 57, 136 ТК РФ.

По результатам проверки приняты следующие меры прокурорского реагирования: принесён протест на Положение об оплате труда и премировании ООО « », директору ООО « » внесено представление об устранении нарушений трудового законодательства.

Оснований для применения иных мер прокурорского реагирования не усматриваю.

Помощник прокурора  
Центрального района г. Тольятти

юрист 2 класса

В.А. Соловьев

# ДИПЛОМ

победителя I этапа

научно-практической конференции  
«СТУДЕНЧЕСКИЕ ДНИ НАУКИ В ТГУ»

## НАГРАЖДАЕТСЯ

**Григорьева Виктория Александровна**

**за II место**

в конкурсе докладов по направлению/секции

«Уголовный процесс»

Проректор по научно-инновационной

деятельности

С.Х. Петерайтис

Тольятти, 2016 г.





**iВолг**

Молодёжный  
форум ПФО **2015**

# СВИДЕТЕЛЬСТВО

настоящее свидетельство подтверждает, что Григорьева  
(Фамилия, имя, отчество)

Виктория Александровна

с 17 июня по 27 июня 2015 года освоил(а) тренинговую программу  
смены «Политика»

(наименование программы)

Молодежного форума Приволжского федерального округа «iВолга - 2015».

Вице-губернатор -  
руководитель Администрации  
Губернатора Самарской области

Д.Е.Овчинников

Самарская область,  
17-27 июня 2015 года





**iВолга 2016**  
Молодежный форум ПФО

# СВИДЕТЕЛЬСТВО

Настоящее свидетельство подтверждает, что

**Григорьева Виктория Александровна**

с 15 июня по 25 июня 2016 года освоила тренинговую программу

**смены «Ты – предприниматель»**

Молодежного форума Приволжского федерального округа «iВолга - 2016».

Вице-губернатор -  
руководитель Администрации  
Губернатора Самарской области

Д.Е.Овчинников

