

УДК 347.963

**Ибатуллина Камиля Радиковна**

студент  
Российский государственный  
университет правосудия  
Казанский филиал  
Казань, Россия  
kamilya.ibatullina03@mail.ru

**Kamilya R. Ibatullina**

student  
Russian State University of Justice  
Kazan branch  
Kazan, Russia

## **О НЕКОТОРЫХ ОСОБЕННОСТЯХ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРОКУРОРСКОЙ ПРОВЕРКИ**

## **ABOUT SOME FEATURES OF THE PROSECUTOR'S INSPECTION**

### **Аннотация**

Статья посвящена вопросам методического поддержания деятельности прокуратуры как ключевого фактора эффективности надзорной работы прокуратуры в области исполнения законодательства и защиты прав и свобод человека и гражданина. Анализируются основные компоненты прокурорской проверки, в частности, различные научные подходы, подчеркиваются особенности методов её осуществления и некоторые особенности тактики проведения прокурорских проверок. Отмечен ряд ключевых проблем при реализации прокурорских проверок. Сделан вывод о необходимости улучшения инструментария прокурорского надзора.

### **Ключевые слова:**

прокурорская проверка, прокурорский надзор

### **Abstract**

The article is devoted to the issues of methodological support of the activities of the prosecutor's office as a key factor in the effectiveness of the supervisory work of the prosecutor's office in the field of implementation of legislation and the protection of human and civil rights and freedoms. The main components of a prosecutor's audit, in particular, various scientific approaches, are analyzed, the features of the methods of its implementation and some features of the tactics of conducting prosecutor's checks are emphasized. A number of key problems in the implementation of prosecutorial checks are noted. The conclusion is made about the need to improve the tools of prosecutorial supervision.

### **Keywords:**

prosecutor's inspection, prosecutor's supervision

Прокуратура Российской Федерации является неотъемлемым звеном правоохранительной системы. На прокуратуру возложена задача по надзору за соблюдением законодательных норм на территории Российской Федерации. В арсенале данного правоохранительного органа существует множество методов и механизмов надзора, мы в свою очередь, хотим остановиться на особенностях реализации прокурорской проверки, которые регулярно проводятся в рамках основных задач, возложенных на прокуратуру.

Основным законом, регламентирующим процедуры проведения прокурорских проверок, является Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» [1]. Согласно данному закону, прокурор обязан уведомить поднадзорный объект о начале проверочных мероприятий не позднее дня их начала. Этот аспект является критически важным, поскольку лишь при должном уведомлении проверяемых органов или должностных лиц проведение проверки может быть признано законным.

В случае необходимости расширения предмета и пределов проверки прокурор обязан вынести мотивированное решение и сообщить об этом поднадзорному органу или должностному лицу. Кроме того, законом предусмотрен 30-дневный срок проведения прокурорской проверки, который может быть продлен на 30 календарных дней в случае необходимости проведения дополнительных мероприятий.

Прокурор имеет право приостановить проверку в следующих случаях:

1) необходимость проведения продолжительных и сложных исследований или экспертиз для получения требуемой информации;

2) действия или бездействие поднадзорного объекта, мешающие завершению проверки в установленные сроки, например, в случае отказа в предоставлении запрашиваемой информации.

В доктрине прокурорского надзора процесс проверочной работы характеризуется следующими этапами:

1) подготовительный этап к осуществлению проверки;

2) непосредственное выполнение проверочных действий (центральная часть процесса);

3) анализ собранной информации и определение методов (включая юридические документы) для прокурорского воздействия (завершающий этап).

По мнению Е.Р. Ергашева анализ прокурорской проверки представлен через последовательные этапы [4, с. 112]:

1) этап подготовки к проверке;

2) этап, включающий в себя процессы проверки прокурора, направленные на обнаружение нарушений законодательства;

3) этап, следующий за проверкой, где действия прокурора ориентированы на ликвидацию выявленных нарушений закона, а также на устранение причин и условий, способствующих этим нарушениям.

Важно, что и в том, и в другом случае, этапы проверки не рассматриваются как изолированные элементы, а представляют собой взаимосвязанные части, формирующие целостную систему.

Таким образом, проверка в системе прокурорской деятельности представляет собой часть систематичной, последовательной и необходимой работы. С точки зрения широкого толкования, прокурорская проверка представляет собой систему, где каждый её элемент — будь то отдельные действия или решения — вносит вклад в

общую эффективность. Именно благодаря системному подходу она обретает способность выявлять нарушения закона, их последствия, определять пострадавших и размер ущерба, а также находить причины и условия нарушений, подкрепляя все выявленные факты соответствующими документами, что отдельные её элементы сделать не могли бы.

Сегодня в научном сообществе и у практических работников одновременно наблюдается увеличенное внимание к такому инструменту прокурорской деятельности, как проверка.

Прокурорская проверка является одним из наиболее действенных способов выявления нарушений закона во всех сферах жизнедеятельности. Так, только за январь 2023 г. выявлено 293 600 нарушений закона, что на 3% больше, чем в аналогичном периоде прошлого года (за январь 2022 г. – 285 170). В результате принятых мер в январе 2023 г. принесено 37 478 протеста, внесено 72 431 представление, направлено 19 253 исков (заявлений) в суд, возбуждено 843 уголовных дел, 10 778 человек привлечены к административной ответственности [7].

Восстановление нарушенной законности и обеспечение надлежащей работы прокурора по эффективному пресечению нарушений законодательства зависят от своевременного и качественного проведения прокурорской проверки. Хотя правовая основа прокурорской проверки и определена в статье 21 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» [1], некоторые значимые аспекты все еще не урегулированы, что затрудняет практическую реализацию прокурорских полномочий. Поэтому исследование проблем понимания и регламентации прокурорской проверки является вполне обоснованным и важным направлением научных исследований.

Следует отметить, что проблема определения временных рамок начала и завершения прокурорской проверки до настоящего времени остаётся неразрешённой, а также отсутствуют чёткие нормативные установки границ данного процесса в законодательстве. При этом, обосновывая ответ на данный вопрос, можно прийти к выводу относительно состава и структуры прокурорской проверки. Представляется, что разработка исследований в области особенностей прокурорской проверки в дальнейшем поспособствует урегулированию имеющихся пробелов.

Исследуя проблему определения временных границ прокурорской проверки, хотелось бы отметить, что, по нашему мнению, целесообразным было бы включить в сроки проведения проверки время, необходимое для сбора соответствующей

информации и документации о проверяемом объекте (подготовительная стадия), а также время необходимое для анализа собранной информации и решения вопроса о принятии мер прокурорского реагирования (заключительная стадия).

Таким образом, мы считаем, что следует увеличить срок проведения прокурорской проверки до 35 дней, что позволит более тщательно проанализировать деятельность поднадзорного объекта и, в случае необходимости, принять исчерпывающие меры для устранения причин и условий, способствующих нарушению требований законодательства.

Учитывая сложность процесса прокурорской проверки, её характеризуют как комплекс методов и подходов для определения и обнаружения фактов правонарушений, что делает невозможным её рассмотрение как простого инструмента для обнаружения нарушений. Прокурорская проверка среди прочих юридических инструментов, используемых прокурором для выявления правонарушений, занимает особое место, обладая уникальными характеристиками.

Выполнение всех необходимых мероприятий в установленном порядке гарантирует полноценность и результативность осуществления проверки. Пропуск какого-либо обязательного этапа или решения со стороны прокурора в процессе проверки будет служить препятствием для достижения её целей и послужит основанием для признания проверки невыполненной в соответствии с законодательными требованиями.

Сегодня тактические аспекты продолжают представлять собой проблемную область в прокурорской деятельности. При проведении проверок прокуратуры, на этапе их подготовки, прокуроры не всегда берут во внимание обобщенную информацию о наиболее частых ошибках, совершаемых сотрудниками оперативных единиц, что могло бы помочь им сосредоточиться на наиболее важных аспектах при рассмотрении деятельности подконтрольного учреждения. Мы придерживаемся такой точки зрения, что сегодня особое внимание должно быть отведено подразделениям, занимающимся оперативно-розыскной деятельностью.

Наиболее распространенными категориями типичных нарушений следует считать:

1. Нарушения, возникающие при несоблюдении процедур оперативного учета, установленных нормативно-правовыми документами ведомства.

2. Нарушения, связанные с установленным порядком документирования итогов оперативно-розыскной деятельности.

3. Нарушения касающиеся защиты прав и свобод индивидуума.

4. Нарушения, связанные с проведением контроля за оперативно-розыскной деятельностью со стороны ведомственных и судебных органов.

Говоря о методиках и практиках осуществления проверок прокурором, а также последующих действиях в ответ на их результаты, считаем необходимым акцентировать внимание на выборе подходов, принимая во внимание особенности оперативной работы оперативных единиц полиции, специфические аспекты ведомственного законодательства, касающиеся организации и методов оперативно - розыскной деятельности (ОРД), базовые критерии для проведения прокурорского надзора за соблюдением законов, определенные в директиве Генеральной прокуратуры РФ, а также различные типы проверок, такие как плановые, по инициативе, осуществляемые в ответ на информацию, поступившую в прокуратуру, или по указанию вышестоящего прокурора.

На наш взгляд, проверка, проводимая прокуратурой, может считаться оптимальной при условии соблюдения определенной последовательности действий:

- предварительная подготовка к проверке, включающая: детальное рассмотрение оснований для проведения проверки (заявления от граждан, юридических и должностных лиц, анализ материалов уголовных дел); определение источников, где могут быть найдены данные о правонарушениях (статистика, документация, записи); уточнение вопросов, которые необходимо исследовать в ходе проверки.

- тщательный анализ характерных ошибок, которые совершают оперативные подразделения полиции. Ранее собранные данные проверок должны быть тщательно изучены;

- получение знаний и умений в области выявления особенностей проведения проверок прокуратурой в данных подразделениях.

В начале анализа причин для проведения проверки следует обратить внимание на п. 2 ст. 21 ФЗ «О прокуратуре в Российской Федерации» [1]. Согласно данному пункту, осуществление проверки по соблюдению законности происходит на основании полученной прокуратурой информации о возможных нарушениях законодательства, которые требуют вмешательства прокурора. Это становится возможным только в

случаях, когда такие данные о нарушениях невозможно ни подтвердить, ни опровергнуть без непосредственного проведения проверки. Следовательно, наличие информации, проверку которой нельзя осуществить иным способом, служит причиной для инициирования проверочных мероприятий.

Амирбеков К.И. настаивает на важности создания теоретического фундамента для определения критериев, необходимых для оценки адекватности информации о нарушениях для запуска проверки прокурором. Он выделяет несколько ключевых моментов, которые должна содержать такая информация [2, с. 68]:

- 1) Верификация источника и создателя информации, собранной прокурором;
- 2) Чёткость и уверенность в правильности классификации нарушения;
- 3) Идентификация личности, совершившей нарушение;
- 4) Прокурор должен иметь проверенные сведения о том, что действия нарушителя были совершены умышленно или по неосторожности.

Рассмотренные условия в целом определяют, будет принято решение о начале проверки или о ее отказе, и являются основанием для выполнения действий прокурора без проведения самой проверки.

Изучение прокурорской деятельности как системы, включая надзорные функции прокурора, правовые инструменты и процедуры прокурорской проверки, способствует получению новых научных знаний, которые расширяют понимание о сфере работы прокуратуры. Анализ системы прокурорских проверок позволяет открыть дорогу для разработки обоснованных рекомендаций по улучшению законодательной базы, регулирующей работу прокуратуры.

Методы осуществления прокурорских проверок неразрывно связаны с тактикой их использования [6, с. 28]. Внедрение тактических методов обеспечивает прокурорскому надзору структурную четкость и определенность. Подход к проверке нацелен на анализ основного содержания работы, в то время как тактика касается ее структурирования. Совместное применение этих подходов обеспечивает оптимальное достижение намеченных результатов. При этом прокурор самостоятельно выбирает соответствующую методику и тактику, опираясь на свой профессиональный опыт и анализ первоначальных обстоятельств, связанных с проведением проверки.

Например, прокурорская проверка, направленная на субъекты муниципальной власти подробно регламентируется действующем законодательстве, однако в дополнение к обязательным требованиям, предусмотренным законами, существуют

также рекомендательные указания, методики и тактики прокурорских проверок, описанные в специальных методических материалах для прокуроров, подготовленных вышестоящими прокуратурами в результате систематизации положительного опыта проведения прокурорских проверок. Данные материалы включают оптимальные стратегии достижения предполагаемых результатов, принимая во внимание конкретные обстоятельства.

Прокурорский надзор за органами местного самоуправления осуществляется по нескольким направлениям, одним из которых является надзор за исполнением требований законодательства в сфере патриотического воспитания. Проведение прокурорской проверки в указанном направлении имеет свою специфику и определенно заслуживает отдельного внимания.

В своем исследовании М. В. Вавилин акцентирует внимание на том, что проверка эффективности деятельности местного самоуправления в аспекте патриотического формирования молодого поколения должна начинаться с проверки следующих вопросов [3, с.41]:

- наличия или отсутствия законодательных и нормативных актов, разработанных и принятых для организации процесса патриотического воспитания молодежи, и в случае их отсутствия, оценки необходимости разработки и внедрения таковых;

- существования в структуре органов исполнительной власти отдельных подразделений, задачей которых является разработка и реализация программ по патриотическому формированию молодежи.

- обеспечение финансовой поддержки проектов, целью которых является патриотическое образование населения, осуществляется посредством муниципальных программ или соответствующих их разделов и документов, регулирующих эту деятельность;

- выделение средств на эти цели должно соответствовать критериям, определенным в этих программах или их частях;

- забота о местах захоронения героев и лиц, отдавших свои жизни за Отечество, включая поддержку памятников, отмечающих победу Советского народа в Великой Отечественной войне.

Определение четких юридических границ для проверок, выполняемых прокурором, предотвращает необоснованное вмешательство в работу местных

органов власти и их представителей. В процессе ежегодной деятельности прокуроры выявляют и предотвращают множество нарушений законов, совершенных муниципалитетами, и занимаются восстановлением прав граждан.

Исследования показывают, что надзор прокуратуры за работой местных органов власти и их должностных лиц в России в целом соответствует установленным законом требованиям, целям и задачам, и является удовлетворительным. Однако, более тщательный анализ процесса его осуществления выявляет ряд проблем, в основном связанных с недостатками в законодательстве. Неполная правовая регуляция определенных процедур и отсутствие ясного разграничения полномочий прокуратуры в вопросах проведения антикоррупционных экспертиз в соответствии с федеральным законодательством приводят к появлению значительных препятствий в процессе применения законов, что затрудняет достижение целей прокурорского надзора на уровне местного самоуправления.

В то же время, определенные проблемы связаны исключительно с организационными аспектами, такими как перегруженность прокурорских работников и дефицит квалифицированных кадров. Решение этих вопросов остается важным и не теряет своей актуальности, поскольку от этого зависит, насколько эффективно будет функционировать вся система прокуратуры Российской Федерации в области контроля за соблюдением прав и свобод граждан на локальном уровне, а также поддержание правопорядка, стабильности и уважения к власти среди граждан.

На сегодняшний день в системе органов прокуратуры Российской Федерации действует институт общественных помощников, который оказывает непосредственную помощь прокурорам. Мы считаем, что данный институт должен активно привлекаться к реализации таких полномочий прокурора как проведение проверок, а именно оказывать помощь при анализе информации на подготовительной стадии прокурорской проверки, это позволит равномерно распределять загруженность прокурорских работников, а также станет эффективным методом отбора и обучения будущих молодых специалистов.

Таким образом, на основании исследования теоретических основ прокурорского надзора и практических аспектов проведения проверок, следует отметить, что на сегодняшний день сохраняется ряд проблем, среди них и отсутствие эффективных методик и тактики их проведения, отсутствие четких временных границ и т.д.

На наш взгляд, для предотвращения данных проблем необходимо внедрить ряд новшеств:

1. Для начала необходимо увеличить сроки проведения прокурорской проверки до 35 дней, выделив в ней конкретные стадии с временными ограничениями, что позволит достигнуть более эффективного результата прокурорской деятельности;

2. При проведении прокурорской проверки в подразделениях, занимающихся оперативно-розыскной деятельностью необходимо акцентировать внимание на выборе подходов, принимая во внимание особенности оперативной работы оперативных единиц полиции, специфические аспекты ведомственного законодательства, касающиеся организации и методов оперативно - розыскной деятельности, а также следует анализировать обобщенную информацию о наиболее частых ошибках, совершаемых сотрудниками оперативных единиц, это даст возможность сосредоточиться на наиболее важных аспектах при рассмотрении деятельности поднадзорного органа;

3. Активизировать работу с институтом общественных помощников, действующем в системе органов прокуратуры Российской Федерации, активно привлекать их к деятельности на подготовительной стадии прокурорской проверки, что позволит решить проблемы, связанные с организационными аспектами, такими как перегруженность работников прокуратуры и дефицит квалифицированных кадров в будущем.

### **Список использованных источников**

1. Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 № 2202-1 // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 04.04.2024).

2. Амирбеков К. И. Прокурорская проверка исполнения законов: понятие и содержание, поводы и основания, предмет и пределы (теоретический подход) // Российский следователь. – 2020. – № 2. – С. 63-68.

3. Вавилин М.В. Методика прокурорской проверки исполнения законов в сфере патриотического воспитания // Полицейская деятельность. – 2018. – № 6. – С. 39-50

4. Еграшев Е.Р. Прокурорский надзор в Российской Федерации: учебник для вузов / Е. Р. Еграшев. — 2-е изд., перераб. и доп. — Москва: Издательство Юрайт, 2024. - 474 с.

5. Козусева О. А. Проблемы прокурорской проверки исполнения законов вне уголовно-правовой сферы // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. – 2020. – № 18(18). – С. 35-37.

6. Смирнов А. Ф. К вопросу о методике и тактике прокурорской проверки // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2019. – № 8 (60). – С. 26-36.

7. Результаты деятельности органов прокуратуры Российской Федерации // Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/statistics/office/result?item71671102> (дата обращения: 04.04.2024).