



***к.ю.н., доцент кафедры  
прокурорского надзора и  
криминологии  
Грачёва Ольга Алексеевна***

## Тема: Прокурорская проверка: понятие и виды

### Вопросы:

1. Понятие прокурорской проверки как средства прокурорского надзора. Основные научные подходы к характеристике проверки.
2. Виды прокурорских проверок. Прокурорская проверка и проверка по требованию прокурора: сходства и различия.
3. Поводы для назначения прокурорской проверки.
4. Принципы построения прокурорской проверки.
5. Основные структурные элементы методики прокурорской проверки. Их содержание.
6. Ключевые показатели прокурорских проверок.



## Нормативно правовые акты:

1. КОНСТИТУЦИЯ РФ;
2. Федеральный закон от 17 января 1992 г. N 2202-1 «О прокуратуре РФ» " (с изменениями и дополнениями).
3. Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля «" (с изменениями и дополнениями).
4. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 27 марта 2009 г. **N 93** "О реализации Федерального закона от 26 декабря 2008 г. N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" (с изменениями и дополнениями).
5. Приказ Генеральной Прокуратуры РФ от 7 декабря 2007 г. **N 195** "Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина" (с изменениями и дополнениями)
6. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 17 марта 2017 г. **№ 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».

# Вопрос 1. Понятие прокурорской проверки как средства прокурорского надзора

Под *проверкой* чего-либо в энциклопедических словарях понимается «проведение комплекса испытаний или анализов, необходимых для того, чтобы подтвердить соответствие его свойств требуемым... Под проверкой чье-либо решения, утверждения и т.п. понимается выяснение их истинности или соответствия имеющемуся фактическому материалу».

**Проверка** – это «контроль, проводимый на предмет установления соответствия реального, истинного состояния документа, проекта, исполнения поручений требуемому образцу, стандарту, установленным правилам».

Тем самым проверка – это всегда комплекс мер, направленный на установление соответствия чего-либо предъявляемым требованиям.

## Вопрос 1. Понятие прокурорской проверки как средства прокурорского надзора

прокурорская  
проверка является  
**основным  
способом  
выявления  
нарушений закона**

прокурорская проверка  
— это полномочие  
прокурора по надзору за  
**точным и  
единообразным  
исполнением законов**

Прокурорская проверка – это «совокупность методов, способов установления, выявления обстоятельств правонарушений, и уже по этой причине она не может рассматриваться в качестве обычного средства выявления правонарушений. Среди всех иных средств выявления прокурором обстоятельств правонарушений проверка выступает в качестве родового и, следовательно, более значимого».

В.Д. Ломовский

Проверка прокурором исполнения закона – это «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»

Е.Р. Ергашев

Для правильного понимания *сущности проверки* (проверочных действий), проводимой прокурором, следует иметь в виду, что она в любом случае:

- носит правовой характер, поскольку деятельность и решения соответствующих органов и организаций, а также должностных лиц оцениваются с точки зрения соблюдения Конституции Российской Федерации, исполнения законов, действующих на ее территории, соблюдения прав и свобод человека и гражданина, интересов общества и государства;
- осуществляется в пределах, установленных законом, поскольку иное противоречило бы безусловной законности деятельности самой прокуратуры;
- включает комплекс взаимосвязанных действий по организации, подготовке и проведению проверки, а также оценке полученной информации с точки зрения соответствия Конституции Российской Федерации и законам, действующим на территории государства.



Согласно Разъяснению Прокуратуры Республики Марий Эл «О прокурорской проверке, полномочиях прокурора и мерах прокурорского реагирования» от 15.10.2013 практические работники, определяя сущность проверок, осуществляемых прокурором, отмечают, что *они представляют собой «совокупность проводимых органами прокуратуры мероприятий по оценке соответствия осуществляемой деятельности или действий (бездействия), обязательным требованиям, т.е. требованиям федерального и регионального законодательства».*

В данном определении отмечено ключевое свойство проверки – ее специальная цель – ***установление соответствия действий (бездействия) требованиям законодательства.***



**Прокурорская проверка исполнения закона может быть определена, как основная правовая форма прокурорского надзора – деятельности, осуществляемой в установленном законом порядке, направленной на выявление правонарушений, установление лиц, допустивших эти нарушения, других имеющих значение фактов и обстоятельств, и завершающаяся принятием решения о восстановлении нарушенных прав или констатацией отсутствия правонарушения**



## Вопрос 2. Виды прокурорских проверок

- По направлению деятельности следует различать проверки: *надзорные; ненадзорные; смешанные.*
- В зависимости от предмета следует классифицировать на: *осуществляемые в рамках одного направления (поднаправления) деятельности и комплексные.*
- В зависимости от формы проведения прокурорская проверка может быть *документарной или выездной.*
- По кругу участников проверки могут подразделяться на проверки, проводимые: *единолично прокурором; группой прокуроров; прокурором (прокурорами) с участием специалистов.*
- В зависимости от повода и основания проведения проверок: *текущие проверки и плановые проверки.*
- В зависимости от характера проверяемых вопросов различают следующие виды проверок:  
*целевая проверка исполнения определенных норм законодательства;*  
*комплексная проверка, направленная на изучение широкого круга проверяемых вопросов;*  
*сквозная проверка, охватывающая полностью структуру соответствующего органа;*  
*контрольная проверка, направленная на получение сведений о фактическом устранении выявленных предыдущей проверкой нарушений действующего законодательства.*

Прокурор вправе не проводить самостоятельно проверку по поступившим в прокуратуру материалам, а потребовать ее проведения от органов государственного контроля (надзора) ([абзац 3 п. 1 ст. 22](#) Закона о прокуратуре, [п. 3 ч. 2 ст. 10](#) Закона N 294-ФЗ).

Такое требование оформляется поручением прокурора о проведении проверочных мероприятий в отношении юридического лица или индивидуального предпринимателя (внеплановой проверки).

Такая внеплановая проверка проводится по правилам Закона N 294-ФЗ ([п. 3 ч. 3 ст. 1](#) Закона N 294-ФЗ), причем должностные лица органов контроля обязаны приступить к выполнению требований прокурора о проведении проверок незамедлительно ([п. 4 ст. 22](#) Закона о прокуратуре).

Руководитель органа государственного контроля на основании требования прокурора издает приказ о проведении внеплановой проверки, который является самостоятельным основанием для ее проведения ([п. 3 ч. 2 ст. 10](#) Закона N 294-ФЗ).

Прокуратура может требовать проведения органом надзора внеплановой проверки только в связи с поступившими к ней материалами и обращениями ([п. 3 ч. 2 ст. 10](#) Закона N 294-ФЗ). Таким образом, основанием такого требования прокурора не может быть указание, задание или поручение вышестоящей прокуратуры (*постановления ФАС Дальневосточного округа [от 18.01.2013 N Ф03-6395/12](#); Четвертого ААС [от 15.03.2013 N 04АП-632/13](#); [решение](#) Пермского краевого суда [от 07.06.2012 по делу N 21-320](#)*). Однако противоположная практика также существует: так, суд указал, что указание Генпрокуратуры относится к материалам и обращениям, на основании которых может быть назначена внеплановая выездная проверка, поскольку закон не содержит каких-либо ограничений на квалификацию материалов и обращений, поступивших в прокуратуру, в качестве оснований для проведения внеплановой проверки ([постановление Пятого ААС от 10.12.2012 N 05АП-9853/12](#)); по мнению суда, не имеет правового значения тот факт, что в поручении прокурора не указано конкретное юридическое лицо, в отношении которого необходимо провести проверку; не указаны реквизиты материалов и обращений, поступивших в органы прокуратуры, на основании которых необходимо провести проверку, поскольку не влечет недействительность результатов проверки и не свидетельствует об отсутствии оснований для вынесения распоряжения о проведении проверки ([постановление Семнадцатого ААС от 27.09.2013 N 17АП-8463/13](#)).

В соответствии с пунктом 3 части 2 статьи 10 Федерального закона N 294-ФЗ одним из оснований проведения внеплановой проверки является приказ (распоряжение) руководителя органа государственного контроля (надзора), изданный на основании требования прокурора о проведении внеплановой проверки в рамках надзора за исполнением законов по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям.

Представляется, что при проведении внеплановой проверки на основании требования прокурора предмет указанной проверки ограничен перечнем вопросов, изложенных в требовании прокурора, с учетом прилагаемых к нему материалов и обращений (по возможности).

\*Следует обратить внимание на то обстоятельство, что требование прокурора о проведении внеплановой проверки - документ, типовая форма которого утверждена приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 27 марта 2009 г. N 93 "О реализации Федерального закона от 26 декабря 2008 г. N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля".

\*\*В качестве требования прокурора о проведении внеплановой проверки нельзя рассматривать сопроводительное письмо прокуратуры о переадресации обращения, даже если в нем предлагается при наличии оснований организовать проведение проверочных мероприятий по изложенным заявителем фактам нарушения обязательных требований.

Проведение внеплановой проверки по требованию прокурора необходимо отличать от участия должностных лиц контрольно-надзорных органов в проведении прокурорской проверки в качестве специалистов, помогающих фиксировать отдельные доказательства.

Прокурорская проверка проводится сотрудниками прокуратуры на основании поступивших сообщений, обращений или в соответствии с планами работы органов прокуратуры. Акт прокурорской проверки составляется и подписывается должностными лицами органов прокуратуры либо ее результаты оформляются иными актами прокурорского реагирования.

Органы государственного контроля (надзора), муниципального контроля, должностные лица которых привлекаются к проведению прокурорской проверки, не издают распоряжение о проверке, не уведомляют о проведении проверки, не составляют акты проверки и не выдают предписания об устранении нарушений.



### Вопрос 3. Поводы для назначения прокурорской проверки

Прокурорская проверка назначается **на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов** ([п. 2 ст. 21](#) Закона о прокуратуре, [п. 6](#) приказа Генеральной Прокуратуры РФ от 07.12.2007 N 195).

Такую информацию могут содержать поступившие в прокуратуру письма, заявления, жалобы, в том числе коллективные, запросы (депутатские либо должностных лиц), обращения, направленные средствами массовой информации, или переданные устно на личном приеме ([п.п. 1.9, 2.1](#) Инструкции N 45).

Такая информация может быть самостоятельно обнаружена прокурорами в Интернете ([п. 9](#) Справочника N 1 приказа Генеральной прокуратуры РФ от 18.07.2013 N 295 "Об утверждении и введении в действие Временной инструкции по учету работы прокуроров в органах прокуратуры Российской Федерации").

В качестве повода для прокурорских проверок используются материалы уголовных, гражданских, арбитражных и административных дел, результаты анализа статистики, прокурорской практики, указания вышестоящих прокуратур ([решение](#) Ахтубинского районного суда Астраханской области от 03.02.2015 по делу N 2-228/2015), а также другие материалы, содержащие достаточные данные о нарушениях закона ([п. 6](#) Приказа N 195).

Значительная часть проверок проводится на основании собственных планов работы прокуратур на ближайший календарный период (см. [письмо](#) Генеральной прокуратуры РФ от 21.04.2017 N 76/2-288-2017). Такие планы являются служебными документами, доступ к которым закрыт.

Принцип законности

Принцип  
обоснованности

Принцип этичности

Принцип полноты и  
своевременности

Принцип  
динамичности  
экономичности

Принцип  
объективности

Принцип  
недопустимости

Принцип планомерности  
и эффективности

Принцип  
избирательности  
внезапности



Вопрос 5. **Структура методики прокурорской проверки :**

- 1) информацию о наиболее типичных поводах и основаниях для проведения проверки;  
; 2) рекомендации по наиболее эффективной подготовке к проведению проверки: определению предмета проверки; выбору объектов проверки; определению наиболее целесообразных времени и места проведения проверки; определению круга участников проверки; составлению плана проверки;
- 3) перечень вопросов, подлежащих изучению и проверке;
- 4) рекомендации по определению перечня документов и материалов, подлежащих изучению;
- 5) типичные нарушения закона, выявляемые в ходе прокурорской проверки;
- 6) рекомендации по определению наиболее целесообразных проверочных мероприятий;
- 7) тактические особенности проведения отдельных проверочных мероприятий;
- 8) рекомендации по выбору средств реагирования на выявленные нарушения.

## Вопрос 6. Ключевые показатели прокурорских проверок

Качественные показатели  
Количественные показатели  
Показатели результативности



СПАСИБО ЗА  
ВНИМАНИЕ!