

Прокурорская проверка:

актуальные аспекты

В. А. Субботинская, ведущий юрист
ООО «Центр правовой экологии»

Рассмотрим прокурорские проверки с точки зрения возможности ограничения их предмета, приостановления и порядка возобновления.

Как известно, самое неудобное в прокурорских проверках – это то, что ограничения, связанные с проведением контрольных (надзорных) мероприятий, не применимы к деятельности органов прокуратуры по осуществлению прокурорского надзора.

Данное утверждение справедливо как для периода действия Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», так и для текущего момента, когда проверки проводятся в соответствии с Федеральным законом от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Закон № 248-ФЗ).

Так, согласно ч. 1 ст. 2 Закона № 248-ФЗ, этот закон **регулирует отношения по организации и осуществлению государственного контроля (надзора)**, муниципального контроля, устанавливает гарантии защиты прав граждан и организаций как контролируемых лиц. При этом в соответствии с п. 7 ч. 3 ст. 1 Закона № 248-ФЗ к государственному контролю (надзору), муниципальному контролю **не относится в числе прочего деятельность органов прокуратуры по осуществлению прокурорского надзора.**

В связи с этим по умолчанию при решении вопросов о требованиях к проведению прокурорских проверок нет смысла рассматривать ограничения, которые обязаны соблюдать должностные лица органов государственного контроля (надзора), муниципального контроля при проведении контрольных (надзорных) мероприятий.

Деятельность органов прокуратуры по осуществлению прокурорского надзора, в частности в экологической сфере, регулируют:

- ▶ Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон № 2202-1);
- ▶ приказ Генеральной прокуратуры РФ от 15.04.2021 № 198 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в экологической сфере».

Необходимо отметить, что на основании гл. 1 Закона № 2202-1 к компетенции прокуратуры, в частности, отнесен прокурорский надзор за исполнением законов. В большинстве случаев именно в рамках данной разновидности прокурорского надзора органы прокуратуры проводят проверки на предмет соблюдения хозяйствующими субъектами законодательства об охране окружающей среды.

Первоочередной вопрос, возникающий у природопользователей, в отношении деятельности которых планируется прокурорская проверка, заключается в обоснованности, правомерности и законности ее проведения.

В п. 2 ст. 21 Закона № 2202-1 говорится: «При осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы. Проверка исполнения законов **проводится на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором**, в случае, если эти сведения нельзя подтвердить или опровергнуть без проведения указанной проверки».

Таким образом, условиями законного проведения проверки органом прокуратуры являются:

- ▶ поступление в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором;
- ▶ невозможность подтверждения или опровержения указанной информации без проведения прокурорской проверки.

Очевидно, что предмет проверки должен ограничиваться вполне конкретной целью ее проведения: проверка определенной информации (поступившей в органы прокуратуры) о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором. Если в органы прокуратуры, к примеру, поступила информация о нарушении хозяйствующим субъектом некоторых обязательных требований в области охраны водных объектов, то проверка соблюдения требований в области охраны атмосферного воздуха будет не соответствовать п. 2 ст. 21 Закона № 2202-1.





Формальным основанием для прокурорской проверки является решение о проведении проверки, принимаемое прокурором или его заместителем. Именно решение о проведении проверки ограничивает предмет проверки и позволяет в дальнейшем ответить на вопрос, **выходят ли действия органа прокуратуры за пределы заявленного предмета проверки.**

Приказом Генпрокуратуры России от 17.03.2017 № 172 «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора в связи с принятием Федерального закона от 07.03.2017 № 27-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»» утверждена форма Решения о проведении проверки, которое, в частности, должно содержать следующие сведения:

- ▶ цель проверки;
- ▶ основание проверки;
- ▶ **предмет проверки.**

При этом необходимо учитывать, что в соответствии с абз. 2 п. 2 ст. 21 Закона № 2202-1 прокурор или его заместитель **вправе принять** мотивированное **решение о расширении предмета проверки**, если в ходе ее проведения получены сведения, указывающие на наличие в деятельности проверяемой организации иных нарушений, которые требуют принятия мер прокурором и не могут быть подтверждены или опровергнуты без проверки.

Однако, во-первых, такое решение должно быть обоснованно.

Во-вторых, такое решение должно быть доведено до сведения руководителя или иного уполномоченного представителя проверяемой организации не позднее дня его принятия.

Срок проведения прокурорской проверки ограничен пп. 4 и 5 ст. 21 Закона № 2202-1. По общему правилу такой срок не должен превышать 30 календарных дней со дня начала проверки.

Срок проведения проверки в отношении организации, осуществляющей деятельность на территориях нескольких субъектов РФ, устанавливается отдельно по каждому филиалу, представительству, обособленному структурному подразделению, региональному отделению.

Вместе с тем, **с одной стороны**, по решению прокурора или его заместителя **срок проверки может быть продлен** (в исключительных случаях, связанных с необходимостью дополнительных проверочных мероприятий в рамках указанной проверки) не более чем на 30 календарных дней.

При необходимости решение о последующем продлении на срок, не превышающий 30 календарных дней, может быть принято только Генеральным прокурором РФ или уполномоченным им заместителем Генерального прокурора РФ.

С другой стороны, проверка по решению прокурора или его заместителя **может быть неоднократно приостановлена** на основании п. 6 ст. 21 Закона № 2202-1 ▶ 55.

Согласно п. 8 ст. 21 Закона № 2202-1, проведение проверки возобновляется решением прокурора или его заместителя в случае прекращения оснований, установленных в п. 6 этой же статьи.

В соответствии с п. 11 ст. 21 Закона № 2202-1: «Руководитель или иной уполномоченный представитель проверяемого органа (организации) уведомляется о продлении (приостановлении, возобновлении) срока проведения проверки в течение двух дней со дня принятия решения о продлении (приостановлении, возобновлении) срока проведения указанной проверки».

Итак, прокурорская проверка решением прокурора или его заместителя может быть приостановлена и впоследствии возобновлена. Видоизменяется ли после возобновления прокурорской проверки ее предмет? Возможно, предмет проверки расширяется или корректируется?

По умолчанию – нет. Предмет проверки остается неизменным – он обозначен в решении о проведении проверки.

Как говорилось ранее, в теории существует возможность расширения предмета проверки. Однако, во-первых, это должно происходить не в произвольном порядке, а при наличии



ПУНКТ 6 СТ. 21 ЗАКОНА № 2202-1

Проведение проверки по решению прокурора или его заместителя может быть неоднократно приостановлено:

- ▶ **при необходимости проведения** сложных и (или) длительных **исследований, испытаний, специальных экспертиз** для получения дополнительной информации, которая может повлиять на выводы проверки, если срок их проведения выходит за пределы срока проведения указанной проверки;
- ▶ если действия (бездействие) проверяемого органа (организации), препятствующие проведению указанной проверки, приводят к невозможности завершения указанной проверки в пределах срока ее проведения;
- ▶ в случае непредставления истребованной информации, документов и материалов или их копий в пределах установленных для их представления сроков, что приводит к невозможности завершения указанной проверки в пределах срока ее проведения.

объективной необходимости (в случае, если в ходе проверки получены сведения, указывающие на наличие иных нарушений, которые требуют принятия мер прокурором и которые невозможно подтвердить или опровергнуть без проверки). Во-вторых, мотивированное решение о расширении предмета проверки должно быть доведено до сведения руководителя или иного уполномоченного представителя проверяемой организации не позднее дня его принятия.

И немного скажем о **полномочиях прокурора при проведении проверки**, в том числе относительно отбора проб образцов окружающей среды.

Полномочия прокурора при осуществлении прокурорского надзора за соблюдением законов установлены в п. 1 ст. 22 Закона № 2202-1 ▶ 56.

Обратим внимание, что формулировки полномочий в перечне довольно общие, что допускает возможность достаточно широкого их толкования.

Также в соответствии с п. 3.8 приказа Генеральной прокуратуры РФ от 15.04.2021 № 198, приказано «прокурорам субъектов Российской Федерации, приравненным к ним военным и иным специализированным прокурорам, прокурорам городов и районов, другим приравненным к ним прокурорам, прокурору комплекса “Байконур” в соответствии с компетенцией:

<...>



ПУНКТ 1 СТ. 22 ЗАКОНА № 2202-1

Прокурор при осуществлении возложенных на него функций вправе:

- ▶ по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территории и в помещения органов, указанных в пункте 1 статьи 21 настоящего Федерального закона, **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 и материалов или их копий, статистических и иных сведений** в сроки и порядке, которые установлены пунктами 2, 2.1, 2.3, 2.4, 2.5 статьи 6 настоящего Федерального закона; выделения специалистов для выяснения возникших вопросов; проведения проверок, контрольных (надзорных) мероприятий 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.

для выяснения вопросов, требующих специальных познаний (**отбор проб, проведение лабораторных исследований**, исчисление размера вреда и т. п.), **привлекать специалистов** органов государственной власти, органов местного самоуправления, органов контроля и **подведомственных им учреждений**, а также иных организаций для участия в совместных проверках».

Таким образом, при проведении проверок в рамках прокурорского надзора прокуроры вправе не только получать доступ к документам и материалам, проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах их нарушения, требовать от руководителей и других должностных лиц проверяемой организации представления необходимых документов и материалов или их копий, статистических и иных сведений, но и инициировать отбор проб и проведение лабораторных исследований (с привлечением подведомственных учреждений), что в целом укладывается в общую канву проверки исполнения законов.

Вместе с тем полагаем, что при решении вопроса об обоснованности того или иного отбора проб, тех или иных лабораторных исследований необходимо все же исходить из предмета проверки, заявленного в решении о ее проведении (или в мотивированном решении о расширении предмета проверки).

Также необходимо отметить полномочия прокурора, которые скорее относятся к результатам проверки, нежели к ее процессу. Они указаны в пп. 2 и 3 ст. 22 Закона № 2202-1:

- ▶ прокурор или его заместитель по основаниям, установленным законом, возбуждает производство об административном правонарушении, требует привлечения лиц, нарушивших закон, к иной установленной законом ответственности, предостерегает о недопустимости нарушения закона;
- ▶ прокурор или его заместитель в случае установления факта нарушения органами и должностными лицами, указанными в п. 1 ст. 21 Закона № 2202-1:
 - освобождает своим постановлением лиц, незаконно подвергнутых административному задержанию на основании решений несудебных органов;
 - опротестовывает противоречащие закону правовые акты, обращается в суд или арбитражный суд с требованием о признании таких актов недействительными;
 - вносит представление об устранении нарушений закона. ■

