



Учебное пособие

МЕТОДИКА И ТАКТИКА ПРОКУРОРСКИХ ПРОВЕРОК

ПОД РЕДАКЦИЕЙ ДОКТОРА ЮРИДИЧЕСКИХ НАУК,
ПРОФЕССОРА О. Н. КОРШУНОВОЙ

Санкт-Петербург 2025

САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ (ФИЛИАЛ)
УНИВЕРСИТЕТА ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

МЕТОДИКА И ТАКТИКА ПРОКУРОРСКИХ ПРОВЕРОК

Под редакцией доктора юридических наук, профессора
О. Н. КОРШУНОВОЙ

Учебное пособие

Санкт-Петербург
2025

УДК 347.963(075)
ББК 67.72я73
М54

А в т о р ы

О. Н. КОРШУНОВА, д-р юрид. наук, проф. – введение, гл. 1 (в соавт. с К. И. Тимощуком), гл. 2 § 2.4, заключение; Э. Р. ИСЛАМОВА, канд. юрид. наук, доцент – гл. 5; И. Ю. МУРАШКИН, канд. юрид. наук – гл. 4; Е. Л. НИКИТИН, канд. юрид. наук, доцент – гл. 3 § 3.1 (в соавт. с М. Н. Кустовым); В. В. ОМЕЛЬЯНОВИЧ, канд. юрид. наук, доцент – гл. 6 § 6.2; К. И. ТИМОЩУК, канд. физ.-мат. наук – гл. 1 (в соавт. с О. Н. Коршуновой); Г. В. ДЫТЧЕНКО – гл. 2 § 2.5; С. И. КОРЯЧЕНЦОВА – гл. 2 § 2.1–2.3; М. Н. КУСТОВ – гл. 3 § 3.1 (в соавт. с Е. Л. Никитиным); А. Ю. СЕРГЕЕВА – гл. 3 § 3.2; А. С. ФЕДОРОВА – гл. 6 § 6.3; П. В. ШИРОКОВА – гл. 6 § 6.1.

Под редакцией доктора юридических наук, профессора О. Н. КОРШУНОВОЙ

Р е ц е н з е н т ы

Т. И. ОТЧЕСКАЯ, заведующий кафедрой организации судебной и прокурорско-следственной деятельности Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор.

Н. Н. БОРОЗЕНЕЦ, первый заместитель прокурора Ставропольского края, кандидат юридических наук.

Методика и тактика прокурорских проверок : учебное пособие / О. Н. Коршунова, Э. Р. Исламова, И. Ю. Мурашкин [и др.] ; под ред. О. Н. Коршуновой. – М54 Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, 2025. – 1 CD-R (1,47 Мб). – Систем. требования: ПК с процессором Intel Core i3 и более ; 512 Mb и более ; CD/DVD-ROM дисковод ; Microsoft Windows XP и выше ; SVGA 800×600.16 bit и более ; Adobe Acrobat Reader 8.0 и выше. – Загл. с экрана. – Текст : электронный. ISBN 978-5-6054271-7-9

В пособии рассматриваются основные положения методики проведения прокурорских проверок исполнения законов, включая исполнение законов в сфере здравоохранения, ЖКХ, противодействия экстремизму, коррупции, в сфере экологического законодательства, соблюдения прав и свобод человека и гражданина, исполнения законов о несовершеннолетних, а также особенности применения тактических приемов при использовании средств прокурорской деятельности.

Учебное пособие предназначено для обучающихся по программам высшего образования по укрупненной группе специальностей и направлений подготовки 40.00.00 Юриспруденция, а также программам профессиональной переподготовки и повышения квалификации работников органов прокуратуры.

УДК 347.963(075)
ББК 67.72я73

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	4
Глава 1. Понятие и виды прокурорских проверок исполнения законов. Понятие методики и тактики проверки.....	5
Глава 2. Методика и тактика прокурорской проверки исполнения законов и законности правовых актов.....	29
§ 2.1. Общие положения методики и тактики прокурорской проверки исполнения законов и законности правовых актов.....	–
§ 2.2. Методика и тактика прокурорской проверки исполнения законов в сфере здравоохранения.....	49
§ 2.3. Методика и тактика прокурорской проверки исполнения законов в сфере ЖКХ.....	64
§ 2.4. Методика и тактика прокурорской проверки исполнения законов о противодействии экстремизму, терроризму и их финансированию.....	81
§ 2.5. Методика и тактика прокурорской проверки исполнения экологического законодательства.....	99
Глава 3. Методика и тактика прокурорской проверки соблюдения отдельных прав и свобод человека и гражданина.....	111
§ 3.1. Методика и тактика проведения прокурором проверки исполнения законов, регулирующих труд осужденных в исправительных учреждениях.....	–
§ 3.2. Методика и тактика прокурорской проверки соблюдения прав и свобод человека в сфере культуры.....	123
Глава 4. Методика и тактика прокурорской проверки исполнения законов о противодействии коррупции.....	133
Глава 5. Методика и тактика прокурорской проверки исполнения законов при производстве по делам об административных правонарушениях.....	142
Глава 6. Методика и тактика проведения прокурором проверки исполнения законов о несовершеннолетних и молодежи.....	156
§ 6.1. Общие положения методики и тактики проведения прокурором проверки исполнения законов о несовершеннолетних и молодежи.....	–
§ 6.2. Методика и тактика прокурорской проверки исполнения законов в сфере образования.....	180
§ 6.3. Методика и тактика прокурорской проверки в сфере защиты детей от информации, наносящей вред их здоровью, репутации, нравственному и духовному развитию.....	190
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	199
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ.....	200

ВВЕДЕНИЕ

Прокуроры, осуществляя надзорную деятельность, используют различные полномочия по выявлению нарушений закона, нарушений прав и свобод человека и гражданина в различных сферах. Значимым полномочием прокурора надзорного характера выступает прокурорская проверка. От того, насколько правильно избираются методика и тактика ее проведения, во многом зависит эффективность как отдельно взятой проверки, так и прокурорской деятельности в целом. Выработка единых подходов к разработке понятий «методика прокурорской проверки» и «тактика прокурорской проверки» призвана способствовать формированию единых подходов к проведению проверок, достижению целей, стоящих перед органами прокуратуры на современном этапе. Именно этим объясняется то внимание, с которым к данному кругу вопросов подходит теория прокурорской деятельности.

Вырабатывая рекомендации по наиболее эффективному планированию и проведению прокурорских проверок, наука вооружает практических работников органов прокуратуры средствами и методами оптимизации прокурорской деятельности, приемами повышения ее результативности, что способствует не только выявлению и устранению нарушений и их последствий, но и восстановлению нарушенных прав, возмещению вреда, причиненного нарушениями, а также профилактике аналогичных нарушений в будущем.

В соответствии с законом органы прокуратуры проводят проверки исполнения законов на основании поступившей информации о фактах нарушения закона, требующих принятия мер прокурором, если эти сведения нельзя подтвердить или опровергнуть без проведения указанной проверки. При этом законодательно закреплена обязанность прокурора в решении о проведении проверки указывать цели, основания и предмет проверки, а также сроки проведения, порядок их продления, порядок приостановления проверок и другие вопросы.

Высокая степень детализации законодательной регламентации планирования и проведения прокурорских проверок в определенной мере предопределяет необходимость разработки научно обоснованных, детализированных рекомендаций методического и тактического характера, охватывающих все этапы деятельности: от планирования проверок, подготовки к их проведению, выбора объектов проверки, определения круга вопросов, подлежащих проверке, круга мероприятий, необходимых для выявления допущенных нарушений, их причин и условий, которые им способствовали, и до выбора средств реагирования на выявленные нарушения.

Происходящие изменения в политической и экономической жизни государства, появление и обострение внешних и внутренних угроз его безопасности, а также постоянное совершенствование законодательства диктуют необходимость выработки таких рекомендаций, которые могли бы быть оперативно адаптированы к меняющейся действительности при условии сохранения необходимого уровня эффективности проведения прокурорских проверок в различных направлениях и поднаправлениях надзорной деятельности, в том числе деятельности по надзору за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в различных сферах.

Г л а в а 1

ПОНЯТИЕ И ВИДЫ ПРОКУРОРСКИХ ПРОВЕРОК ИСПОЛНЕНИЯ ЗАКОНОВ.

ПОНЯТИЕ МЕТОДИКИ И ТАКТИКИ ПРОВЕРКИ

Организация любой деятельности, для того чтобы обеспечить ее успешность, должна опираться на достижения науки. Не является исключением и деятельность по проведению прокурорских проверок как важная составная часть надзорной деятельности прокурора.

Прокурорам, осуществляющим надзор за исполнением законов в различных сферах деятельности, приходится сталкиваться с необходимостью оценки деятельности – как органов, организаций и учреждений, так и отдельных должностных лиц – с точки зрения соблюдения ими Конституции Российской Федерации и исполнения законов, а также оперативно и надлежащим образом реагировать на любые выявляемые нарушения.

Совершенствование законодательства, изменения, происходящие в определении приоритетных направлений прокурорской деятельности, появление новых видов нарушений закона, необходимость выявления закономерностей формирования противоправного поведения – все это ставит перед прокурорами сложные задачи. Научно обоснованные рекомендации, призванные обеспечить надлежащую эффективность рассматриваемой деятельности, способны вооружить прокурора такими средствами и методами, которые будут способствовать решению стоящих перед прокурором задач.

Прокуроры осуществляют свою деятельность, руководствуясь соответствующими положениями закона, используя опыт практической деятельности на том или ином направлении деятельности (как свой собственный, так и накопленный коллегами). Очевидно, что различия в законодательной регламентации тех или иных общественных отношений или групп общественных отношений определяют особенности деятельности прокурора на соответствующем направлении деятельности. Вместе с тем существуют некоторые общие положения, которые могут быть учтены при разработке и использовании методики проведения прокурорской проверки.

Методические рекомендации по организации и проведению прокурорских проверок различных видов, разработка которых на современном этапе остается актуальной, не решают и не могут решить в полном объеме проблемы эффективного выявления правонарушений и использования соответствующих средств реагирования. Для обеспечения принятия законного и обоснованного решения по результатам любой прокурорской проверки должны быть сформулированы общие подходы, позволяющие разрабатывать методические рекомендации, которые бы охватывали весь процесс проверочной деятельности прокурора, включая подготовку к проведению проверки, собственно, ее проведение, а также анализ и оценку полученных результатов с целью выбора и использования соответствующих средств и мер прокурорского реагирования.

Изменения законодательства, подходов к определению роли и значения прокуратуры поставили перед прокурорами новые задачи: творчески осмыслить происходящие в обществе и законодательстве процессы и перемены, изучить имеющиеся методические рекомендации, направленные на повышение эффективности прокурорской деятельности в целом и каждой проверки в частности.

Деятельность прокурора сложна и многоэтапна. Цели ее осуществления определены законом. Прокуратура Российской Федерации осуществляет свою деятельность в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства. Именно с таких позиций следует определять цели, задачи и сущность проводимых прокурором проверок исполнения законов на тех или иных направлениях деятельности.

Прежде чем перейти к определению понятий методики и тактики прокурорской проверки, следует выяснить, что собой представляет прокурорская проверка, поскольку в настоящее время нет единого мнения на этот счет.

С одной стороны, прокурорская проверка является основным способом выявления нарушений закона. Обладая информацией о состоянии законности и допущенных нарушениях закона в той или иной отрасли законодательства (двух и более смежных отраслях), прокурор принимает решение о необходимости проверить, насколько имеющиеся данные соответствуют действительности. И если в деятельности или решениях тех или иных объектов надзора (деятельности или решениях их должностных лиц, руководителей) имеются нарушения законодательства, если указанными субъектами не соблюдается Конституция Российской Федерации, нарушаются права и свободы человека и гражданина, а также законные интересы общества и государства, то именно в рамках прокурорской проверки имеется возможность выявить указанные факты и дать им оценку с точки зрения закона. Кроме того, полученные результаты проверки позволяют прокурору обоснованно

выбрать те средства реагирования, которые являются наиболее целесообразными в той или иной ситуации, будут наиболее эффективным образом способствовать пресечению допускаемых нарушений, привлечению к ответственности виновных, восстановлению нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также могут быть использованы для предупреждения аналогичных нарушений в будущем.

С другой стороны, прокурорская проверка – это полномочие прокурора по надзору за точным и единообразным исполнением законов.

Законодатель, определяя предметы надзора за исполнением законов и законностью правовых актов (ст. 21 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»¹ (далее – Закон о прокуратуре)), а также за соблюдением прав и свобод человека и гражданина (ст. 26 Закона о прокуратуре), подчеркивает, что при осуществлении своей деятельности органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы (п. 2 ст. 21 Закона о прокуратуре) и должностных лиц, осуществляющих контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, не вмешиваются в оперативно-хозяйственную деятельность организаций (п. 2 ст. 26 Закона о прокуратуре). В соответствии с названным Законом проверка исполнения законов проводится на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором, если эти сведения нельзя подтвердить или опровергнуть без проведения указанной проверки (п. 2 ст. 21 Закона о прокуратуре). Это положение в полной мере распространяется на организацию и осуществление надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, поскольку проведение прокурором проверки на данном направлении надзора осуществляется с учетом положений пп. 2–15 ст. 21 Закона о прокуратуре.

Следовательно, Закон о прокуратуре предоставляет прокурору право проводить проверки при осуществлении надзора как за исполнением законов, так и за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Именно поэтому далее организация и осуществление деятельности, связанной с планированием и проведением прокурорских проверок, будет рассматриваться применительно к указанным направлениям надзорной деятельности прокуратуры в едином контексте.

Одновременно следует иметь в виду, что право проводить проверку закреплено в качестве полномочия прокурора. При осуществлении возложенных на него функций прокурор вправе «проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона» (абз. 2 п. 1 ст. 22 Закона о прокуратуре), а также прокурор «проверяет заявления, жалобы и иные сообщения о нарушении прав и свобод человека и гражданина <...> использует полномочия, предусмотренные

¹ Все названные в работе нормативные акты и материалы судебной практики, если не указано иное, смотри: КонсультантПлюс : справочно-правовая система : сайт. URL: <https://www.consultant.ru>.

статьей 22 настоящего Федерального закона» (п. 1 ст. 27 Закона о прокуратуре).

Более того, законом закреплен ряд полномочий, реализация которых обеспечивает возможность проведения прокурорской проверки и надлежащий уровень ее эффективности. Так, прокурор вправе (п. 1 ст. 22 Закона о прокуратуре):

по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территории и в помещения поднадзорных органов, иметь доступ к их документам и материалам;

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 пп. 2, 2.1, 2.3, 2.4, 2.5 ст. 6 Закона о прокуратуре; 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.

Таким образом, допустимо сделать вывод о том, что Закон о прокуратуре наделяет прокурора полномочиями по осуществлению проверок соблюдения Конституции Российской Федерации и исполнения законов, действующих на территории Российской Федерации, а также соблюдения прав и свобод человека и гражданина. При этом следует различать полномочие прокурора на проведение проверки и саму проверку как средство получения информации о нарушениях законов. Очевидно, что сама по себе проверка не является полномочием, поскольку полномочия реализуются через соответствующие средства. Сущность полномочия прокурора «проводить проверку» заключается в праве и обязанности прибегать к средству «проверка».

Определение проверки как наиболее распространенного правового средства прокурорского надзора, связанного с обнаружением любых правонарушений и применяемого во всех его направлениях, не является новым для науки². Ограничение сферы применения таких проверок осуществлением надзора ранее было в определенной степени обусловлено тем, что в соответствии с ранее действовавшим законодательством прокурор обладал надзорными полномочиями и при рассмотрении дел судами. Сегодня, когда прокуратура реализует не только надзорные, но и ненадзорные функции, важно определить место прокурорской проверки при осуществлении как

² Ломовский В. Д. О понятии и содержании прокурорской проверки // Правоведение. 1988. № 5. С. 89.

надзорных, так и ненадзорных полномочий. Ранее указанный круг вопросов уже был предметом исследования³. Необходимость изучения особенностей проведения проверочных мероприятий прокурором в ненадзорных направлениях деятельности была продиктована прежде всего тем, что все чаще состояние законности обуславливает необходимость комплексного подхода прокурора к достижению целей и решению задач, стоящих перед ним и органами прокуратуры. В таких ситуациях участие в судопроизводстве того или иного вида представляет собой логичное продолжение надзорной деятельности. И наоборот, информация, полученная прокурором, участвующим в рассмотрении дела судом, может свидетельствовать о необходимости проведения надзорной проверки и быть использована при организации и проведении надзорной проверки.

Однако на современном этапе после законодательного закрепления (фактически процессуализации) прокурорских проверок именно применительно к надзорным направлениям, и прежде всего к надзорам за исполнением законов и соблюдением прав и свобод человека и гражданина, обоснованным представляется рассматривать вопросы подготовки и проведения прокурорских проверок, особенности методики и тактики их проведения применительно именно к указанным двум надзорным направлениям. Вместе с тем для краткости представляется допустимым использовать при рассмотрении указанных вопросов понятие «проверка исполнения законов».

Поскольку любая функция прокуратуры – это осуществляемый в регламентируемых федеральным законодательством рамках вид деятельности, направленный на достижение поставленных перед прокуратурой России целей, заключающийся в реализации прокурорами возложенных на них полномочий, исходя из установленной законами и руководящими указаниями вышестоящих прокуроров компетенции, то к числу целей, стоящих перед прокурором при проведении проверок, следует относить: обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защиту прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов общества и государства. Именно поэтому основные подходы к определению сущности, целей, а также методики и тактики проведения проверок в различных направлениях надзора за исполнением законов будут рассмотрены в едином контексте и с единых позиций, что позволит обеспечить законодательно закрепленное единство организации и функционирования органов прокуратуры в Российской Федерации.

³ См., напр.: Методика и тактика проведения прокурорской проверки : учебное пособие / Е. Л. Никитин, Н. В. Кулик, И. И. Головки [и др.] ; под ред. О. Н. Коршуновой. СПб., 2014. 240 с. ; Прокурорская проверка. Методика и тактика проведения : учебное пособие / О. Н. Коршунова, Е. А. Бурмистрова, И. И. Головки [и др.] ; под ред. О. Н. Коршуновой. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2019. 408 с.

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.

Многое в организации и проведении проверки зависит от того, при осуществлении деятельности в каком именно направлении она осуществляется, что именно выступает в качестве предмета деятельности, кто участвует в проведении проверки и т. д., поэтому справедливым представляется признать существование достаточно большого числа видов проверок. Для разработки более конкретизированных рекомендаций по подготовке, проведению проверок и оценке полученных результатов указанные виды должны быть систематизированы. Принимая во внимание, что классификации могут быть проведены по достаточно большому числу оснований, рассмотрим только те, которые определяют необходимость разработки самостоятельных комплексов методических рекомендаций, призванных обеспечить надлежащую эффективность прокурорской деятельности. В первую очередь виды проверок следует классифицировать в зависимости от того, в каком направлении надзора они проводятся. По направлению деятельности следует различать проверки: проводимые в рамках одного направления (поднаправления), двух и более направлений (поднаправлений). Проверки второго вида представляется допустимым именовать также комплексными.

Поскольку в ряде случаев особенности предмета деятельности различаются весьма существенно применительно не только к различным направлениям деятельности, но и к поднаправлениям, приведенная выше классификация может быть представлена и в более развернутом варианте. Например, проверка исполнения законов может проводиться в рамках надзора за исполнением законодательства об образовании, о здравоохранении, о труде и т. д. Проверки каждого из названных видов представляют собой проверки исполнения надзора в соответствующем направлении. Одновременно при проведении проверок исполнения законов на таких объектах надзора, как

образовательные организации, организации здравоохранения, могут планироваться и проводиться комплексные проверки исполнения законов и соблюдения прав и свобод человека и гражданина; исполнения законов о труде и соблюдения трудовых прав граждан и т. д.

При этом проверки, осуществляемые в рамках одного направления, могут проводиться в рамках одного поднаправления или также носить комплексный характер в рамках данного направления деятельности. Комплексные проверки могут проводиться в двух и более поднаправлениях различных направлений деятельности. Детализация данной классификации может быть продолжена с учетом того, что имеются различные участки деятельности прокурора, также в определенной мере различающиеся в зависимости от особенностей предмета деятельности.

По кругу участников проверки могут подразделяться на проверки, проводимые: 1) единолично прокурором; 2) группой прокуроров; 3) прокурором (прокурорами) с участием специалистов (одного или группы специалистов). Данная классификация также имеет большое методическое значение, поскольку в случае проведения проверки единолично прокурором методические рекомендации разрабатываются с учетом того, что организационная составляющая деятельности минимальна. Для проверок второго и третьего видов организационная составляющая не только увеличивается, но и обязательно включает значимые аспекты взаимодействия субъектов, участвующих в проверке, как с представителями проверяемого объекта, так и между собой. При этом особенности взаимодействия будут различаться в зависимости от специальности (специализации) субъектов проверки. Очевидно, что возможны три вектора взаимодействия: между прокурорами, проводящими проверку, между специалистами одной или различных специальностей, участвующих в проверке, а также между прокурорами и специалистами, поэтому и рекомендации, направленные на повышение эффективности деятельности прокурора, должны разрабатываться с учетом этих факторов.

Привлечение к участию в проверке специалистов в той или иной области делает необходимым разработку рекомендаций, которые обеспечат не только своевременное и правильное решение вопроса о том, нужно ли привлекать специалиста в каждом конкретном случае, но и вопросов о том, какие именно специалисты необходимы, в какой области знаний, в каком количестве, на каком этапе проверки они должны быть привлечены для наиболее эффективного использования.

Кроме того, выделяют контрольные и повторные проверки. При необходимости проконтролировать наличие и характер изменений, произошедших в деятельности объекта после ранее проведенной проверки, может быть проведена контрольная проверка. Поскольку в соответствии с законом (п. 12 ст. 21 Закона о прокуратуре) проведение повторной проверки в связи с теми

же фактами, которым по итогам ранее проведенной проверки уже была дана или должна была быть дана правовая оценка, допускается только в перечисленных в законе исключительных случаях, то и в качестве видов (подвидов) повторных проверок следует выделять проверки, проводимые:

по новым или вновь открывшимся обстоятельствам;

по истечении установленного ст. 24 Закона о прокуратуре срока устранения нарушений закона, выявленных в ходе первоначальной прокурорской проверки. Иными словами, во втором случае речь идет практически о контрольной проверке, которая одновременно является повторной.

Выше уже упоминалось, что деятельность прокурора носит сложный составной характер, поэтому для целей разработки наиболее эффективных и конкретизированных рекомендаций представляется целесообразным выделять в этой деятельности отдельные этапы, которые различаются в зависимости от целей, задач и содержания. С этих позиций представляется целесообразным выделять следующие этапы проверочной деятельности прокурора:

подготовка к проведению проверки: определение предмета, объектов, времени и места проведения, круга участников, составление плана;

проведение проверочных мероприятий;

оценка полученной информации и выбор средств (в том числе актов) прокурорского реагирования.

При этом *подготовительный этап прокурорской проверки* включает также: установление оснований для проведения проверки; изучение материалов предшествующих проверок на данном объекте надзора или аналогичных объектах, нормативных правовых актов, регулирующих деятельность проверяемого объекта, а также приказов и указаний Генерального прокурора Российской Федерации, его заместителей и прокуроров субъектов Российской Федерации по соответствующим направлениям деятельности, методических пособий и рекомендаций по предмету проверки; определение методики и тактики проведения проверки, подбор специалистов, привлекаемых к проверке, а также составление плана проверки.

На *этапе проведения прокурорской проверки* следует иметь в виду, что основными источниками получения информации о нарушениях закона являются:

устные и письменные сообщения граждан и организаций (физических, юридических и должностных лиц);

сообщения средств массовой информации (СМИ);

информация, полученная в процессе мониторинга различных интернет-ресурсов;

материалы уголовных, гражданских, административных и арбитражных дел, а также материалы об административных правонарушениях;

материалы предыдущих прокурорских проверок;

различная документация, отражающая:

правовой статус организаций и должностных лиц (уставы, учредительные договоры, должностные обязанности, приказы, инструкции и т. п.);

процесс и результаты деятельности проверяемых объектов надзора (правовые акты, издаваемые соответствующими органами власти и должностными лицами; проектно-сметная документация, договоры с партнерами, контрагентами, клиентами, а также акты об их исполнении; протоколы следственных действий и процессуальных решений органов предварительного расследования; оперативно-служебная документация оперативно-разыскных органов; статистические, бухгалтерские и иные отчеты и т. д.);

акты внутриведомственных и вневедомственных проверок различных контролирующих и правоохранительных органов (ревизии, инвентаризации, служебные проверки, заключения экспертиз и специалистов и т. д.);

различные предметы, являющиеся носителями информации (компьютерная техника, цифровые и аналоговые носители информации), пробы и образцы веществ и материалов, материальные ценности и т. п.

Содержание *заключительного этапа прокурорской проверки* определяется полученными результатами. Анализ и оценка полученной информации могут осуществляться как самостоятельно прокурором, проводившим проверку, так и с привлечением к обсуждению результатов проверки других лиц (прокуроров, осуществляющих надзор в смежных направлениях или обеспечивающих участие в рассмотрении дел судами, заинтересованных должностных лиц проверяемого органа) в форме оперативного совещания, которое может проводиться как в прокуратуре, так и на проверяемом объекте. При этом особое внимание должно уделяться анализу причин и условий выявленных нарушений закона, способам их устранения и профилактики.

По итогам проверки в зависимости от ее результатов составляются документы различных видов. Если в ходе проверки никакие нарушения закона не были выявлены, то в десятидневный срок со дня ее завершения составляется **акт** по установленной Генеральным прокурором Российской Федерации форме, копия которого направляется руководителю или иному уполномоченному представителю проверяемого органа (организации) (п. 14 ст. 21 Закона о прокуратуре).

Если же будут выявлены нарушения закона, то в зависимости от характера нарушений прокурором составляются акты реагирования: протест, представление, постановление. В случае получения сведений о готовящихся противоправных деяниях и в целях их предупреждения прокурор или его заместитель направляют **предостережение о недопустимости нарушения закона**. Предостережение направляется в письменной форме соответствующим

щим должностным лицам, а при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях, содержащих признаки экстремистской деятельности, – руководителям общественных (религиозных) объединений и иным лицам (ст. 25.1 Закона о прокуратуре).

В предусмотренных законом случаях на основании поступивших в органы прокуратуры материалов и обращений, свидетельствующих о причинении вреда (ущерба) или об угрозе причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, прокуроры вправе использовать также полномочие направлять **требования о проведении контрольного (надзорного) мероприятия** в уполномоченные контрольные (надзорные) органы. При этом направление требования о проведении контрольного (надзорного) мероприятия в отношении одного и того же лица по одним и тем же основаниям не допускается.

Типовая форма требования прокурора о проведении контрольного (надзорного) мероприятия и порядок его направления устанавливаются приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 2 июня 2021 г. № 294 «О реализации Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ „О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации“» (Приложение № 1).

Оценка полученной в ходе проверки информации и выбор средств (в том числе актов) прокурорского реагирования производятся с точки зрения соответствия осуществленной деятельности и принятых решений закону и в пределах полномочий прокурора.

Поскольку принцип единства организации и деятельности прокуратуры Российской Федерации является одним из основных, обоснованным представляется вывод о существовании общих закономерностей деятельности прокурора по проведению прокурорской проверки (проверочных действий) в любом из направлений (поднаправлений) надзорной деятельности. Поэтому могут быть сформулированы наиболее общие подходы к разработке и использованию методических рекомендаций по организации, подготовке и проведению прокурорской проверки, а также оценке ее результатов.

Для обеспечения единства подходов к осуществлению деятельности прокурора представляется целесообразным говорить не просто о методических рекомендациях, призванных обеспечить необходимый уровень эффективности этой деятельности, но о методике и тактике проведения прокурорских проверок.

Следуя традициям, сложившимся в науке, под **методикой прокурорской проверки** будем понимать *комплекс научно обоснованных рекомендаций по наиболее эффективным организации, подготовке, производству действий, направленных на выявление нарушений исполнения законов в той или иной сфере, а также оценке полученных результатов и выбору адекватных мер прокурорского реагирования на выявленные нарушения.*

Методику прокурорской проверки следует отличать от методики прокурорского надзора, под которой понимается совокупность методов и приемов, применяемых прокурорами в целях выявления, устранения и предупреждения нарушений законов и способствующих им обстоятельств, установления виновных в этом лиц, восстановления нарушенных прав и свобод человека и гражданина, интересов общества и государства. Методика прокурорского надзора и методика прокурорской проверки соотносятся как общее и частное.

Методика прокурорской проверки призвана обеспечивать достижение целей прокурорской деятельности. Именно поэтому к числу **основных принципов**, в соответствии с которыми должны разрабатываться и использоваться методические рекомендации, следует относить принципы законности, эффективности, научности, этичности.

Принцип законности, будучи одним из основных в организации и осуществлении деятельности прокуратуры Российской Федерации, не нуждается в дополнительном рассмотрении. Методика проведения любой прокурорской проверки должна разрабатываться и использоваться таким образом, чтобы обеспечить верховенство закона, единство и укрепление законности, защиту прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

Важное значение имеет принцип эффективности, поэтому методические рекомендации должны быть ориентированы на повышение эффективности деятельности прокурора либо на обеспечение надлежащего уровня эффективности такой деятельности.

Разрабатываемые и применяемые рекомендации должны быть научно обоснованными, т. е. использовать современные достижения науки: теории прокурорской деятельности, научной организации труда, психологии, науки управления и т. д.

Кроме того, использование разрабатываемых рекомендаций должно нацеливать прокурора на необходимость соблюдения этики прокурорского работника в любых ситуациях, в том числе и носящих остроконфликтный характер, как это иногда бывает при проведении проверок, и обеспечивать возможность соблюдения соответствующих норм и правил, используя определенный спектр тактических приемов и средств.

Методические рекомендации также призваны обеспечить реализацию принципов планомерности, экономичности, избирательности, оперативности, динамичности, внезапности.

Другими словами, деятельность прокурора в целом и прокурорская проверка в частности должна осуществляться планомерно, т. е. в соответствии с обоснованными планами, последовательно, логично. Для своевременного достижения стоящих перед прокуратурой целей прокурор должен

быть вооружен наиболее экономичными, наиболее целесообразными средствами и методами, использование которых обеспечит надлежащую результативность деятельности.

Реализация указанных принципов будет способствовать повышению эффективности проводимых прокурорами проверок и прежде всего в части соблюдения установленных законом сроков. В соответствии с Законом о прокуратуре срок проведения проверки не должен превышать 30 календарных дней со дня ее начала. В исключительных случаях, связанных с необходимостью проведения прокурором дополнительных проверочных мероприятий в рамках указанной проверки, по решению прокурора или его заместителя срок проведения проверки может быть продлен, но не более чем еще на 30 календарных дней. При необходимости решение о последующем продлении на срок, не превышающий 30 календарных дней, может быть принято только Генеральным прокурором Российской Федерации или уполномоченным им заместителем Генерального прокурора Российской Федерации (п. 4 ст. 21 Закона о прокуратуре).

Решению стоящих перед прокурором задач способствует и избирательность проверок. Наличие большого числа объектов и субъектов надзора, в деятельности и решениях которых могут иметь место нарушения законов, диктует необходимость продуманного подхода прокурора к планированию проверок.

В случае когда проведение проверки уже намечено, деятельность прокурора должна носить оперативный, динамичный характер. Неоправданное промедление в проведении тех или иных действий может привести к тому, что нарушения закона продолжатся, нарушения прав и свобод человека и гражданина будут принимать все более серьезные или даже угрожающие размеры, что в свою очередь приведет к более существенным нарушениям интересов общества или государства. Внезапное проведение тех или иных проверок или даже отдельных проверочных мероприятий также призвано обеспечить достижение стоящих перед прокуратурой целей наиболее эффективным образом. О внезапности проведения проверок уместным представляется говорить в ситуации, когда у руководителей проверяемого объекта или иных должностных лиц нет оснований для прогнозирования прокурорских проверок (отсутствие серьезных нарушений закона, недавно проведенные контрольно-надзорные мероприятия, которые не выявили нарушений, и т. п.). Вместе с тем обоснованным представляется рассматривать и возможную внезапность проведения отдельных проверочных мероприятий, когда о проведении проверки соответствующие лица надлежащим образом уведомлены, однако последние не прогнозируют проведение конкретных проверочных мероприятий вообще или их проведение с привлечением соответствующих специалистов, с использованием специальных методов

и средств (например, квадрокоптеров для осмотра объектов, расположенных в удаленной местности, и т. п.).

В целях обеспечения единства в разработке и использовании методики проведения прокурорской проверки представляется целесообразным рассмотреть типичную структуру такой методики.

К **основным элементам структуры методики прокурорской проверки** представляется целесообразным отнести:

информацию о наиболее типичных поводах и основаниях для проведения проверки;

рекомендации по наиболее эффективной подготовке к проведению проверки:

по определению предмета проверки,

выбору объектов проверки,

определению наиболее целесообразных времени и места проведения проверки,

определению круга участников проверки,

составлению плана проверки;

перечень вопросов, подлежащих изучению и проверке;

рекомендации по определению перечня документов и материалов, подлежащих изучению;

типичные нарушения закона, выявляемые в ходе прокурорской проверки;

рекомендации по определению наиболее целесообразных проверочных мероприятий;

тактические особенности проведения отдельных проверочных мероприятий;

рекомендации по выбору средств реагирования на выявленные нарушения.

К числу наиболее типичных **поводов и оснований проведения прокурорской проверки** относятся заявления и сообщения граждан; сообщения средств массовой информации; результаты анализа состояния законности на территории, мониторинга интернет-ресурсов, проведенных ранее проверок; результаты расследования преступлений, иных правонарушений; информация, полученная из материалов административных, арбитражных и гражданских дел, дел об административных правонарушениях. Основаниями для планирования и проведения проверок выступают также планы работы Генеральной прокуратуры Российской Федерации, вышестоящих прокуратур, прокуратуры города, района и приравненных к ним прокуратур.

Рекомендации по наиболее эффективной подготовке к проведению проверки должны ориентировать прокурора прежде всего на правильное определение предмета проверки и объектов проверки. Выбор наиболее целесообразных времени и места проведения проверки, а также определение

круга участников проверки во многом зависят от предмета и объектов проверки. Результаты этой деятельности должны найти отражение *в плане проверки*. Чем сложнее планируемая проверка, тем обоснованнее будут рекомендации по составлению именно письменного плана, который, кроме того, будет включать перечень вопросов, подлежащих изучению и проверке; перечень документов и материалов, подлежащих изучению. В особо сложных случаях план может также содержать перечень планируемых проверочных мероприятий и тактические приемы проведения отдельных проверочных мероприятий.

Существенное значение имеет правильное составление ***решения о проведении прокурорской проверки***. Само по себе решение принимается прокурором или его заместителем и доводится до сведения руководителя или иного уполномоченного представителя проверяемого органа (организации) не позднее дня начала проверки. В решении о проведении проверки в обязательном порядке должны быть указаны цели, основания и предмет проверки. При этом предмет каждой проверки является составной частью предмета надзора в данном направлении либо поднаправлении. В случае принятия решения о проведении комплексной проверки при определении предмета проверки должны найти отражение все составные части соответствующих направлений или поднаправлений надзора. Так, если принято решение о проведении проверки исполнения законов об образовании в образовательной организации среднего образования, предметом проверки будет соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законодательства, регулирующего образовательную деятельность в организациях среднего образования, а также соблюдение прав и свобод обучающихся и преподавателей.

Если в ходе указанной проверки получены сведения, указывающие на наличие в деятельности проверяемого органа (организации) иных, требующих принятия мер прокурором, нарушений законов, подтвердить или опровергнуть которые невозможно без проведения проверки, прокурор или его заместитель принимает мотивированное решение о расширении предмета указанной проверки или решение о проведении новой проверки и доводит принятое решение до сведения руководителя или иного уполномоченного представителя проверяемого органа (организации) не позднее дня его принятия.

Типовая форма решения о проведении проверки и типовая форма мотивированного решения о расширении предмета указанной проверки утверждаются Генеральным прокурором Российской Федерации (см.: приложения № 1 и № 2 к приказу Генерального прокурора Российской Федерации 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“»).

Результаты изучения материалов прокурорской деятельности позволяют в наиболее общем виде сформулировать перечень вопросов, подлежащих изучению и проверке. Однако практически невозможно разработать эти перечни для всех случаев проведения прокурорских проверок (проверочных действий). Поэтому при планировании конкретной проверки прокурору следует самостоятельно конкретизировать перечень вопросов, подлежащих изучению и проверке, взяв за основу перечень, приведенный в методике прокурорской проверки в наиболее обобщенном виде для соответствующего направления (поднаправления или участка) деятельности.

Рекомендации по определению перечня документов и материалов, подлежащих изучению, также носят достаточно обобщенный характер и должны нацеливать прокурора на правильное определение такого перечня в каждом конкретном случае.

Информация о типичных нарушениях закона, выявляемых в ходе прокурорской проверки при осуществлении деятельности в том или ином направлении (поднаправлении), позволит прокурору более целенаправленно организовать, подготовить и провести проверку. Зная о том, какие нарушения относятся к числу наиболее типичных, прокурор сможет в ходе проверки своевременно выявить информацию об аналогичных или похожих нарушениях.

Рекомендации по определению наиболее целесообразных проверочных мероприятий также могут быть сформулированы в наиболее общем виде и должны помочь прокурору выбрать те мероприятия, которые будут наиболее целесообразными в каждом конкретном случае.

При подготовке к проведению проверки и непосредственно в процессе проведения проверки прокурору следует учитывать, что срок проведения проверки в отношении органа (организации), осуществляющего свою деятельность на территориях нескольких субъектов Российской Федерации, устанавливается отдельно по каждому филиалу, представительству, обособленному структурному подразделению, региональному отделению органа (организации) (п. 5 ст. 21 Закона о прокуратуре).

В ряде случаев проведение проверки по решению прокурора или его заместителя может быть неоднократно приостановлено. В качестве оснований для такого приостановления законодатель приводит следующие:

необходимость 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;

невозможность завершения указанной проверки в пределах срока ее проведения по причине действий (бездействия) проверяемого органа (организации), препятствующих проведению указанной проверки;

непредставление истребованных 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 (п. 6 ст. 21 Закона о прокуратуре).

В то же время общий срок приостановлений прокурором или его заместителем проведения проверки не может превышать шести месяцев. В случае невозможности в течение данных шести месяцев завершить проведение мероприятий, необходимых для получения значимой информации, либо получить необходимые информацию, документы и материалы или их копии срок приостановления проверки может быть продлен по решению Генерального прокурора Российской Федерации или уполномоченного им заместителя Генерального прокурора Российской Федерации, но не более чем еще на шесть месяцев (п. 7 ст. 21 Закона о прокуратуре).

Когда отпадают (прекращаются) основания для приостановления проверки, ее проведение возобновляется решением прокурора или его заместителя (п. 8 ст. 21 Закона о прокуратуре).

Кроме того, следует учитывать, что в срок проведения проверки не включается срок:

на который указанная проверка была приостановлена;

между датой окончания сроков для представления необходимых информации, документов и материалов или их копий, установленных абз. 1 п. 2 и п. 2.1 ст. 6 Закона о прокуратуре, и датой их представления;

установленный прокурором, в случае если проверяемый орган (организация) уведомил прокурора в письменной форме о невозможности представления указанных информации, документов, материалов или их копий в установленный срок с изложением объективных причин (абз. 2 п. 2 ст. 6 Закона о прокуратуре).

Важно подчеркнуть, что в случае приостановления проверки документы и материалы, изъятые у проверяемого органа (организации), возвращаются этому органу (организации), за исключением случаев, если указанные документы и материалы необходимы:

для решения вопроса об уголовном преследовании;

для проведения исследований, испытаний, специальных экспертиз, результаты проведения которых могут повлиять на выводы проводимой проверки (п. 10 ст. 21 Закона о прокуратуре).

Руководитель или иной уполномоченный представитель проверяемого органа (организации) должен быть уведомлен о продлении (приостановлении, возобновлении) срока проведения проверки в течение двух дней со дня принятия решения о продлении (приостановлении, возобновлении) срока проведения указанной проверки (п. 11 ст. 21 Закона о прокуратуре).

Все действия (бездействие) и решения прокурора, связанные с проведением проверки, могут быть обжалованы в установленном законом порядке (п. 15 ст. 21 Закона о прокуратуре).

Прежде чем рассматривать тактические аспекты проведения прокурорских проверок, следует определить само понятие тактики применительно к прокурорской деятельности. Как известно, термин «тактика» многими науками и прикладными дисциплинами заимствован из военной науки, где тактика понимается как теория и практика подготовки и ведения боя, умение располагать имеющимися силами. Ближе других к исследуемому нами понятию представляется понятие тактики, используемое в криминалистике, где она определяется как совокупность научных рекомендаций по наиболее эффективным организации и производству отдельных следственных и судебных действий.

Следуя сложившимся в науке традициям, тактику прокурорской проверки можно определить как совокупность научно обоснованных приемов и средств реализации полномочий прокурора при подготовке, проведении и оценке результатов прокурорской проверки. Соответственно, тактические особенности проведения отдельных проверочных мероприятий являются значимой составной частью методики прокурорской проверки. От того, насколько тактически грамотно будут проведены отдельные запланированные мероприятия, во многом зависит успешность всей проверки в целом.

Таким образом, будем исходить из того, что тактика проведения прокурорской проверки включает тактические особенности подготовки к проведению прокурорской проверки в зависимости от направления (поднаправления) деятельности и предмета надзорной деятельности; тактику отдельных проверочных действий прокурора (тактику получения объяснений, тактику изучения документов и т. д.); тактические особенности оценки полученных результатов, а также тактические особенности выбора средств прокурорского реагирования.

Успешность проведения проверки еще не обеспечивает в полной мере достижения целей, стоящих перед прокурором. Важно, чтобы прокурор не только выявил допущенные нарушения закона, но и правильно выбрал и использовал те средства, которые предусмотрены законом. Именно поэтому в качестве последней составной части тактики проведения прокурорской проверки предлагаются рекомендации по выбору средств реагирования на выявленные нарушения. Правильный выбор и надлежащее использование существующих средств реагирования обеспечивают достижение целей и отдельно взятой проверки, и деятельности прокуратуры в целом по обеспечению верховенства закона, единства и укрепления законности, защите прав и свобод человека и гражданина, интересов общества и государства.

Обеспечению эффективности проведения прокурорской проверки во многом способствует использование современных информационных технологий. На современном этапе цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры Российской Федерации большое значение приобретает не только непосредственно внедрение информационно-технологических решений, но и их активное использование. В распоряжении прокуратуры Российской Федерации имеется широкий спектр программного обеспечения, как входящего в информационную систему органов прокуратуры и доступного только в единой защищенной сети передачи данных органов прокуратуры, так и используемого через внешний доступ, позволяющего решать задачи различного характера. Перечень информационных систем персональных данных органов и организаций прокуратуры Российской Федерации утвержден приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 12 мая 2023 г. № 316 «Об утверждении перечня информационных систем персональных данных органов и организаций прокуратуры Российской Федерации».

С мая 2020 года в эксплуатацию введено специальное программное обеспечение – Единый портал прокуратуры Российской Федерации, который состоит из открытого и закрытого контуров. Открытый контур предназначен для получения информации о прокуратуре Российской Федерации непосредственно из сети «Интернет» и доступен широкому кругу пользователей. Доступ к закрытому контуру осуществляется из единой защищенной сети передачи данных органов прокуратуры Российской Федерации и предоставляет возможность для работников прокуратуры получить доступ к внутренним информационно-аналитическим и организационно-распорядительным документам. Это позволяет изучить соответствующие приказы и указания Генерального прокурора Российской Федерации, подчиненных ему прокуроров, обзоры и информационные письма по направлениям деятельности органов прокуратуры, что является весьма полезным при подготовке к проведению проверок.

Частью открытого контура Единого портала прокуратуры Российской Федерации является информационная система по организации и контролю коммуникационного взаимодействия с гражданами и предназначена для информационного обеспечения процесса приема обращений от граждан Российской Федерации, а именно для предоставления своевременной и актуальной информации по изменениям в законодательстве, для предоставления информации о новостях Генеральной прокуратуры Российской Федерации, для упрощения процесса подачи обращений в прокуратуру об экстремизме, о нарушении прав несовершеннолетних, для обращения по прямой линии предпринимателей и записи на прием, для своевременного оповещения граждан о статусах решения их проблем, для удобства и быстроедействия ра-

боты с существующими сервисами (реестрами), для быстрого доступа к образцам документов. Подача обращений и записи на прием осуществляется через личный кабинет, регистрация которого проходит через единую систему идентификации и аутентификации⁴.

Применительно к подготовке и проведению прокурорских проверок исполнения законов актуальными являются: автоматизированный информационный комплекс «Надзор-WEB» (АИК «Надзор-WEB»); Государственная автоматизированная система правовой статистики; информационная система межведомственного электронного взаимодействия Генеральной прокуратуры Российской Федерации; информационная система по организации и контролю коммуникационного взаимодействия с гражданами; специальное программное обеспечение Единый портал прокуратуры Российской Федерации, а также федеральная государственная информационная система Единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий.

Так, автоматизированный информационный комплекс «Надзор-WEB» создан для автоматизации делопроизводственной и надзорной деятельности и используется в органах прокуратуры в целях повышения эффективности процессов работы с документами и проектами документов, оптимизации потоков документов, создания единого информационного пространства для их ввода, обработки, анализа и хранения; позволяет всем работникам органов прокуратуры при помощи электронных шаблонов бланков создавать проекты электронных документов, осуществлять их согласование и подписание при помощи средств электронной цифровой подписи. Таким образом, все ранее направленные акты прокурорского реагирования сохраняются в системе, могут быть при необходимости извлечены и изучены при подготовке к проведению проверки исполнения того же самого законодательства на том же или аналогичном объекте надзора. Для удобства хранения, поиска и дальнейшего использования регистрационных карт проектов документов может быть использована функция создания и сортировки личных папок пользователя (например, по направлениям, поднаправлениям или объектам надзора).

Государственная автоматизированная система правовой статистики предназначена для обеспечения автоматизированной поддержки реализации функций Генеральной прокуратуры Российской Федерации по осуществлению государственного единого статистического учета заявлений и сообщений о преступлениях, состояния преступности, раскрываемости преступлений, состояния и результатов следственной работы и прокурорского надзора, а также по формированию и представлению отчетности органов

⁴ Покуль А. А. Информационные технологии в прокурорской деятельности : учебное пособие. Иркутск, 2024. С. 56.

прокуратуры Российской Федерации⁵. Государственная автоматизированная система правовой статистики может быть использована при необходимости получения и анализа указанной информации в целях определения состояния законности в соответствующей сфере правоотношений на поднадзорной территории для планирования прокурорских проверок, а также обоснования необходимости и целесообразности проведения проверок исполнения норм соответствующей отрасли законодательства (законов) или группы отраслей (группы законов) на соответствующем объекте или группе объектов надзора.

В свою очередь, информационная система межведомственного взаимодействия Генеральной прокуратуры Российской Федерации включает информационные базы данных и средства, обеспечивающие взаимодействие информационных систем органов и организаций, и предназначена для организации связи с иными органами и организациями с целью получения органами прокуратуры документов и сведений, необходимых в рамках выполнения задач и реализации надзорных функций. Использование информационной системы межведомственного взаимодействия Генеральной прокуратуры Российской Федерации позволяет оперативно получать информацию, содержащуюся в информационных системах других ведомств: Федеральной налоговой службы Российской Федерации, Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, Министерства внутренних дел Российской Федерации, Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, Федерального казначейства (Казначейства России), Социального Фонда России, Федеральной службы по финансовому мониторингу, Федерального агентства лесного хозяйства, Федеральной таможенной службы.

Еще одним источником информации, значимой для планирования и проведения прокурорских проверок, выступает Федеральная государственная информационная система «Единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий», которая содержит информацию о плановых и внеплановых проверках юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и должностных лиц органов государственной власти субъектов Российской Федерации, о деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, о плановых и внеплановых проверках деятельности федеральных органов исполнительной власти, проводимых в рамках осуществления полномочий, предусмотренных Федеральным законом от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий

⁵ Тимошук К. И. Государственная автоматизированная система правовой статистики: часто возникающие проблемы и их возможные решения // Законность. 2024. № 6 (1076). С. 14–18.

от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» и Федеральным законом от 12 февраля 1998 г. № 28-ФЗ «О гражданской обороне», о результатах указанных проверок и о принятых мерах по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, а также о проверках, проводимых Федеральной антимонопольной службой и ее территориальными органами, и о результатах таких проверок (постановление Правительства Российской Федерации от 28 апреля 2015 г. № 415 «О правилах формирования и ведения единого реестра проверок»). Соответственно, использование указанной системы позволяет прокурорам получить доступ к информации о самой проверке (включая ее цели, задачи, предмет проверки и срок ее проведения; форму проверки (выездная, документарная); сроки проведения и перечень мероприятий по контролю, необходимых для достижения целей и задач проведения проверки), об органе контроля (его наименование и пр.), о лице, в отношении которого проводится проверка, и другие сведения⁶.

Отдельного упоминания заслуживает служебная электронная почта, входящая в информационную систему органов прокуратуры. В соответствии с Инструкцией по эксплуатации средств вычислительной техники, информационных систем и информационных ресурсов органов прокуратуры Российской Федерации, утвержденной приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 24 ноября 2021 г. № 701, электронная почта предназначена для обмена только служебной информацией в электронном виде, а передача информации ограниченного распространения посредством электронной почты не допускается даже с учетом того, что почта работает в единой защищенной сети передачи данных органов прокуратуры.

Генеральной прокуратурой Российской Федерации организовано подключение органов прокуратуры к сервисам внешних источников информации с весьма схожими функциональными особенностями: к информационным ресурсам СПАРК (Система Профессионального Анализа Рынка и Компаний) (spark-interfax.ru), «МАРКЕР Интерфакс» и «X-Compliance». Информационный ресурс СПАРК – профессиональное решение для проверки контрагентов, управления кредитными и налоговыми рисками, маркетинга, инвестиционного анализа, поиска аффилированности. Представлено более 31 млн регистрационных данных юридических лиц и индивидуальных предпринимателей; более 6 млн регистрационных данных юридических лиц

⁶ Состав и сроки внесения в единый реестр проверок информации о плановых и внеплановых проверках органов государственной власти субъектов Российской Федерации и должностных лиц органов государственной власти субъектов Российской Федерации, проводимых в соответствии со ст. 63 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», об их результатах и о принятых мерах по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений см.: приложение № 2 к Правилам формирования и ведения единого реестра проверок, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 апреля 2015 г. № 415.

стран Содружества Независимых Государств (СНГ); более 4 млн документов и отчетностей эмитентов; более 22 млн арбитражных дел и сообщений о банкротствах и др. Большая часть содержащейся в ресурсе информации предоставлена официальными структурами, в том числе Федеральной службой по финансовым рынкам и ее региональными отделениями, Федеральной службой государственной статистики, Единым государственным реестром юридических лиц, Федеральной налоговой службой, Банком России, Федеральной службой страхового надзора и т. д. Ресурс предоставляет пользователям ряд сервисов, в частности возможность сравнения предприятий в рамках системы по указанным пользователем признакам, возможность построения рэнкингов компаний по произвольным показателям, возможность создания собственных аналитических отчетов на основе информации из информационной базы с использованием пользовательских формул и т. д. Для прокурорских работников ресурс представляет интерес прежде всего тем, что предоставляет возможность получить достаточно детализированную информацию не только о юридических лицах, зарегистрированных на территории Российской Федерации, но и на территории других государств – участников Содружества Независимых Государств, предоставляет сведения об аффилированности лиц, а также о наличии дел с их участием в арбитражных судах и результатах рассмотрения указанных дел.

«МАРКЕР Интерфакс» (marker-interfax.ru) – это информационная система для анализа закупочной деятельности, с инструментами для мониторинга закупок, поиска поставщиков, анализа цен и формирования обоснований начальной (максимальной) цены контракта (НМЦК). Программный продукт МАРКЕР представляет собой облачную информационную систему, предназначенную для комплексного анализа и мониторинга информации о закупках, заказчиках и поставщиках на основе данных, систематизированных согласно соответствующим положениям Федеральных законов от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц». Система включает расширенную аналитику, тендерную CRM (*Customer Relationship Management*) и инструменты для оценки рисков, обоснования цен и контроля закупок; предназначена для подразделений закупок и снабжения, тендерных отделов компаний-поставщиков, служб экономической безопасности, внутренних контролеров, отделов В2В-продаж (*Business-to-Business*) и маркетинга, а также контрольно-надзорных органов, следовательно, может быть весьма полезен в прокурорской деятельности, в том числе при планировании и проведении проверок.

Функциональные возможности МАРКЕР включают:

мониторинг и анализ закупок. Платформа позволяет осуществлять мониторинг и анализ закупок согласно названным федеральным законам,

предоставляет инструменты для поиска и отбора тендеров на основе заданных критериев, что помогает эффективно планировать участие в закупках;

отслеживание контрагентов. Система дает возможность отслеживать контрагентов и их активность на рынке, что способствует более информированному выбору поставщиков и оптимизации процесса закупок;

оценку рисков и контроль. МАРКЕР предоставляет инструменты для оценки рисков работы с поставщиками, контроля закупок и проверки контрагентов, что позволяет минимизировать возможные негативные последствия и обеспечить более надежное сотрудничество;

обоснование НМЦК и тендерная CRM. Платформа поддерживает обоснование начальной максимальной цены контракта и ведение тендерной CRM, что помогает оптимизировать процесс участия в тендерах и эффективно управлять взаимоотношениями с контрагентами;

формирование аналитических отчетов. МАРКЕР позволяет формировать детализированные аналитические отчеты о закупках, контрагентах и рыночной конъюнктуре, что дает возможность принимать обоснованные решения на основе актуальной информации;

мониторинг цен. Система обеспечивает мониторинг цен на товары, работы и услуги, позволяя отслеживать динамику цен и принимать своевременные решения о закупках для оптимизации затрат;

интеграцию с внешними системами. МАРКЕР поддерживает интеграцию с внешними информационными системами, что обеспечивает обмен данными и повышает эффективность работы с информацией, а также способствует более комплексному подходу к управлению закупками. Использование возможностей системы прокурорами позволяет получать информацию, связанную с осуществлением закупочной деятельности участниками правоотношений, способствует выявлению нарушений, допускаемых на различных ее этапах, и прежде всего позволяет проверять обоснованность НМЦК, что имеет особое значение при проверке исполнения законов при проведении государственных и муниципальных закупок.

Интернет-сервис X-Compliance (x-compliance.ru) (рус. Икс-Комплаенс) (от компании Информационное агентство Интерфакс)) – это сервис автоматической комплексной проверки и оценки надежности контрагентов, а также проверки товаров, морских и воздушных судов. Источниками информации сервиса X-Compliance являются официальные российские и зарубежные информационные базы, информационные агентства и официальные средства массовой информации. При этом используются следующие данные:

сведения о публичных должностных лицах и их близком окружении;
санкционные, негативные списки и списки наблюдения России, США, Великобритании и других стран, а также Организации Объединенных Наций (ООН), Евросоюза;

сведения о деятельности российских юридических лиц и индивидуальных предпринимателей;
страновой риск;
форматы налоговых номеров (TIN).

Помимо проверки контрагентов, сервис X-Compliance предоставляет возможность выполнять следующие задачи:

исполнение требований по противодействию отмыванию денег и финансированию терроризма;
мониторинг санкционных рисков и контроль риска санкций;
проверка товаров на риск применения санкций.

Также, как СПАРК, сервис X-Compliance предоставляет возможность прокурорам получить доступ к информации, которая является результатом сбора и систематизации сведений, полученных из официальных российских и зарубежных информационных баз, а также средств массовой информации. Интерес для прокурорских проверок представляет информация об аффилированности публичных должностных лиц, о применяемых к ним санкционных мерах и другие сведения.

Определенные информационные возможности при планировании и проведении проверок предоставляет Государственная информационная система жилищно-коммунального хозяйства (ГИС ЖКХ), основой создания, эксплуатации и модернизации которой выступают Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 209-ФЗ «О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства», другие федеральные законы. ГИС ЖКХ – это «единая федеральная централизованная информационная система, функционирующая на основе программных, технических средств и информационных технологий, обеспечивающих сбор, обработку, хранение, предоставление, размещение и использование информации о жилищном фонде, стоимости и перечне услуг по управлению общим имуществом в многоквартирных домах, работах по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирных домах, предоставлении коммунальных услуг и поставках ресурсов, необходимых для предоставления коммунальных услуг, размере платы за жилое помещение и коммунальные услуги, задолженности по указанной плате, об объектах коммунальной и инженерной инфраструктур, а также иной информации, связанной с жилищно-коммунальным хозяйством» (п. 1 ст. 2 Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 209-ФЗ «О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства»). Очевидно, что указанная информация может оказать помощь в определении объектов прокурорских проверок, конкретизации ее предмета, в выявлении нарушений, допускаемых в сфере ЖКХ.

В рассматриваемом контексте в качестве источника информации, которая может быть использована прокурорскими работниками при планировании и подготовке к проведению проверок, следует также упомянуть Единую информационную систему «Риск-мониторинг», которая ориентирована на применение имеющейся информации при планировании проверок, проводимых Федеральным казначейством в сфере государственных закупок, и позволяет решать задачи, связанные с проведением предварительного анализа закупочной деятельности, созданием досье заказчика и досье поставщика, установлением рейтинга заказчиков и закупок (в том числе и антирейтингов), автоматизированным определением категории риска заказчика как объекта контроля, проведением отбора заказчиков и закупок для проведения проверок⁷. С точки зрения возможности использования имеющейся информации для целей прокурорской деятельности представляет интерес систематизируемый в зависимости от характера нарушения перечень проявлений (признаков) допущенных нарушений. В результате Система позволяет выявлять признаки некоторых типичных нарушений, допускаемых участниками деятельности, осуществляемой в сфере государственных закупок⁸.

Г л а в а 2

МЕТОДИКА И ТАКТИКА ПРОКУРОРСКОЙ ПРОВЕРКИ ИСПОЛНЕНИЯ ЗАКОНОВ И ЗАКОННОСТИ ПРАВОВЫХ АКТОВ

§ 2.1. Общие положения методики и тактики прокурорской проверки исполнения законов и законности правовых актов

Для повышения эффективности прокурорских проверок исполнения законов следует исходить из положений, согласно которым методику прокурорской проверки исполнения законов и законности правовых актов следует рассматривать в качестве составной части методики прокурорской проверки в целом. Признавая, как уже отмечалось, наличие определенных общих положений, подчеркнем, что при разработке и использовании методических рекомендаций по подготовке и проведению прокурорских проверок в данном направлении надзора следует учитывать, что нормативное регулирование соответствующих правоотношений весьма существенно различается

⁷ Беликова Е. А. Ключевой функционал модуля ЕИС «Риск-мониторинг» и его применение при планировании проверок в сфере закупок на 2022 год // УФК по Республике Коми : офиц. сайт. URL: https://komi.roskazna.gov.ru/upload/iblock/f57/5.PREZENTATSIYA_BEА_VKS_TOFK_13_07_2021_210_14_07_2021_ver1_.pdf (дата обращения: 15.06.2025).

⁸ Коршунова О. Н., Мурашкин И. Ю. Использование в прокурорской деятельности современных внешних информационных систем // Законность. 2022. № 10 (1056). С. 3–7.

в зависимости от того, в рамках какого из поднаправлений надзора за исполнением законов проводится проверка. Это в свою очередь обуславливает особенности поводов и оснований для проведения прокурорской проверки в том или ином поднаправлении надзора, подготовки к ее проведению, определения предмета проверки, выбора объектов проверки и т. д. Специфика деятельности объектов надзора, их руководителей, а также должностных лиц в той или иной сфере оказывают существенное влияние на формирование перечня вопросов, подлежащих выяснению при проведении проверки, на определение основных источников информации о нарушениях закона, а также перечня документов и материалов, которые необходимо изучить в ходе проверки, и их местонахождения. Именно поэтому представляется целесообразным рассматривать указанные вопросы применительно к соответствующим сферам правоотношений, а следовательно, к соответствующим поднаправлениям прокурорского надзора за исполнением законов и законностью правовых актов.

В соответствии с п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре прокуратура действует в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

Ключевым направлением деятельности органов прокуратуры является надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, так называемый общий надзор, наиболее ярко отражающий специфику деятельности органов прокуратуры. Особенностью этого направления надзора является значительный объем вопросов, требующих пристального внимания со стороны прокуроров, что порождает необходимость получения специальных знаний прокурорскими работниками.

Основные направления надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов установлены приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина»: надзор за законностью правовых актов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина; надзор за исполнением законов в сфере экономики и экологической безопасности.

Как уже отмечалось, направление деятельности органов прокуратуры по осуществлению надзора за исполнением законов называют в юридической литературе общим надзором. Такое наименование для практикующих юристов является традиционным. Если обратиться к истории развития этой отрасли прокурорского надзора, становится очевидным, что в период существования советской прокуратуры было принято говорить об отрасли общего надзора, который осуществлялся за точным и единообразным испол-

нением законов органами власти и управления, а также гражданами. Предмет и перечень объектов данной отрасли прокурорского надзора неоднократно менялись.

Ранее в ст. 3 Закона СССР от 30 ноября 1979 г. № 1162-Х «О прокуратуре СССР» прямо указывалось, что такое основное направление прокурорского надзора, как надзор за исполнением законов органами государственного управления, предприятиями, учреждениями, организациями, должностными лицами и гражданами, является общим надзором органов прокуратуры.

На протяжении длительного времени, в том числе и сегодня, отношение к общему надзору со стороны ученых и юристов-практиков порождает многочисленные дискуссии, в частности по поводу того, как такой надзор соотносится с контрольной деятельностью государственных органов, каковы должны быть предмет, объекты и пределы надзора и т. д. Учитывая сложность предмета и задач надзора за исполнением законов и законностью правовых актов, количество и разнообразие поднадзорных объектов, объективные трудности в реализации полномочий прокуроров, можно сделать вывод, что работа в этом направлении является очень трудоемкой, требует четкой и продуманной организации, хорошо разработанных методик.

Осуществляя **подготовку к проведению проверки** исполнения законов, следует исходить из того, что предметом рассматриваемого направления прокурорского надзора является соблюдение перечисленными в ст. 21 Закона о прокуратуре органами, их должностными лицами и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций Конституции Российской Федерации и исполнение ими законов, действующих на территории России, как федеральных, так и местных, а также соответствие правовых актов, издаваемых вышеперечисленными органами, требованиям действующего законодательства.

Определяя круг нормативных правовых актов, исполнение которых соответствующими органами, организациями и их должностными лицами необходимо проверять, следует исходить из того, что Закон о прокуратуре непосредственно не включает в число таких актов указы Президента Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации. Однако следует учитывать, что указы Президента России, постановления Правительства России, отдельные приказы должностных лиц государственных органов действуют на всей территории страны и зачастую выполняют роль первичного и единственного источника правового регулирования тех или иных общественных отношений (например, те постановления Правительства Российской Федерации, в которых прописан механизм реализации закона). В случае выявления несоответствия постановлений Правительства Российской Федерации Конституции Российской Федерации и феде-

ральным законам Генеральный прокурор Российской Федерации информирует об этом Президента Российской Федерации (п. 3 ст. 24 Закона о прокуратуре).

Пределы прокурорского надзора представляют собой очень важную правовую категорию, определяющую границы должного, возможного и запрещенного поведения при выборе прокурором объектов предстоящей проверки, применении полномочий и средств прокурорского реагирования на выявленные факты нарушения закона⁹. В Законе о прокуратуре, в организационно-распорядительных документах Генерального прокурора Российской Федерации определения пределов прокурорского надзора нет.

В теории прокурорской деятельности рассматриваются три составляющие пределов прокурорского надзора:

1) круг актов, надзор за исполнением которых должен осуществлять прокурор;

2) круг объектов, надзор за законностью деятельности которых осуществляет прокурор;

3) полномочия прокурора¹⁰.

Пределы прокурорского надзора сформулированы в п. 2 ст. 21 Закона о прокуратуре следующим образом: «При осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы». Дублирование функций органов контроля недопустимо при проведении общенадзорных прокурорских проверок, поскольку при подобных обстоятельствах прокуратура в ущерб имеющимся приоритетам растрчивает свой уникальный надзорный потенциал и небезграничные организационно-штатные ресурсы на необоснованное вторжение в сферу компетенции специально уполномоченных органов контроля (надзора), начинает конкурировать с ними за выполнение не свойственных ей задач¹¹.

С учетом действующего законодательства о прокуратуре, правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, позиции Генеральной прокуратуры Российской Федерации полагаем, что во избежание подмены органами прокуратуры деятельности иных государственных органов необходимо руководствоваться следующим:

1) поступающие в органы прокуратуры обращения граждан следует разрешать только при наличии данных о бездействии органов контроля при проверке доводов заявителей. Исключением могут являться случаи, когда в обращении содержатся вопросы, разрешение которых отнесено к исключительной компетенции органов прокуратуры;

⁹ Казарина А. Х. Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов (сфера предпринимательской и экономической деятельности). М., 2005. С. 99.

¹⁰ Настольная книга прокурора. Практическое пособие. В 2 ч. Ч. 1 / Э. Р. Аберхаев, Л. И. Александрова, Б. В. Андреев [и др.] ; под общ. ред. С. Г. Кехлерова, О. С. Капинус ; науч. ред. А. Ю. Винокуров. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2019. С. 175.

¹¹ Проверка прокурором исполнения законов : пособие / Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации ; под общ. ред. Н. В. Субановой. М., 2015. С. 17.

2) при выявлении прокурором в процессе изучения материалов уголовных, гражданских, арбитражных и административных дел, анализа статистики, прокурорской и правоприменительной практики достаточных данных о нарушениях закона следует проводить проверки только в том случае, если имеется информация о бездействии органов контроля по проверке указанных данных;

3) прокурор вправе возбудить производство по делу об административном правонарушении только в случае, если органы контроля не использовали свои полномочия по привлечению виновных лиц к ответственности. Исключением являются дела об административных правонарушениях, которые согласно Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях могут быть возбуждены только прокурором;

4) не допускается проведение проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, включенных в ежегодные планы проверок контролирующих органов. Недопустимо осуществлять прокурорские полномочия в целях освобождения органов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля от соблюдения установленного законодательством порядка проведения проверок.

В пункте 6 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» установлено, что проверки исполнения законов возможно проводить только на основании поступивших в органы прокуратуры информации (обращений граждан, должностных лиц, сообщений средств массовой информации и т. п.), других материалов о допущенных правонарушениях, требующих использования прокурорских полномочий в первую очередь для защиты общезначимых или государственных интересов, прав и законных интересов групп населения, трудовых коллективов, репрессированных лиц, малочисленных народов, граждан, нуждающихся в особой социальной и правовой защите. В качестве повода для проведения прокурорских проверок следует рассматривать материалы уголовных, гражданских, арбитражных и административных дел, результаты анализа статистики, прокурорской и правоприменительной практики, а также другие материалы, содержащие достаточные данные о нарушениях закона.

На наш взгляд, к пределам прокурорского надзора за исполнением законов и законностью правовых актов возможно отнести некоторые запреты, установленные приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина». Так, прокуроры при осуществлении прокурорского надзора не вправе допускать необоснованное вмешательство в экономическую деятельность

предприятий и организаций и вовлечение органов прокуратуры в хозяйственные споры между коммерческими структурами, а также использование полномочий прокуроров для создания препятствий правомерной предпринимательской деятельности участников экономических отношений. Также необходимо исключить факты приостановления деятельности производств и строительства объектов по инициативе прокуроров, кроме случаев наличия угрозы безопасности граждан. Прокурору необходимо оценивать возможные негативные последствия исполнения его требований, принимая во внимание, что акты прокурорского реагирования должны быть направлены не на разрушение существующих правоотношений, а на их корректировку и приведение в соответствие с действующим законодательством. Кроме того, к пределам прокурорского надзора могут быть отнесены процессуальные ограничения по проведению прокурорских проверок, предусмотренные Федеральным законом от 7 марта 2017 г. № 27-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „О прокуратуре Российской Федерации“». Данным Законом установлен срок исполнения требования прокурора о предоставлении статистической и иной информации. На прокуроров возложена обязанность доведения решения о проведении проверки до сведения руководителя или иного уполномоченного представителя проверяемого органа (организации). Установлен срок проведения проверки, который не должен превышать 30 дней. Если в ходе проверки нарушений закона не выявлено, в 10-дневный срок со дня ее завершения составляется акт, копия которого направляется руководителю или иному уполномоченному представителю проверяемого органа (организации).

Несмотря на указание в организационно-распорядительном документе Генерального прокурора Российской Федерации о том, что проверки исполнения законов проводятся только на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушений законов, требующих принятия мер прокурором, из этого правила есть исключение. В соответствии с п. 3 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» надзор за законностью правовых актов, издаваемых федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, законодательными (представительными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, военного управления, органами контроля, их должностными лицами, необходимо осуществлять независимо от поступления информации о нарушениях законности, использовать для этого право участия в заседаниях законодательных (представительных), исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления, периодические проверки.

Кроме того, необходимо обеспечить надзор за соответствием конституций республик, уставов, законов, нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, а также уставов муниципальных образований Конституции Российской Федерации и федеральным законам. При этом прежде всего следует исходить из установленного распределения полномочий между Российской Федерацией, составляющими ее субъектами и органами местного самоуправления.

Особое значение в настоящее время придается реализации органами прокуратуры правотворческой инициативы. В целях предотвращения принятия законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации законов и иных нормативных актов, противоречащих Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству, следует наладить необходимое взаимодействие органов прокуратуры с представительными органами, обеспечить непосредственное участие прокуратуры в правотворческом процессе (разработка законопроектов, имеющих принципиальное значение, подготовка заключений на законопроекты, выступления на заседаниях и др.).

При выборе форм реагирования на выявленные незаконные правовые акты необходимо руководствоваться тем, что прокурор обязан безотлагательно принести протест на незаконный правовой акт, а в случае его отклонения – в установленном порядке обратиться с заявлением в суд.

Как уже было сказано, в качестве повода прокурорских проверок исполнения законов в ряде случаев нужно рассматривать материалы уголовных, гражданских, арбитражных и административных дел, результаты анализа статистики, прокурорской и правоприменительной практики, а также другие материалы, содержащие достаточные данные о нарушениях закона.

Поскольку прокурорский надзор за исполнением законов и законностью правовых актов охватывает чрезвычайно широкий круг нормативно-правовых актов (законов), за исполнением которых он осуществляется, во многом содержание прокурорской проверки обуславливается тем, в каком именно из поднаправлений данного направления надзора осуществляется деятельность. В приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» определены основные направления надзорной деятельности за исполнением законов. Так, в сфере экономики усилия органов прокуратуры должны быть сосредоточены на проверке исполнения законов о собственности, земле, предпринимательской деятельности, а также бюджетного, налогового, банковского, таможенного, антимонопольного законодательства.

При подготовке к проведению проверки и определении круга участников следует учитывать, что прокурорами при осуществлении надзора должно быть обеспечено надлежащее взаимодействие с уполномоченными

контролирующими органами в целях предупреждения, выявления и пресечения правонарушений экономической направленности, в первую очередь со Счетной палатой Российской Федерации, контрольно-счетными палатами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, поэтому привлечение сотрудников указанных органов к проведению проверок представляется целесообразным. Особое внимание необходимо уделять вопросам законности распоряжения государственным имуществом, выявления и пресечения фактов легализации преступных доходов, противодействию коррупции. В связи с этим необходимо максимально использовать потенциал прокурорской системы, имеющиеся права и полномочия в целях защиты интересов государства, общества и участников экономической деятельности. Оперативно реагировать на выявленные факты незаконного завладения собственностью и криминальные захваты предприятий. При осуществлении прокурорского надзора следует не допускать необоснованного вмешательства в экономическую деятельность предприятий и организаций и вовлечения органов прокуратуры в хозяйственные споры между коммерческими структурами. Необходимо полностью исключить факты приостановления деятельности производств и строительства по инициативе прокуроров, кроме случаев угрозы жизни и здоровью граждан, а также не допускать использования полномочий прокуроров для создания препятствий правомерной предпринимательской деятельности участников экономических отношений.

С учетом экологической обстановки в каждом регионе должен быть налажен эффективный надзор за исполнением законов об охране окружающей среды и рациональном использовании природных ресурсов. При наличии соответствующей информации следует планировать и проводить проверки исполнения экологического законодательства. По каждому факту экологического правонарушения должен быть принципиально поставлен вопрос об ответственности виновных лиц и взыскании причиненного материального ущерба.

Вместе с тем прокурор ни в коем случае не должен подменять контролирующие органы, на которые государством возложены обязанности по обеспечению контроля за деятельностью хозяйствующих субъектов. Представителей этих органов следует привлекать к участию в проведении проверок, проводить проверки по согласованным планам. Кроме того, состояние законности в регионе и информация о нарушениях, допускаемых контролирующими органами, могут послужить основаниями для проведения проверок исполнения законов контролирующими органами. При проведении проверки первостепенное значение должно придаваться выполнению обязанностей по выявлению и пресечению правонарушений. Органы прокуратуры

в необходимых случаях вправе требовать выделения специалистов для выяснения возникших вопросов. К числу оснований для прокурорских проверок может быть отнесена информация о бездействии государственного контролирующего органа при наличии данных о совершаемых правонарушениях.

Полномочия прокурора, осуществляющего надзор за исполнением законов и законностью правовых актов, сформулированы в ст. 22 Закона о прокуратуре. В настоящее время является устоявшимся деление полномочий по надзору за исполнением законов на группы.

1. Полномочия прокурора по выявлению нарушений закона, их причин и способствующих им условий. Указанные полномочия обеспечивают установление фактических данных о событии правонарушения, способе его совершения, лицах, ответственных за его совершение, причиненном ими вреде, конкретных обстоятельствах, приведших к совершению правонарушения.

При предъявлении служебного удостоверения прокурор вправе беспрепятственно входить на территорию и в помещения органов (организаций), иметь доступ к их документам и материалам. Право прокурора иметь доступ к документам и материалам поднадзорных объектов предполагает фактическую возможность ознакомления с ними.

Прокурор должен проводить проверки исполнения законов при наличии информации о фактах их нарушения, требующих принятия мер прокурором. Кроме того, прокурор наделен правом требовать от руководителей или других должностных лиц поднадзорных органов представления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений. Согласно ст. 6 Закона о прокуратуре статистическая и иная информация, документы, в том числе электронные документы, подписанные электронной подписью в соответствии с законодательством Российской Федерации, справки и другие материалы или их копии, необходимые при осуществлении возложенных на органы прокуратуры функций, представляются по требованию прокурора безвозмездно в течение пяти рабочих дней с момента поступления требования прокурора руководителю или иному уполномоченному представителю органа (организации), а в ходе проведения проверок исполнения законов – в течение двух рабочих дней с момента предъявления требования прокурора. В требовании прокурора могут быть установлены более длительные сроки.

Прокурор может требовать от руководителей или других должностных лиц поднадзорных органов выделения специалистов для выяснения возникших вопросов. Использование помощи специалистов – лиц, обладающих специальными знаниями, необходимыми для установления правонарушений, способствующих им обстоятельств, выработки предложений по их устранению, выяснения иных вопросов неправового характера, требующих

специальных познаний в науке, технике, искусстве, ремесле, экономике, – является важным условием успешного проведения проверки.

Право прокурора требовать от руководителей и должностных лиц поднадзорных органов проведения проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, а также ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций регламентировано в пп. 1, 1.1 ст. 22 Закона о прокуратуре. С таким требованием прокурор может обратиться в том случае, если для установления факта нарушений закона, причин нарушений и способствующих им условий, принятия мер по их устранению необходимо получение сведений, которые не могут быть установлены непосредственно прокурором, а формой их выяснения может служить только проверка.

Прокурор вправе вызывать должностных лиц и граждан для получения объяснений по поводу нарушения закона. Процесс получения объяснений законом не формализован, при этом объяснения должны быть письменными (лица, предоставляющие объяснения, могут написать их собственноручно). Закон не предоставляет прокурору права на произвольный, без законного основания, вызов в прокуратуру для дачи объяснений должностных лиц и граждан, это право может быть использовано только в случае необходимости получения объяснений по поводу нарушений законов (п. 1 ст. 22 Закона о прокуратуре). Следует иметь в виду, что в силу ч. 1 ст. 51 Конституции Российской Федерации никто не обязан свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников, круг которых определяется федеральным законом. Следовательно, эти лица вправе отказаться от дачи объяснений против самих себя и других указанных в законе лиц, за что они не могут быть привлечены к ответственности. При решении вопроса об административной ответственности лица за невыполнение требований прокурора явиться в прокуратуру для дачи объяснений суд обязан выяснить законность такого требования.

2. Полномочия прокурора по устранению нарушений закона. В силу ст. 23 Закона о прокуратуре прокурор или его заместитель приносит *протест на противоречащий закону правовой акт* в орган или должностному лицу, которые издали этот акт, либо в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу.

Протест подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в 10-дневный 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 немед-

ленного устранения нарушения закона, прокурор вправе установить сокращенный срок рассмотрения протеста. О результатах рассмотрения протеста незамедлительно сообщается прокурору в письменной форме.

В соответствии со ст. 9.1 Закона о прокуратуре по результатам проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов и организаций, органов местного самоуправления, их должностных лиц в случае выявления в нормативном правовом акте коррупциогенных факторов прокурор вносит в орган, организацию или должностному лицу, которые издали этот акт, *требование об изменении нормативного правового акта* с предложением способа устранения выявленных коррупциогенных факторов.

Представление об устранении нарушений закона вносится прокурором в орган или должностному лицу, которые правомочны устранить допущенные нарушения закона, и подлежит безотлагательному рассмотрению (п. 1 ст. 24 Закона о прокуратуре). При этом представление может быть адресовано как непосредственно допустившим нарушение закона органу или должностному лицу, так и иным органам и должностным лицам, имеющим право вмешаться в деятельность подчиненных им субъектов-нарушителей. 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.

В соответствии с п. 3 ст. 7 Закона о прокуратуре прокурор, его заместитель, а также по их поручению другие прокуроры вправе участвовать в рассмотрении внесенных ими представлений и протестов федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, коммерческими и некоммерческими организациями.

Умышленное невыполнение требований прокурора, вытекающих из его полномочий, установленных федеральным законом, образует состав административного правонарушения, предусмотренного ст. 17.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ).

Действенной мерой укрепления законности является *обращение прокурора с заявлением в суд*. В соответствии с ч. 1 ст. 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (ГПК РФ) «прокурор вправе обратиться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований. 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. Указанное ограничение не распространяется на заявление прокурора, основанием для которого является обращение к нему граждан о защите нарушенных или оспариваемых социальных прав, свобод и законных интересов в сфере трудовых (служебных) отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений; защиты семьи, материнства, отцовства и детства; социальной защиты, включая социальное обеспечение; обеспечения права на жилище в государственном и муниципальном жилищных фондах; охраны здоровья, включая медицинскую помощь; обеспечения права на благоприятную окружающую среду; образования».

В силу ч. 1 ст. 39 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (КАС РФ) прокурор вправе обращаться в суд с *административным иском* в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, а также в других случаях, предусмотренных федеральными законами. Административное исковое заявление в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина, являющегося субъектом административных и иных публичных правоотношений, может быть подано прокурором только в случае, если гражданин по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд. Так, в соответствии с п. 1 ст. 23 Закона о прокуратуре прокурор в связи с выявлением противоречащего закону правового акта вправе обратиться в суд с заявлением в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации. В силу требований п. 4.2 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» прокурор при выборе форм реагирования на выявленные незаконные правовые акты должен руководствоваться тем, что он обязан безотлагательно принести протест на незаконный правовой акт, в случае его отклонения – в установленном порядке обратиться с заявлением в суд.

Характер и степень общественной опасности правонарушений, установленных прокурором, нередко определяют необходимость привлечения виновных лиц к административной ответственности. Согласно ч. 1 ст. 28.4 КоАП РФ при осуществлении надзора за исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, прокурор вправе возбудить производство по любому административному правонарушению, ответственность за которое предусмотрена Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях или законом субъекта Российской Федерации. Прокурор выносит *постановление о возбуждении дела об админи-*

стративном правонарушении; в течение трех суток с момента его вынесения с приложением объяснений нарушителей и иных материалов, подтверждающих факт правонарушения, направляет судье либо в орган, должностному лицу, уполномоченным рассматривать дела об административных правонарушениях.

В соответствии с п. 2 ч. 2 ст. 37 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (УПК РФ) прокурор вправе выносить мотивированное *постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании* по фактам выявленных нарушений уголовного законодательства.

3. Полномочия прокурора по предупреждению нарушений закона. В соответствии со ст. 25.1 Закона о прокуратуре прокурор вправе направлять 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*.

Предостережение как акт прокурорского реагирования эффективно используется для предотвращения возможных нарушений закона, касающихся большого числа лиц (задержка выплаты заработной платы, вовлечение рабочих в акции блокирования транспортных магистралей и др.). Порядок реализации данного полномочия конкретизирован в указании Генерального прокурора Российской Федерации от 6 июля 1999 г. № 39/7 «О применении предостережения о недопустимости нарушения закона».

Вопросы, подлежащие выяснению при проведении проверок. В процессе проведения прокурорских проверок законности правовых актов выясняются следующие вопросы:

- был ли правомочен орган издавать проверяемый правовой акт;
- имеются ли нарушения законов, применяемых в связи с изданием правового акта;
- не нарушает и не ограничивает ли правовой акт права и свободы каких-либо граждан или законные интересы юридических лиц;
- не противоречит ли правовой акт ранее принятым тем же органом или должностным лицом правовым актам;
- не нарушен ли порядок издания правового акта, закрепленный в регламенте конкретного органа.

На основании требований Закона о прокуратуре и приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 10 октября 2022 г. № 581 «Об осуществлении прокурорского надзора и реализации прокурорами иных полномочий в сфере противодействия коррупции», а также руководствуясь методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96

«Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (вместе с Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов), прокуроры должны проводить прокурорские проверки законности правовых актов на постоянной основе.

Необходимо учитывать, что антикоррупционная экспертиза в соответствии с установленной компетенцией проводится органами прокуратуры в отношении нормативных правовых актов, принятых поднадзорными им федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, иными государственными органами и организациями, органами местного самоуправления и их должностными лицами. При реализации полномочий необходимо наладить взаимодействие с иными субъектами антикоррупционной экспертизы, в том числе проводящими независимую экспертизу на коррупциогенность в порядке, предусмотренном вышеуказанными Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

В требовании прокурора об изменении нормативного правового акта следует указывать конкретные предложения о способе устранения коррупциогенных факторов: внесение изменений в нормативный правовой акт, отмена нормативного правового акта (или его отдельных норм), разработка и принятие иного нормативного правового акта, устраняющего коррупциогенный фактор.

Также прокурор должен обеспечивать рассмотрение требований прокурора об изменении нормативного правового акта, направленных в иные органы государственной власти и местного самоуправления, организации и должностным лицам, с участием представителей прокуратуры.

В случае отклонения требований прокурора об изменении нормативного правового акта необходимо использовать право на обращение в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации.

В приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 31 августа 2023 г. № 583 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления» отмечается, что результаты анализа состояния законности в сфере регионального и местного нормотворчества свидетельствуют о необходимости принятия прокурорами дополнительных мер, направленных на предупреждение и пресечение принятия органами государственной власти субъектов Рос-

сийской Федерации, органами местного самоуправления незаконных нормативных правовых актов, а также на надлежащее правовое регулирование общественных отношений, гарантирующее защиту конституционных прав и законных интересов граждан, в том числе социально незащищенных категорий населения.

В целях совершенствования организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований необходимо организовать изучение нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в течение 30 дней со дня их принятия или внесения изменений в действующие нормативные правовые акты.

Важным является безотлагательное реагирование путем принесения протестов на все факты принятия в регионах конституций, уставов, законов, указов, решений, постановлений и иных нормативных правовых актов, противоречащих Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству. И в случаях несогласия органов публичной власти с позицией прокурора либо затягивания вопроса приведения нормативного правового акта в соответствие с законом необходимо обращаться с заявлениями в суд. Обратим внимание на то, что прокуроры должны добиваться реального исполнения заявленных требований, контролировать ситуацию до окончательного приведения нормативных правовых актов в соответствие с Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством.

На постоянной основе необходимо совершенствовать методику сбора, накопления и обработки сведений о вступивших в противоречие с федеральным законодательством нормативных правовых актах органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. В указанных целях также необходимо использовать в работе данные федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов, официальных сайтов государственных органов власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», а также электронных информационно-справочных систем.

Отметим, что в течение месяца с момента изменения федерального законодательства при необходимости совершенствования действующих региональных и (или) муниципальных нормативных правовых актов следует направлять в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и (или) органы местного самоуправления предложения об изменении, об отмене или о принятии законов и иных нормативных правовых актов.

Прокурору в случае непринятия органами государственной власти субъектов Российской Федерации и (или) органами местного самоуправления решений по приведению в соответствие с федеральным законодательством региональных и (или) муниципальных нормативных правовых актов необходимо обеспечить принятие исчерпывающих мер прокурорского реагирования.

Сведения о выявленных незаконных региональных, муниципальных нормативных правовых актах, принятых в связи с этим мерах реагирования и результатах их рассмотрения следует отражать в соответствующем реестре. При ведении реестра в электронном виде прокуроры должны обеспечить надлежащую сохранность содержащихся в нем данных.

Если органом государственной власти (должностным лицом) субъекта Российской Федерации, органом (должностным лицом) муниципального образования в установленные сроки не приняты меры к приведению в соответствие с федеральным законодательством изданного (принятого) им нормативного правового акта, признанного судом противоречащим Конституции Российской Федерации, федеральным законом либо другому нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, следует инициировать перед уполномоченными органами государственной власти вопрос о применении правовой ответственности на основании положений федеральных законов от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» и от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Важно учитывать, что предварительно во всех указанных случаях должно быть внесено руководителю органа *представление по факту неисполнения вступившего в законную силу судебного постановления*.

Деятельность прокурора не ограничивается только внесением актов прокурорского реагирования, ему также необходимо обеспечить надзор за исполнением решений судов о признании недействующими региональных, муниципальных нормативных правовых актов, противоречащих закону.

Кроме того, при выявлении причин и условий, способствующих нарушениям законодательства в сфере регионального и муниципального нормотворчества, прокурору надо использовать такую форму реагирования, как представление, в котором в обязательном порядке ставить вопрос о привлечении к дисциплинарной ответственности виновных должностных лиц аппаратов представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

В случае необходимости оспаривания незаконных положений региональных конституций и уставов в порядке конституционного судопроизводства *проект запроса в Конституционный Суд Российской Федерации*, под-

готовленный в соответствии с требованиями ст. 37, 38 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», подлежит направлению в Главное управление по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Также Генеральный прокурор Российской Федерации ориентирует нижестоящих прокуроров перед обращением с проектом соответствующего запроса в Генеральную прокуратуру Российской Федерации добиваться урегулирования ситуации в ходе поддержания последовательного диалога прокурора субъекта Российской Федерации, высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и регионального парламента (опротестование, переписка, рабочие встречи, выступление на заседаниях представительных и исполнительных органов публичной власти и т. п.).

При проведении проверок необходимо обеспечить деловое сотрудничество с территориальными органами Минюста России.

В целях формирования в установленном Правительством Российской Федерации порядке федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации при наличии соответствующих запросов в течение месяца следует направлять в территориальные органы Минюста России информацию о мерах прокурорского реагирования, принятых в отношении региональных нормативных правовых актов, уставов муниципальных образований.

В случае признания обоснованными выводов экспертного заключения территориального органа Минюста России о наличии в нормативном правовом акте норм, противоречащих Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству, необходимо принимать меры прокурорского реагирования после отклонения данного экспертного заключения органом, принявшим нормативный правовой акт.

В результате принятия незаконных нормативных правовых актов, а также правовой неурегулированности значительной части социально значимых общественных отношений нарушаются конституционные права и законные интересы граждан, в том числе социально незащищенных категорий населения. Поэтому важно не только планировать и проводить проверки законности правовых актов, но и использовать получаемую в ходе проверки информацию для оказания помощи в подготовке проектов и издании соответствующих закону нормативных правовых актов. В связи с этим в приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 31 августа 2023 г. № 584 «О правотворческой деятельности органов прокуратуры Российской Федерации и об улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления» (вместе с Положением об организации правотворческой деятельности в органах прокуратуры Российской Федерации)

отмечается, что в целях повышения эффективности участия прокуроров в правотворческой деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, оперативного реагирования на возникающие в правоприменительной практике потребности в совершенствовании правового регулирования общественных отношений в современных условиях, улучшения качества принимаемых региональными и муниципальными органами нормативных правовых актов, необходимо обеспечить эффективное взаимодействие с органами государственной власти, органами местного самоуправления, активно участвовать в правотворческой деятельности. В этих целях следует организовать максимально полное поступление и изучение проектов нормативных правовых актов, участие в их обсуждении в составе рабочих групп, комиссий и на заседаниях органов государственной власти и органов местного самоуправления, направление заключений по проектам нормативных правовых актов, разработку и направление инициативных проектов нормативных правовых актов и предложений по совершенствованию нормативной правовой базы.

Основными направлениями правотворческой деятельности прокуратуры являются:

- инициативная разработка проектов законов и иных нормативных правовых актов, непосредственно связанных с компетенцией органов прокуратуры;

- участие в подготовке законопроектов и других проектов нормативных правовых актов, разрабатываемых другими органами государственной власти;

- подготовка правовых заключений по законопроектам и иным нормативным правовым актам;

- участие в обсуждении законопроектов в палатах Федерального Собрания Российской Федерации и законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации;

- подготовка предложений по совершенствованию федерального законодательства.

Правотворческая деятельность прокуратуры должна осуществляться с учетом планов законопроектной деятельности Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, палат Федерального Собрания Российской Федерации, законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

В Генеральной прокуратуре Российской Федерации организация и координация разработки проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов осуществляются правовым управлением.

В прокуратурах субъектов Российской Федерации на заместителей, курирующих вопросы надзора за исполнением федерального законодательства, возлагаются следующие задачи:

обеспечение участия прокуратуры в разработке проектов региональных нормативных правовых актов;

подготовка предложений по совершенствованию федерального законодательства;

организация представительства прокуратуры в органах государственной власти субъекта Российской Федерации;

обеспечение участия представителей прокуратуры в рассмотрении органами государственной власти субъекта Российской Федерации протестов и представлений прокуратуры;

инициирование принятия нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, необходимых для реализации федеральных законов;

предотвращение принятия законодательными (представительными) и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации законов и иных нормативных правовых актов, противоречащих Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству.

Выполнение этих задач обеспечивается путем:

внесения предложений в планы подготовки нормативных правовых актов законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

внесения законопроектов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации с использованием права законодательной инициативы;

участия в рабочих группах, заседаниях комитетов и комиссий законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации по разработке проектов нормативных правовых актов;

изучения проектов нормативных правовых актов, подготовки и направления замечаний и предложений (заключений) в случае несоответствия проектов нормативных правовых актов федеральному и региональному законодательству, наличия коррупциогенных факторов и нарушений правил юридической техники;

ведения реестра изученных проектов нормативных правовых актов, направленных замечаний и предложений, а также результатов их рассмотрения;

участия в заседаниях законодательных (представительных) и высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации при принятии нормативного правового акта.

Участие в разработке проектов нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и подготовка заключений по таким проектам нормативных правовых актов осуществляются прокуратурой субъекта Российской Федерации с учетом требований, определенных для правового управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Заместители прокуроров субъектов Российской Федерации, курирующие вопросы надзора за исполнением федерального законодательства, координируют участие прокуроров городов и районов, приравненных к ним территориальных прокуроров в правотворческой деятельности органов местного самоуправления.

Прокуроры городов и районов, иные территориальные прокуроры реализуют полномочия, предусмотренные для прокуратур субъектов Российской Федерации, в рамках взаимодействия с органами местного самоуправления.

Прокуроры специализированных прокуратур реализуют задачи и функции, предусмотренные Положением об организации правотворческой деятельности в органах прокуратуры Российской Федерации, в пределах компетенции во взаимодействии с территориальными прокурорами

Особенности проведения проверки законности изданных правовых актов. Статья 21 Закона о прокуратуре возлагает на органы прокуратуры надзор за законностью правовых актов, издаваемых федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля и их должностными лицами, который является составной частью так называемого общего надзора. Таким образом, проверки законности изданных правовых актов чаще всего выступают составной частью проверок исполнения законов в деятельности соответствующих органов, организаций и должностных лиц. Однако предметом проводимой проверки может стать и исключительно законность тех или иных правовых актов. В любом случае критерием оценки органами прокуратуры правовых актов является соответствие их закону.

Основной задачей органов прокуратуры, в том числе и при проведении проверок в рассматриваемом направлении прокурорского надзора, является предупреждение издания незаконных актов и повышение знаний должностных лиц, издающих указанные акты. При выявлении незаконного правового акта прокурор обязан безотлагательно принести протест, а в случае его отклонения – в установленном порядке обратиться с заявлением в суд.

Очередность проведения проверок законности издаваемых в перечисленных органах правовых актов устанавливается в каждой прокуратуре.

Проверка законности конкретного правового акта или нескольких правовых актов осуществляется в случае получения сведений о их незаконности. Проверки законности правовых актов могут проводиться органами прокуратуры как по месту нахождения прокуратуры путем истребования изданных актов, так и по месту их издания.

В зависимости от характера проверки прокурорским работникам предоставляются все или отдельные правовые акты, а также материалы, послужившие основанием для их издания. Суть проверки, как правило, сводится к внимательному изучению прокурором всего текста правового акта и изучению материалов, на основании которых этот акт был издан. При этом проводится сравнение предписаний, содержащихся в правовом акте, с нормами действующего законодательства.

Выбор средств прокурорского реагирования на выявленные нарушения. К числу средств реагирования Закон о прокуратуре относит:

- протест прокурора;
- представление прокурора об устранении нарушений закона;
- возбуждение прокурором производства об административном правонарушении путем вынесения соответствующего постановления;
- предостережение о недопустимости нарушения закона.

Если в ходе проверки будет получена информация о готовящемся правонарушении или противоправных деяниях, в целях предупреждения правонарушений 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. В случае неисполнения требований, изложенных в таком предостережении, должностное лицо, которому оно было объявлено, может быть привлечено к ответственности в установленном законом порядке (ст. 25.1 Закона о прокуратуре).

§ 2.2. Методика и тактика прокурорской проверки исполнения законов в сфере здравоохранения

Здоровье граждан является основой национального богатства страны. Повышение качества и доступности медицинской помощи – приоритетное направление государственной политики в сфере здравоохранения.

Статьей 41 Конституции Российской Федерации установлено, что каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь, оказываемую муниципальными и государственными учреждениями здравоохранения безвозмездно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, иных поступлений.

Развитие системы здравоохранения сопровождается выделением значительного объема бюджетных средств. Сосредоточение финансовых ресурсов привлекает внимание недобросовестных исполнителей услуг, что требует пристального внимания со стороны органов прокуратуры.

Основным правовым средством выявления и пресечения правонарушений и установления обстоятельств, им способствующих, являются прокурорские проверки¹², в ходе которых выявляются нарушения прав граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь, что представляет большую социальную проблему.

Предметом прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере здравоохранения является:

соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение федерального законодательства, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации территориальными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного контроля, органами контроля, их должностными лицами при осуществлении ими деятельности в сфере здравоохранения;

соответствие законам правовых актов, издаваемых органами и должностными лицами в рамках исполнения законодательства в сфере здравоохранения.

В целях определения объектов прокурорского надзора отметим, что согласно Толковому словарю русского языка «объект» – это явление, предмет, на который направлена деятельность человека¹³. В силу ст. 72 Конституции Российской Федерации и Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» система здравоохранения находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Соответственно, в систему органов здравоохранения входят: федеральные, региональные, муниципальные органы исполнительной власти.

Объекты прокурорского надзора, таким образом, – это круг органов власти, организаций, их должностных лиц и руководителей, на которые распространяется одно из направлений прокурорского надзора.

В целях проведения эффективных надзорных мероприятий необходимо правильно установить органы и должностных лиц, осуществляющих полномочия в сфере здравоохранения. Кроме того, законом определен перечень органов, за деятельностью которых осуществляется надзор.

Исходя из требований ст. 26 Закона о прокуратуре, можно предложить систематизацию объектов прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере здравоохранения по характеру полномочий, осуществляемых в сфере здравоохранения:

1. Органы и должностные лица, наделенные властными полномочиями:

¹² Прокурорская проверка. Методика и тактика проведения / под ред. О. Н. Коршуновой.

¹³ Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1994. 928 с. URL: <https://dic.academic.ru/dic.nsf/ogegova/278188> (дата обращения: 10.05.2025).

органы государственного контроля (например, Министерство здравоохранения Российской Федерации, Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения (Росздравнадзор), Федеральный фонд обязательного медицинского страхования, Социальный фонд России и т. д.);

органы регионального контроля (например, комитеты по здравоохранению в субъектах Российской Федерации и т. д.);

муниципальные органы контроля (например, муниципальные органы управления здравоохранением).

2. Органы и должностные лица, не наделенные властными полномочиями:

органы управления и должностные лица коммерческих предприятий (например, медицинские учреждения, предоставляющие гражданам медицинскую помощь за установленную плату; организации, оказывающие транспортировку граждан: коммерческая скорая помощь и медицинское такси, страховые медицинские организации, осуществляющие обязательное медицинское страхование: Росгосстрах-медицина, СОГАЗ-Мед и другие, фармацевтические организации);

органы управления и должностные лица некоммерческих предприятий (например, Ассоциация эндокринных хирургов, Ассоциация врачей и специалистов медицины труда, Ассоциация нейрохирургов России и др.).

Деятельность прокуратуры в этой сфере правовых отношений проявляется в проводимых прокурорами мероприятиях по укреплению законности в сфере здравоохранения, определяемых общей социальной политикой государства, указаниями и распоряжениями Генерального прокурора Российской Федерации¹⁴. Так, приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» надзор за соблюдением прав граждан в сфере здравоохранения выделен в качестве одного из приоритетных направлений деятельности прокуратуры. Отметим, что проблемные вопросы в сфере здравоохранения требуют не просто постоянного внимания со стороны прокуроров, но и осуществления надзора за исполнением законодательства в обозначенной сфере на системной основе¹⁵. С целью осуществления эффективного прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере здравоохранения органами прокуратуры должен быть обеспечен непрерывный анализ состояния законности на данном направлении, должно быть налажено взаимодействие с контролирующими и надзорными органами, должен осуществляться обмен информацией с лечебными, аптечными учреждениями, а также с организациями социального обслуживания, должна проводиться

¹⁴ Бессарабов В. Г., Ашиткова Т. В. Обеспечение законности в сфере здравоохранения мерами прокурорского надзора // Законность. 2014. № 3 (953). С. 27–32.

¹⁵ Там же.

активная разъяснительная и просветительская работа с населением, трудовыми коллективами, в том числе с использованием средств массовой информации и интернет-ресурсов.

Надзор за деятельностью учреждений здравоохранения и оценка на местах организации лечебно-диагностического процесса, качества оказываемой медицинской помощи осуществляется путем выездных проверок, проверки учетно-отчетной документации, посредством анонимного анкетирования пациентов учреждений здравоохранения и непосредственно при проведении сходов и встреч с гражданами¹⁶.

Одной из базовых ценностей государства и общества, а также задачей прокурорского надзора является реальная защита и восстановление нарушенных прав граждан. Наиболее действенной и исчерпывающей мерой реагирования для достижения данной цели является предъявление прокурором исков в интересах граждан о защите нарушенных прав.

Методические рекомендации по осуществлению надзора в сфере здравоохранения.

1. Проверка лекарственного обеспечения граждан.

В рамках обязательного медицинского страхования в соответствии с Федеральным законом от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» в части бесплатного обеспечения отдельных категорий граждан необходимыми лекарственными средствами по рецептам врача (фельдшера) особое внимание при проверке следует обращать:

на исполнение требований закона о формировании и ведении регистра лиц, имеющих право на получение государственной социальной помощи;

соблюдение порядка предоставления гражданам социальных услуг в части дополнительной бесплатной медицинской помощи, оплаты указанных услуг, отказа от них;

наличие на аптечных складах необходимого для обеспечения отдельных категорий граждан запаса лекарственных средств;

соблюдение порядка выдачи рецептов на льготное получение лекарственных средств (основания, обоснованность выдачи рецептов, правила их учета и хранения, исполнение правил организациями, получившими право на заключение государственных контрактов на осуществление поставки и отпуска лекарственных средств, и взятых на себя обязательств по обеспечению региональных аптечных складов необходимым количеством и ассортиментом заявленных лекарственных препаратов).

Необходимо осуществить проверки медицинских организаций на предмет исполнения требований Порядка назначения лекарственных препаратов, форм рецептурных бланков на лекарственные препараты, Порядка

¹⁶ Артамонова К. Ю. Проведение прокурорских проверок исполнения законодательства в сфере здравоохранения // Наука и образование в глобальных процессах. 2019. № 1 (6). С. 90–92.

оформления указанных бланков, их учета и хранения, форм бланков рецептов, содержащих назначение наркотических средств или психотропных веществ (Приказ Минздрава России от 24 ноября 2021 г. № 1094н), с целью исключения наличия рецептов, находящихся на отсроченном обслуживании, однако непригодных для применения по причине изменения терапии или смерти пациента.

Выборочно следует осуществить проверку карточек пациентов с целью исключения случаев оформления нового рецепта на лекарственный препарат при уже выписанном, но нереализованном рецепте (например, при смене терапии).

В ходе прокурорской проверки также необходимо:

исключить факты наличия неаннулированных рецептов, находящихся на отсроченном обслуживании, выписанных на лиц, которых нет в живых;

выборочно провести сверку списков пациентов, состоящих на учете (преимущественно пенсионеров) и ранее получавших льготные лекарственные препараты, с органом записи актов гражданского состояния;

оценить соблюдение медицинскими работниками сроков выписки рецептов на лекарственные препараты, в соответствии с Приказом Минздрава России от 24 ноября 2021 г. № 1094н;

проводить проверки отделений сети региональных аптек на предмет надлежащего хранения лекарственных препаратов, а также соблюдения порядка постановки рецептов на отсроченное обслуживание;

изучить журнал отзывов и предложений в отделениях.

При проверке в аптечных учреждениях прокурор устанавливает:

есть ли у организаций и индивидуальных предпринимателей, занимающихся фармацевтической деятельностью, соответствующие лицензии;

имеется ли у физических лиц, осуществляющих фармацевтическую деятельность, высшее или среднее фармацевтическое образование и сертификаты специалиста;

соблюдение правил оптовой и розничной торговли лекарственными средствами;

своевременность выдачи аптечными учреждениями лекарственных средств льготным категориям граждан;

законность организации отсроченного обслуживания льготной категории граждан.

С 1 января 2023 г. в обособленных подразделениях медицинских организаций, расположенных в сельских населенных пунктах, где нет аптеки, фармацевтическую деятельность вправе осуществлять лица, обладающие правом на осуществление медицинской деятельности, при условии их работы в обособленных подразделениях (амбулаториях, фельдшерских и фельдшерско-акушерских пунктах, центрах (отделениях) общей врачебной (семейной) практики) медицинских организаций, имеющих лицензию

на осуществление фармацевтической деятельности и расположенных в сельских населенных пунктах, в которых отсутствуют аптечные организации. Для этих подразделений упростили лицензирование такой деятельности. Для розничной продажи и хранения лекарств в них медицинская организация подает заявление о предоставлении лицензии. При этом не нужно прилагать документы, которые подтверждают соответствие требованиям к фармацевтической деятельности (постановление Правительства Российской Федерации от 23 января 2023 г. № 63 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 12 марта 2022 г. № 353 и признании утратившим силу отдельного положения постановления Правительства Российской Федерации от 12 сентября 2022 г. № 1589»).

2. Проверка реализации полномочий органов местного самоуправления.

В соответствии с положением Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения муниципального района в сфере здравоохранения относятся:

создание условий для оказания медицинской помощи населению на территории муниципального района (за исключением территорий поселений, включенных в утвержденный Правительством Российской Федерации перечень территорий, население которых обеспечивается медицинской помощью в медицинских организациях, подведомственных федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему функции по медико-санитарному обеспечению населения отдельных территорий) в соответствии с территориальной программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи. В связи с этим в ходе проверки необходимо дать оценку работе районных администраций на предмет надлежащей реализации полномочий, предусмотренных указанным выше федеральным законом; обратить внимание на ведение администрацией района аналитической работы о проблемах в сфере здравоохранения, учитывая социальную напряженность, характерную для конкретной территории, и принимаемые меры, их эффективность;

оценка локально-нормативных актов. Необходимо изучить положение о работе отдела здравоохранения, должностные инструкции начальника, заместителя и иных специалистов;

оценка соблюдения порядка рассмотрения обращений. Дать оценку соблюдению требований федерального законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан должностными лицами отдела здравоохранения администрации района. Отдельное внимание следует уделить качеству рассмотрения обращений по существу и в установленные законом сроки. Исключить факты направления на разрешение отделом здравоохранения жалоб в медицинские учреждения, действия которых обжалуются. В случае

указания в обращении сведений, относящихся к компетенции иных ведомств, проконтролировать направление обращений в соответствующие ведомства в установленный законом семидневный срок;

оценка ведомственного контроля. Дать оценку реализации отделом здравоохранения полномочий по осуществлению ведомственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности в государственных учреждениях, подведомственных районной администрации, в соответствии с требованиями Порядка организации и проведения ведомственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности, утвержденного Приказом Минздрава России от 31 июля 2020 г. № 787н.

Ведомственный контроль осуществляется уполномоченными должностными лицами органа исполнительной власти (далее – должностные лица) в соответствии с должностными обязанностями, возложенными на них на постоянной основе либо по решению руководителя или заместителя руководителя органа исполнительной власти на основании приказа органа исполнительной власти.

Порядком организации и проведения ведомственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности предусмотрено, что ведомственный контроль осуществляется посредством плановых и внеплановых документарных и (или) выездных проверок, а также сбора и анализа показателей деятельности подведомственного органа и (или) организации и предоставляемой ими статистической отчетности, в том числе характеризующей качество и безопасность медицинской деятельности.

При оценке плановых проверок необходимо обратить внимание на срок: в отношении подведомственного органа или организации такие проверки осуществляются не чаще одного раза в год.

Также особого внимания со стороны органов прокуратуры заслуживают основания и результаты внеплановых проверок.

Порядком организации и проведения ведомственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности определены следующие основания внеплановых проверок:

поступление в орган исполнительной власти обращений граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей с жалобами на нарушения прав и законных интересов подведомственными органами и организациями, в том числе жалобами, содержащими сведения о причинении вреда жизни и здоровью граждан и (или) угрозе причинения вреда жизни и здоровью граждан;

в целях контроля исполнения ранее выданных поручений либо предписаний;

в целях проверки представленных подведомственными органами и организациями статистической отчетности или данных мониторинга;

наличие поручения Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации либо на основании требования прокурора о проведении внеплановой проверки в рамках надзора за исполнением законов по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям;

несоответствие показателей деятельности подведомственного органа или организации установленным целевым показателям деятельности;

невыполнение подведомственным органом или организацией установленных объемов государственного задания по оказанию медицинской помощи.

В этой связи необходимо дать оценку работе отдела здравоохранения на предмет надлежащей организации проверок, обращая внимание:

на срок проведения проверки медицинского учреждения; в случае продления срока – на его обоснованность (проведение сложных и (или) длительных исследований, экспертиз, анализов, оценок на основании мотивированных предложений должностных лиц, проводящих проверку);

соблюдение срока направления администрацией района уведомления руководителю медицинской организации с копией приказа о проведении проверки;

соответствие приказа о назначении проверки требованиям, предусмотренным п. 23 Порядка организации и проведения ведомственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности (цель, задачи, срок проведения и т. д.);

наличие отметки об ознакомлении медицинской организации с результатами проверки, в том числе с актом проверки;

соответствие акта проверки требованиям, предусмотренным п. 29 Порядка организации и проведения ведомственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности (дата, время, место, результат проверки, ознакомление и т. д.);

наличие в материалах объяснений медицинского работника проверяемого учреждения, на которого возлагается ответственность за выявленные нарушения;

выдачу предписаний медицинским учреждениям. Особое внимание уделить контролю устранения выявленных нарушений.

Необходимо обратить внимание на обязательное направление информации о выявленных в ходе проверки нарушениях, не относящихся к компетенции администрации района, для разрешения в другие ведомства;

оценка реализации санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий. Необходимо проверить эффективность функционирования работы Оперативного штаба по реализации мер профилактики и контроля за распространением инфекций на территории района, организованного при районной администрации. Особое внимание следует уделить реализации задач по ведению анализа ситуации, связанной с распространением

инфекций, и своевременности направления соответствующей информации в Оперативный штаб по реализации мер профилактики и контроля за распространением инфекций, в исполнительные органы субъекта Российской Федерации; соблюдению запрета проведения на территории района спортивных, культурных, зрелищных и иных массовых мероприятий, публичных мероприятий, а также посещения гражданами указанных мероприятий. Обратить внимание на недопустимость организации и согласования администрацией района указанных публичных мероприятий.

Соблюдение районной администрацией рекомендации по обеспечению соблюдения гражданами (в частности, работниками) дистанции до других граждан, в том числе путем нанесения специальной разметки и установления специального режима допуска и нахождения в зданиях, строениях, сооружениях (помещениях в них), на соответствующей территории (включая прилегающую территорию).

Необходимо проверить реализацию администрацией района полномочий по информированию населения о мерах по противодействию распространению инфекций, в том числе о необходимости соблюдения требований и рекомендаций.

Особое внимание необходимо уделить реализации полномочий районной администрацией, а именно:

готовность к приему и оперативному оказанию медицинской помощи больным с признаками инфекционного заболевания медицинскими работниками поликлиник при оказании амбулаторной помощи (на дому). Наличие в администрации района сведений о средствах индивидуальной защиты и дезинфицирующих средствах для медицинских работников, материалов необходимых для анализа ПЦР;

организация условий для отбора у граждан, желающих добровольно обследоваться на наличие инфекции, биологического материала для лабораторного исследования;

обеспечение взаимодействия с субъектами добровольческой (волонтерской) деятельности в целях организации предоставления помощи гражданам, находящимся на самоизоляции.

3. Проверка медицинского учреждения.

Оценка соблюдения порядка рассмотрения обращений. Необходимо дать оценку соблюдению требований федерального законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан должностными лицами медицинского учреждения; отдельное внимание уделить качеству рассмотрения обращений по существу и в установленные законом сроки. В случае указания в обращении сведений, относящихся к компетенции иных ведомств, проконтролировать направление обращений в соответствующие ведомства в установленный законом семидневный срок.

Оценка качества оказания медицинской помощи гражданам. При организации проверок медицинских учреждений на предмет качества оказания медицинской помощи гражданам следует привлекать специалистов территориального органа Росздравнадзора, Комитета по здравоохранению субъекта Российской Федерации, отделов здравоохранения администрации районов. Основанием для проведения указанной проверки являются обращения граждан, информация контролирующих и правоохранительных ведомств.

В части проведения проверки качества оказания медицинской помощи следует руководствоваться приказом Минздрава России от 14 апреля 2025 г. № 203н «Об утверждении критериев оценки качества медицинской помощи».

При проверке скорой помощи необходимо установить наличие лекарственных средств в аптеке, а также укомплектованность автомобилей согласно требованиям приказа Минздрава России от 22 октября 2020 г. № 1165н «Об утверждении требований к комплектации лекарственными препаратами и медицинскими изделиями упаковок и наборов для оказания скорой медицинской помощи». Необходимо исключить случаи наличия в аптеке при скорой помощи просроченных лекарственных препаратов и, наоборот, случаи отсутствия необходимых.

Особое внимание надо уделить путем выборочной проверки журнала принятых вызовов соблюдению срока оказания медицинской помощи гражданам.

Рекомендуется выборочно прослушать записи принятия медицинскими работниками вызовов; оценить, соблюдаются ли медицинскими работниками требования, установленные приказом Минздрава России от 14 апреля 2025 г. № 203н «Об утверждении критериев оценки качества медицинской помощи»).

Учитывая возросшее количество обращений по вопросу ненадлежащего оказания амбулаторной помощи (на дому) поликлиниками, необходимо проверить, в частности:

а) ведение медицинской документации: медицинской карты пациента, получающего медицинскую помощь в амбулаторных условиях (приказ Минздрава России от 13 мая 2025 г. № 274н «Об утверждении унифицированных форм медицинской документации, используемых в медицинских организациях, оказывающих медицинскую помощь в амбулаторных условиях, и порядков их ведения»), истории развития ребенка, индивидуальной карты беременной и родильницы (далее – амбулаторная карта):

заполнение всех разделов, предусмотренных амбулаторной картой;

наличие информированного добровольного согласия на медицинское вмешательство (приказ Министерства здравоохранения Российской Феде-

рации от 12 ноября 2021 г. № 1051н «Об утверждении порядка дачи информированного добровольного согласия на медицинское вмешательство и отказа от медицинского вмешательства, формы информированного добровольного согласия на медицинское вмешательство и формы отказа от медицинского вмешательства»);

б) первичный осмотр пациента и сроки оказания медицинской помощи: оформление результатов первичного осмотра, включая данные анамнеза заболевания, записью в амбулаторной карте;

в) установление предварительного диагноза лечащим врачом в ходе первичного приема пациента;

г) формирование плана обследования пациента при первичном осмотре с учетом предварительного диагноза;

д) формирование плана лечения при первичном осмотре с учетом предварительного диагноза, клинических проявлений заболевания, тяжести заболевания или состояния пациента;

е) назначение лекарственных препаратов для медицинского применения с учетом инструкций по применению лекарственных препаратов, возраста пациента, пола пациента, тяжести заболевания, наличия осложнений основного заболевания (состояния) и сопутствующих заболеваний;

ж) установление клинического диагноза на основании данных анамнеза, осмотра, данных лабораторных, инструментальных и иных методов исследования, результатов консультаций врачей-специалистов, предусмотренных стандартами медицинской помощи, а также клинических рекомендаций (протоколов лечения) по вопросам оказания медицинской помощи (далее – клинические рекомендации):

оформление обоснования клинического диагноза соответствующей записью в амбулаторной карте;

установление клинического диагноза в течение 10 дней с момента обращения;

проведение при затруднении установления клинического диагноза консилиума врачей (Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации») с внесением соответствующей записи в амбулаторную карту с подписью заведующего амбулаторно-поликлиническим отделением медицинской организации;

з) внесение соответствующей записи в амбулаторную карту при наличии заболевания (состояния), требующего оказания медицинской помощи в стационарных условиях, с указанием перечня рекомендуемых лабораторных и инструментальных методов исследований, а также оформление направления с указанием клинического диагноза при необходимости оказания медицинской помощи в стационарных условиях в плановой форме.

Оценка медицинской организации на предмет соблюдения критериев качества при некоторых инфекционных и паразитарных болезнях, в частности:

специализированной медицинской помощи детям при лихорадке без очага инфекции;

специализированной медицинской помощи взрослым и детям при вирусном гепатите;

специализированной медицинской помощи взрослым при геморрагической лихорадке;

специализированной медицинской помощи взрослым и детям при кишечных инфекциях;

специализированной медицинской помощи взрослым и детям при гриппе с другими проявлениями.

Оценка медицинской организации на предмет соблюдения следующих требований:

использовать средства индивидуальной защиты (очки, одноразовые перчатки, респиратор соответствующего класса защиты, противочумный костюм 1 типа или одноразовый халат, бахилы);

иметь в наличии запас медицинских масок;

рекомендовать пациенту во время осмотра и опроса медицинским работником находиться в медицинской маске;

обрабатывать руки в перчатках дезинфицирующим средством;

не снимать, находясь в квартире пациента, средства индивидуальной защиты;

снять после выхода из квартиры пациента средства индивидуальной защиты, упаковать их в пакет для медицинских отходов класса В и обеспечить их дальнейшую транспортировку для утилизации;

сообщать уполномоченному лицу медицинской организации по завершении оказания медицинской помощи пациенту о лицах, имеющих контакт с пациентом.

В ходе проверки необходимо выборочно (посредством телефонной связи) опросить пациентов, находящихся на амбулаторном лечении с диагнозом «инфекция».

При проверке стационарной медицинской помощи обратить внимание:
на факты смерти пациентов;

соблюдение санитарно-гигиенических требований;

организацию водоснабжения и теплоснабжения, систем вентиляции, обеззараживания воздуха помещений;

организацию обращения с медицинскими отходами;

организацию профилактических предварительных и периодических медицинских осмотров работников;

факты отказа в госпитализации больного;

случаи оказания медицинской помощи на возмездной основе;
соответствие объема и условий бесплатной медицинской помощи базовой программе обязательного медицинского страхования;
соблюдение прав пациента;
обеспечение контроля за соответствием качества выполняемых медицинских услуг.

При проверке скорой медицинской помощи обратить внимание:

на факты смерти;
соответствие количества вызовов скорой помощи и фактических выездов;
факты несвоевременного выезда машин скорой медицинской помощи по вызову граждан;
факты отказа в оказании скорой медицинской помощи;
обеспеченность учреждений здравоохранения машинами скорой помощи в соответствии с утвержденными нормативами;
организацию подстанций скорой медицинской помощи с расчетом 20-минутной транспортной доступности;
взимание с граждан платы за вызов и оказание скорой медицинской помощи.

4. Проверка законности деятельности уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, исполнительных органов субъектов Российской Федерации, осуществляющих государственный контроль (надзор) в сфере охраны здоровья (далее – органы государственного контроля (надзора)):

при выдаче обязательных для исполнения предписаний в случае выявления нарушений законодательства Российской Федерации в сфере охраны здоровья, законодательства Российской Федерации об обращении лекарственных средств;

привлечении к ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации в сфере охраны здоровья, законодательства Российской Федерации об обращении лекарственных средств медицинских организаций и фармацевтических организаций и их должностных лиц, должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, исполнительных органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, государственных внебюджетных фондов в случаях и в порядке, которые установлены законодательством Российской Федерации;

составлении протоколов об административных правонарушениях в сфере охраны здоровья, обращения лекарственных средств; рассмотрении дел об указанных административных правонарушениях и принятии мер по предотвращению таких нарушений;

направлении в уполномоченные органы материалов, связанных с нарушениями обязательных требований, для решения вопросов о возбуждении уголовных дел по признакам преступлений;

обращении в суд с исками, заявлениями о нарушениях законодательства Российской Федерации в сфере охраны здоровья, законодательства Российской Федерации об обращении лекарственных средств;

участии в рассмотрении судом дел, связанных с применением и (или) нарушением законодательства Российской Федерации в сфере охраны здоровья, законодательства Российской Федерации об обращении лекарственных средств;

размещении на официальном сайте в сети «Интернет» решения и предписания, принятых в процессе осуществления государственного контроля (надзора) в сфере охраны здоровья и затрагивающих интересы неопределенного круга лиц.

При рассмотрении заявлений о нарушении законодательства Российской Федерации в сфере охраны здоровья, законодательства Российской Федерации об обращении лекарственных средств и проведении проверки работникам органа государственного контроля (надзора) при предъявлении ими служебных удостоверений и решения руководителя органа государственного контроля (надзора), его заместителя о проведении проверки соблюдения законодательства Российской Федерации в сфере охраны здоровья, законодательства Российской Федерации об обращении лекарственных средств необходимо оценить реализацию следующих полномочий:

организовывать проведение необходимых исследований, испытаний, экспертиз, анализов и оценок, в том числе научных исследований по вопросам осуществления контроля (надзора) в установленной сфере деятельности;

запрашивать и получать сведения, необходимые для принятия решений по вопросам, отнесенным к компетенции органа государственного контроля (надзора);

давать юридическим лицам и физическим лицам разъяснения по вопросам, отнесенным к компетенции органа государственного контроля (надзора);

привлекать в установленном порядке для проработки вопросов в сфере охраны здоровья научные и иные организации, ученых и специалистов;

беспрепятственно получать доступ на территорию проверяемых органов или организаций либо в используемые указанными органами или организациями при осуществлении своей деятельности здания, строения, сооружения, помещения, к используемым ими оборудованию, подобным объектам, транспортным средствам и перевозимым грузам;

изымать образцы производимых товаров в установленном законодательством Российской Федерации порядке;

снимать копии с документов, необходимых для проведения государственного контроля (надзора) в сфере охраны здоровья, в установленном законодательством Российской Федерации порядке;

применять предусмотренные законодательством Российской Федерации меры ограничительного, предупредительного и профилактического характера, направленные на недопущение и (или) ликвидацию последствий нарушения законодательства Российской Федерации в сфере охраны здоровья, законодательства Российской Федерации об обращении лекарственных средств.

5. В территориальных органах Росздравнадзора целесообразно выяснить следующие вопросы:

факты перепоручения проверки качества оказания медицинской помощи органам государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления (нарушение ст. 6 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»);

факты направления жалоб на рассмотрение в соответствующие органы или должностным лицам, решения или действия (бездействие) которых обжалуется (нарушение п. 6 ст. 8 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»);

выполнение обязанности по направлению в правоохранительные органы материалов по фактам, требующим проверки на предмет наличия признаков преступления.

При проверке деятельности территориальных органов Росздравнадзора выяснению подлежит:

исполнение возложенных полномочий по контролю и надзору за соблюдением государственных стандартов социального обслуживания и качества медицинской помощи;

исполнение полномочий по надзору за проведением экспертизы качества, эффективности и безопасности лекарственных средств;

соблюдение порядка лицензирования фармацевтической и медицинской деятельности и деятельности, связанной с оборотом наркотических средств и психотропных веществ;

соблюдение порядка и оснований проведения плановых и внеплановых проверок и их результативность;

осуществление контроля за выполнением выданных предписаний, применения мер административного воздействия к виновным лицам, контроля за уплатой штрафов лицами, в отношении которых приняты решения о привлечении к административной ответственности.

§ 2.3. Методика и тактика прокурорской проверки исполнения законов в сфере ЖКХ

Жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ) имеет особое значение в экономике страны, поскольку затрагивает сферу жизнедеятельности всех граждан Российской Федерации. Несмотря на предпринимаемые усилия органами государственной власти, государственного контроля и правоохранительными органами, количество нарушений в сфере ЖКХ остается значительным.

Сфера ЖКХ – не только сектор экономики, это та область, которая в немалой степени определяет качество жизни людей, их ежедневное настроение. По мнению ряда современных авторов, ЖКХ «представляет собой комплекс инженерных коммуникаций и других объектов городской инфраструктуры, который можно разделить на четыре крупных блока:

- 1) коммунальный комплекс;
- 2) жилищный комплекс;
- 3) управление;
- 4) рынок»¹⁷.

Более точное определение разработано Е. А. Макушенко, которая полагает, что «жилищно-коммунальное хозяйство – это комплекс отраслей, производящих услуги по поддержанию и обеспечению надлежащего функционирования объектов жилого фонда, который состоит из совокупности государственных и негосударственных организаций, профессионально занимающихся обеспечением коммунальных услуг и осуществляющих контроль за полнотой и качеством их предоставления населению. В их совокупную систему входят предприятия и организации по эксплуатации жилищного хозяйства; водоснабжение, водоотведение, очистка сточных вод; тепло-, электро-, газоснабжение; озеленение населенных пунктов; ремонт дорог, мостов, набережных; сбор, вывоз, утилизация бытовых отходов, уборка улиц, установление тарифов за услуги, иные объекты, обеспечивающие повседневно надлежащее функционирование жилого фонда»¹⁸.

Основу правового регулирования рассматриваемой сферы составляют:

- Конституция Российской Федерации;
- Гражданский кодекс Российской Федерации (ГК РФ);
- Жилищный кодекс Российской Федерации (ЖК РФ);
- Бюджетный кодекс Российской Федерации;

¹⁷ Хрусталева Б. Б., Мещерякова О. К. Научные аспекты формирования инновационно-инвестиционной привлекательности предприятий жилищно-коммунальной сферы : монография. Пенза, 2016. С. 6.

¹⁸ Макушенко Е. А. Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере жилищно-коммунального хозяйства : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 19.

Федеральные законы: от 31 марта 1999 г. № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации», от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике», от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ «О теплоснабжении», от 7 декабря 2011 г. № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении».

Гражданский кодекс Российской Федерации закрепляет конкретные условия отношений энергоснабжения (§ 6 главы 30 части 2 ГК РФ); установленные Кодексом правила об энергоснабжении применяются к отношениям, связанным со снабжением через присоединенную сеть тепловой энергией, газом и водой, если иное не установлено законом или иными правовыми актами (ст. 548 ГК РФ).

Жилищный кодекс Российской Федерации определяет структуру платежей за жилое помещение и коммунальные услуги в зависимости от прав лица на жилое помещение (ст. 154), порядок внесения данной платы, ее размер, определяет иные расходы собственников помещений в многоквартирном доме (ст. 155–158). В соответствии с п. 2 ст. 165 ЖК РФ органы местного самоуправления и управляющие организации обязаны предоставлять гражданам по их запросам информацию об установленных ценах и тарифах на услуги и работы по содержанию и ремонту многоквартирных домов и жилых помещений в них.

Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» определяет правовые основы обращения с отходами производства и потребления в целях предотвращения вредного воздействия отходов производства и потребления на здоровье человека и окружающую среду, а также вовлечения таких отходов в хозяйственный оборот в качестве дополнительных источников сырья.

Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ «О теплоснабжении» определяет полномочия органов государственной власти, органов местного самоуправления по регулированию и контролю в сфере теплоснабжения, права и обязанности потребителей тепловой энергии, теплоснабжающих организаций.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2011 г. № 354 «О предоставлении коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов» утверждены Правила предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, регулирующие отношения между исполнителями и потребителями коммунальных услуг, а также являющиеся основным правовым актом, регламентирующим приостановление и ограничение предоставления коммунальных услуг.

Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере жилищно-коммунального хозяйства осуществляется в соответствии с приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 3 марта 2017 г. № 140 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов в жилищно-коммунальной сфере». Указанный Приказ определяет надзор за исполнением законов в жилищно-коммунальной сфере одним из приоритетных направлений прокурорской деятельности, который необходимо осуществлять комплексно и гласно, во взаимодействии с органами государственной власти и местного самоуправления, правоохранительными и контрольно-надзорными органами, общественными организациями. Предписано в рамках предоставленных полномочий для защиты прав граждан, общественных и государственных интересов, борьбы с преступностью и коррупцией добиваться реального устранения выявленных нарушений, указанные полномочия должны использоваться последовательно и настойчиво.

Важно при планировании, организации и выполнении надзорных мероприятий исходить из принципа недопустимости подмены функций органов контроля (надзора), а также создания препятствий правомерной деятельности хозяйствующих субъектов.

Усилия по организации надзора за своевременным выявлением и реальным устранением нарушений прав граждан в жилищно-коммунальной сфере должны быть сосредоточены:

- на полноте осуществления мероприятий по переселению населения из аварийного жилья, капитальному ремонту многоквартирных домов;
- расходовании денежных средств, выделяемых на данные цели;
- обеспечении законности в процессе управления жилищным фондом, в том числе при лицензировании такой деятельности.

Более того, прокуроры должны принимать исчерпывающие меры по пресечению злоупотреблений и нарушений со стороны уполномоченных публично-правовых образований, контрольно-надзорных органов, их должностных лиц; возмещению виновными ущерба, причиненного гражданам и бюджетам всех уровней.

В указанных целях необходимо использовать имеющиеся полномочия по участию в разработке и принятии нормативных правовых актов, регламентирующих правоотношения в жилищно-коммунальной сфере; своевременно реагировать на несоответствие законам данных актов и их проектов, наличие в них коррупциогенных факторов.

Кроме того, важным элементом сферы ЖКХ является процедура установления тарифов, и прокурорам при оценке правомерности решений об установлении тарифов на коммунальные услуги и нормативов их потребления следует организовывать в необходимых случаях проверки достоверности и полноты сведений, представляемых хозяйствующими субъектами в органы тарифного регулирования, а также правильности применяемой этими органами методологии и обоснованности произведенных ими расчетов.

Также предписано уделять особое внимание полноте выполнения органами публично-правовых образований, хозяйствующими субъектами обязанностей в части своевременного предоставления коммунальных услуг надлежащего качества, эксплуатации, ремонта и содержания жилищного фонда, инженерной инфраструктуры, поставок и завоза топливно-энергетических ресурсов, в том числе в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности.

В случае возникновения аварийных и иных чрезвычайных ситуаций на объектах жилищно-коммунального хозяйства, повлекших грубые нарушения прав потребителей, прокуроры должны незамедлительно реагировать на все факты нарушений. Предписано пресекать нарушения организациями жилищно-коммунальной сферы требований законов, касающихся лицензирования отдельных видов деятельности, банкротства, раскрытия информации о своей работе, реализации инвестиционных и производственных программ, проведения конкурентных процедур и участия в них.

В случае бездействия и ненадлежащего выполнения органами надзора и контроля полномочий при осуществлении плановых и внеплановых мероприятий в жилищно-коммунальной сфере, непринятия мер указанными органами по безусловному и своевременному выявлению и устранению нарушений закона и привлечению к ответственности виновных лиц прокуроры должны давать принципиальную оценку такому бездействию.

Прокурорам предписано выявлять и пресекать противоправные посягательства на средства граждан и бюджетов всех уровней, государственные и муниципальные активы, общее имущество многоквартирных домов, предупреждать случаи их нецелевого и иного противоправного использования.

Необходимо принимать в рамках предоставленных полномочий меры для понуждения организаций жилищно-коммунального хозяйства, органов публично-правовых образований к снижению объема задолженности перед ресурсоснабжающими компаниями, перерасчету и возврату населению необоснованно начисленных платежей.

При обнаружении коррупционных проявлений в деятельности государственных и муниципальных служащих, курирующих вопросы жилищно-коммунальной сферы, руководителей государственных и муниципальных предприятий, осуществляющих деятельность в этой сфере, необходимо обеспечивать эффективный надзор, своевременно выявлять случаи несоблюдения этими лицами установленных запретов и ограничений, неправомерного предоставления хозяйствующим субъектам преференций, льгот; принципиально реагировать на факты непринятия мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов.

Важным является принятие исчерпывающих мер координационного и надзорного характера с целью активизации работы правоохранительных органов по выявлению и пресечению преступлений в жилищно-коммуналь-

ной сфере, особенно в части неправомерного использования бюджетных ассигнований, денежных средств граждан, а также деяний, совершенных организованными преступными группами, с привлечением аффилированных структур и фирм-однодневок.

Генеральный прокурор Российской Федерации нацеливает прокуроров на своевременное использование полномочий по обращению в суд в порядке гражданского, арбитражного и административного процессуального законодательства, а также в порядке ч. 3 ст. 44 УПК РФ, обращая особое внимание на вопросы возмещения ущерба, причиненного правонарушениями государству.

Предметом прокурорского надзора в рассматриваемой сфере правовых отношений является:

исполнение законов федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций при организации, финансировании и предоставлении жилищно-коммунальных работ и услуг, включая тепло-, водоснабжение и другие виды, при установлении норм потребления и тарифов за работы и услуги в сфере ЖКХ;

соответствие законам правовых актов, издаваемых названными выше органами и их должностными лицами в сфере ЖКХ.

К объектам прокурорского надзора в указанной сфере относятся:

федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие государственное регулирование, контроль и надзор в сфере ЖКХ, в первую очередь Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, Министерство энергетики Российской Федерации, Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор), Федеральная антимонопольная служба (ФАС России), Федеральная служба финансово-бюджетного надзора, Федеральная служба по финансовому мониторингу и их территориальные органы;

региональные органы государственного жилищного надзора, органы муниципального жилищного контроля, иные органы, обязанные выявлять правонарушения в сфере ЖКХ;

органы государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, которые в соответствии с федеральным и региональным законодательством наделены полномочиями в сфере ЖКХ;

среди коммерческих и некоммерческих организаций (их органов управления и руководителей) в жилищно-коммунальной сфере, деятельность которых поднадзорна прокурорам, объектами прокурорского надзора являются: организации коммунального комплекса, осуществляющие эксплуатацию систем коммунальной инфраструктуры, используемых для производства товаров (оказания услуг) в целях обеспечения водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод, и (или) осуществляющие эксплуатацию объектов, используемых для утилизации (захоронения) твердых бытовых отходов; управляющие организации, товарищества собственников жилья, жилищно-строительные, жилищные и иные специализированные кооперативы, которые приобретают указанные выше товары и услуги для предоставления коммунальных услуг лицам, пользующимся помещениями в многоквартирных домах.

Так, п. 17 ст. 12 ЖК РФ относит к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в области жилищных отношений осуществление контроля за использованием и сохранностью жилищного фонда Российской Федерации, соответствием жилых помещений данного фонда установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства.

Пункт 8 ст. 13 ЖК РФ к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации в области жилищных отношений относит осуществление контроля за использованием и сохранностью жилищного фонда субъекта Российской Федерации, соответствием жилых помещений данного фонда установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства.

Согласно п. 6 ст. 2 ЖК РФ органы государственной власти и органы местного самоуправления в пределах своих полномочий обеспечивают условия для осуществления гражданами права на жилище, а также обеспечивают контроль за использованием и сохранностью жилищного фонда.

Также в силу п. 8 ст. 2 ЖК РФ названные органы осуществляют в соответствии со своей компетенцией государственный жилищный надзор и муниципальный контроль. Следует также отметить, что в ст. 20 ЖК РФ под государственным жилищным надзором понимается деятельность уполномоченных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Таким образом, в настоящее время существует несколько видов органов, которые осуществляют контроль и надзор в сфере ЖКХ, при этом границы их полномочий четко не установлены и взаимоотношения этих органов по контролю и надзору не определены.

Цели и задачи прокурорского надзора в рассматриваемой сфере отношений обусловлены общими установками, определенными для прокурорского надзора в Законе о прокуратуре, приказах и указаниях Генерального прокурора Российской Федерации.

Целью прокурорского надзора в жилищно-коммунальной сфере является обеспечение средствами прокурорского надзора верховенства закона, единства и укрепления законности при исполнении законов в сфере ЖКХ и реализации потребителями услуг ЖКХ своих законных прав и интересов; исполнения требований законов органами государственной власти при проведении регулирования, надзора и контроля в области тепло-, водо-, электроснабжения органами местного самоуправления – при организации тепло-, водо-, электроснабжения населения; хозяйствующими субъектами – при осуществлении деятельности в сфере оказания услуг ЖКХ. Цели прокурорского надзора достигаются посредством реализации поставленных перед прокуратурой Российской Федерации задач. Задачи прокурорского надзора определяются государственно-правовым назначением прокуратуры и ее местом в правоохранительной системе государства. Прокуратура должна обеспечить своевременное выявление и устранение нарушений закона, привлечение виновных к ответственности в установленном законом порядке, предупреждение нарушений закона.

Задачи прокурорского надзора в рассматриваемой сфере отношений формулируются исходя из общих задач прокурорского надзора, определяемых его государственно-правовым назначением и местом в правоохранительной системе страны. Надзор за исполнением законов в сфере ЖКХ не может находиться вне сферы решения общих задач прокурорского надзора, сущность которых сводится к упрочению государственного строя, укреплению законности и правопорядка в обществе, защите прав и законных интересов потребителей услуг ЖКХ.

К числу *основных задач* надзора органов прокуратуры за исполнением законов в сфере ЖКХ относятся: достижение точного, единообразного исполнения законов органами государственного регулирования в сфере ЖКХ, органами контроля и надзора, органами местного самоуправления, а также обеспечение соответствия закону издаваемых ими правовых актов; выявление нарушений законодательства, совершаемых вышеуказанными органами и должностными лицами, при установлении тарифов; обеспечение полноты и законности принятых органами государственного контроля и надзора мер по устранению выявленных нарушений и привлечению виновных лиц к ответственности; своевременное устранение выявленных нарушений законодательства всеми правовыми средствами, которыми располагают органы прокуратуры; предупреждение нарушений рассматриваемого вида законодательства.

Необходимую информацию о правонарушениях прокурор получает из следующих источников:

из заявлений и обращений граждан, должностных лиц, организаций о неправомерных действиях органов государственной власти и органов местного самоуправления;

сообщений средств массовой информации; материалов уголовных, гражданских, арбитражных и административных дел;

материалов прокурорской и правоприменительной практики;

материалов ранее проведенных органами прокуратуры проверок, а также проверок органов контроля и надзора (например, территориальных управлений ФАС России);

переписки органов прокуратуры с органами власти, правоохранительными органами, организациями;

отчетов о работе органов государственной власти и органов местного самоуправления, в том числе осуществляющих тарифное регулирование;

отчетов органов, осуществляющих контрольные функции в сфере ЖКХ, например в соответствии с приказами Росстата России.

Особенности проверок на отдельных видах объектов.

В органах местного самоуправления, осуществляющих, в частности, тарифное регулирование, надлежит проверить:

выполняются ли полномочия по организации электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом;

имеют ли место отключения потребителя от сетей электроснабжения неуполномоченным лицом;

нарушается ли порядок предоставления услуг электроснабжения при проведении ремонтных и профилактических работ;

определен ли порядок принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений, выполнение работ, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами;

изданы ли правовые акты о порядке деятельности органов регулирования муниципальных образований, соответствуют ли они законодательству;

соблюдаются ли требования при регулировании тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса, тарифов на подключение к системе коммунальной инфраструктуры, тарифов организаций коммунального комплекса на подключение, надбавок к тарифам на товары и услуги, надбавок к ценам (тарифам) для потребителей;

соблюдаются ли органами местного самоуправления при установлении тарифов принципы экономической обоснованности тарифов, осуществляется ли их регулирование с проведением экспертизы экономической обоснованности затрат на предоставление услуг;

имели ли место случаи принятия решений по указанным вопросам без наделения полномочиями и с превышением компетенции;

исполняются ли требования о порядке обращения в ФАС России по возникающим между региональным органом тарифного регулирования, органом местного самоуправления и организациями, осуществляющими регулируемые виды деятельности, разногласиям в отношении тарифов и надбавок;

осуществляются ли полномочия по отбору управляющих организаций в случае непринятия собственниками помещений решений о выборе способа управления многоквартирными домами, соблюдения данной процедуры;

исполняются ли полномочия по выявлению «бесхозных» сетей;

проводится ли сверка данных о протяженности сетей и участках сетей, принятых на учет и реально обслуживаемых ресурсоснабжающими организациями. При выявлении «бесхозных» сетей следует мерами прокурорского реагирования добиваться передачи в эксплуатацию ресурсоснабжающей организации, принятия сетей водоснабжения на баланс уполномоченного органа и организаций;

исполняются ли полномочия по взаимодействию с исполнителями коммунальных услуг и ресурсоснабжающими организациями по предотвращению и ликвидации задолженности управляющей компании (УК), товариществ собственников жилья (ТСЖ), жилищно-строительных кооперативов (ЖСК), осуществлению проверок готовности к отопительному периоду потребителей (отдельных категорий потребителей) тепловой энергии, а также теплоснабжающих организаций и теплосетевых организаций. Следует учитывать, что наличие задолженности исполнителей коммунальных услуг перед ресурсоснабжающей организацией приводит к возникновению права поставщика отказаться от договора, в том числе в период отопительного сезона. В этой связи состояние взаиморасчетов на рынке ЖКХ напрямую подлежит оценке администрацией района при проверке готовности к отопительному периоду потребителей и ресурсоснабжающих организаций, обуславливает необходимость принятия профилактических и координирующих мер;

устанавливается ли наличие актуальных сведений о нежилых помещениях, их характеристиках;

своевременно ли осуществляется подача администрацией органа местного самоуправления заявок на выделение бюджетных средств на содержание указанных помещений и оплату коммунальных услуг. Также необходимо обратить внимание на факты субсидирования оплаты поставки ресурсов и услуг в помещения, переданные в пользование третьим лицам.

Проверка деятельности ресурсоснабжающих и управляющих организаций.

1. Установить количество ресурсоснабжающих и управляющих организаций.

2. С выходом на место и с привлечением контролирующих органов необходимо проводить выборочные проверки соблюдения наиболее крупными управляющими организациями, ТСЖ, ТСН, ЖСК, ЖК требований законодательства Российской Федерации, регламентирующего, в частности, вопросы:

содержания общего имущества многоквартирного дома, обеспечения безопасной эксплуатации лифтов, противопожарной безопасности домов;

соответствия требованиям безопасности жилых домов с печным отоплением, ветхих и аварийных домов, а также качества жилищно-коммунальных услуг, оказываемых проживающим в данных домах гражданам;

начисления гражданам управляющими организациями, ТСЖ, ТСН, ЖСК, ЖК платы за потребленные жилищно-коммунальные услуги; законности включения в платежные поручения отдельных видов услуг; начисления корректировок размеров платы за потребленные жилищно-коммунальные услуги; применения установленных тарифов; утверждения перечней услуг и работ, а также смет доходов и расходов;

соблюдения законодательства при владении, пользовании и распоряжении общим имуществом в многоквартирных домах; законности сдачи в аренду помещений, в которых находятся инженерные коммуникации; дачи согласия на использование земельных участков для размещения объектов, не относящихся к общему имуществу;

заключения управляющими организациями договоров аренды общего имущества без согласия собственников помещений (чердаков, подвалов и других помещений); включения в договоры управления многоквартирными домами положений, предоставляющих управляющим организациям право заключать гражданско-правовые договоры на использование общего имущества без проведения общих собраний собственников помещений многоквартирных домов. Исходя из размера денежных средств, фактически недополученных собственниками за использование третьими лицами общего имущества многоквартирного дома, необходимо принимать исчерпывающие меры прокурорского реагирования, направленные на восстановление прав собственников, в том числе в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ;

законности подключения к сетям электроснабжения многоквартирных домов.

Особенности проверок в период отопительного сезона. Для подготовки к отопительному сезону, обеспечения его бесперебойного прохождения, предоставления населению тепло-, электро- и иных видов коммунальных ресурсов и услуг, своевременности расчетов за них необходимо проводить проверки соблюдения установленных законодательством требований по всем фактам возникновения угрозы ограничения (приостановления)

энергоснабжения граждан и объектов социальной сферы по возникшей задолженности за потребленные топливно-энергетические ресурсы. Информация по фактам массового прекращения тепло-, водо-, электро- и газоснабжения объектов социальной сферы на период, превышающий 24 часа, подлежит направлению в прокуратуру субъекта Российской Федерации.

Необходимо организовать постоянный мониторинг технологических нарушений и аварий на магистральных сетях тепло-, газо-, водо- и электроснабжения района. При поступлении информации о технологических нарушениях и авариях на теплосетях, а также на сетях газо-, водо- и электроснабжения, создающих угрозу жизни и здоровью граждан или повлекших причинение материального ущерба, следует рассматривать вопрос о необходимости выезда на место работника прокуратуры с целью оценки ситуации и достаточности принимаемых мер к ликвидации последствий.

Важным является организация работы по привлечению специалистов Государственной жилищной инспекции, в том числе для проведения сверки законности начисления платы за отопление.

В целях установления правильности начисления платы и применяемых размеров тарифов необходимо проверять, соответствуют ли площади многоквартирного дома, которые отражены в технических документах на многоквартирный дом, указанным в счетах-квитанциях, выставленных на оплату собственникам. Для объективной оценки площадей многоквартирного дома необходимо запросить сведения в Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии, Жилищном комитете правительства субъекта Российской Федерации.

Также, необходимо проверить наличие фактов использования управляющими организациями необновленных технических паспортов на многоквартирные дома, незаконного начисления платы за отопление, добиваясь в каждом случае проведения перерасчета и привлечения виновных лиц к административной ответственности.

Проверки ресурсоснабжающих организаций с привлечением специалистов контролирующих органов проводятся на предмет:

- наличия свидетельств о регистрации опасных производственных объектов, лицензий на их эксплуатацию;

- документов, подтверждающих страхование опасных производственных объектов и оплату полисов;

- изучения актов и материалов расследований технологических нарушений, произошедших в анализируемый период, документов, подтверждающих выполнение мероприятий по устранению их причин;

- выполнения требований производственного контроля;

- реализации инвестиционных (адресных) программ строительства, реконструкции и модернизации теплосетей и ознакомления с отчетами об их исполнении.

Проверки соблюдения условий и фактического выполнения работ по капитальному ремонту многоквартирных домов.

1. Необходимо проверить соблюдение законности при привлечении подрядных организаций для подготовки проектно-сметной документации и выполнения строительно-монтажных работ.

2. Необходимо проверять в органах местного самоуправления законность формирования региональной программы капитального ремонта и краткосрочных планов, обоснованность отказов во включении домов в программу.

3. Следует проводить проверки использования бюджетных средств с привлечением органов финансового контроля, специалистов в области ценообразования и строительства, сотрудников правоохранительных и налоговых органов. Особое внимание обращать:

на целевое использование подрядчиками средств;

привлечение к выполнению работ организаций-посредников, фирм, не имеющих достаточной материальной и технической базы;

факты оплаты невыполненных работ;

заселение граждан в жилые дома, не отвечающие техническим, санитарным и другим нормам; одновременно давать оценку исполнению уполномоченными органами власти функций по осуществлению государственного строительного надзора;

случаи создания благоприятных условий и преимуществ отдельным хозяйствующим субъектам, которые следует немедленно пресекать.

В Фонде капитального ремонта (у Регионального оператора), управляющих организациях, ТСЖ, ТСН, ЖСК, ЖК необходимо проверить:

законность начисления, внесения и взимания взносов на капитальный ремонт;

наличие фактов сбора взносов на капитальный ремонт с собственников помещений в доме, признанном аварийным (при выявлении таких фактов рассматривать вопрос о привлечении виновных должностных лиц к административной ответственности);

своевременность и полноту уведомления собственников помещений о начале капитального ремонта, необходимом перечне и объеме услуг и работ, их стоимости, порядке и источниках финансирования капитального ремонта;

целевое использование размещаемых в банковских организациях взносов на капитальный ремонт и процентов по депозитам (временно свободных средств), случаи расходования данных денежных средств на цели, непосредственно не связанные с капитальным ремонтом.

Проверки соблюдения законодательства в деятельности организаций жилищно-коммунального комплекса.

1. Проведение проверок наличия резервных запасов топлива.

2. В период зимней уборки территории проведение с привлечением контролирующих органов следующих надзорных мероприятий:

проведение проверки сведений о количестве заготовленных противогололедных материалов; дача оценки законности проведения их закупки и фактической поставки;

проведение выездных проверок в организации (склады хранения противогололедных материалов и средств ручной уборки, стоянки техники). При выявлении случаев хищения при расходовании бюджетных средств на данные цели незамедлительно реагировать, используя полномочия, предоставленные п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ;

проведение в зимний период проверок соблюдения управляющими организациями, ТСЖ, ТСН, ЖСК, ЖК, жилищными агентствами, другими специализированными предприятиями, а также администрациями районов и внутригородскими муниципальными образованиями требований жилищного законодательства при проведении ими работ по уборке улично-дорожной сети, жилых домов и иных зданий, строений и сооружений от снежных образований и наледи, своевременной очистке крыш многоквартирных домов и придомовых территорий от снега и наледи;

дача оценки, используя сведения органов и учреждений здравоохранения и УГИБДД ГУ МВД России по региону, в частности динамику роста пострадавших и погибших граждан в связи с ненадлежащей уборкой и санитарной очисткой улично-дорожной сети, а также зданий, строений и сооружений от снежных образований и наледи, достаточности сил и средств, имеющихся для этих целей.

3. Оценка исполнения адресных программ администраций районов, в рамках которых хозяйствующим субъектам предоставляются субсидии на уборку территории.

4. Понуждение, в рамках предоставленных полномочий, организаций жилищно-коммунального хозяйства, органов публично-правовых образований к снижению объема задолженности перед ресурсоснабжающими компаниями, к перерасчету и возврату населению необоснованно начисленных платежей.

5. Анализ сведений о финансовом положении ресурсоснабжающих и управляющих организаций с отражением актуальных сведений о размерах кредиторской и дебиторской задолженностей, причинах их образования, об эффективности мер, направленных на их погашение.

6. Актуализация списка исполнителей коммунальных услуг, осуществляющих деятельность по управлению многоквартирными домами, расположенными на поднадзорной территории, имеющих наибольшую задолженность перед ресурсоснабжающими организациями. Данный список необходимо обновлять путем направления запросов в ресурсоснабжающие

организации, профильный комитет правительства субъекта и администрации районов.

7. Определение суммы задолженности перед ресурсоснабжающими организациями, период ее образования (просроченная (более двух месяцев), текущая, невзыскиваемая (в связи с истечением сроков исковой давности), оспариваемая УК, ТСЖ, ТСН, ЖСК и ЖК в настоящее время в суде, а также взыскиваемая ресурсоснабжающей организацией в судебном порядке (с указанием сумм исковых требований и периода задолженности), разница тарифов, установленных для населения и ресурсоснабжающих организаций, подлежащая государственному субсидированию), причины ее образования. При наличии разногласий между ресурсоснабжающей организацией и управляющими организациями по суммам задолженности надо устанавливать, проводилась ли между сторонами сверка, с учетом которой следует дать оценку обоснованности требований ресурсоснабжающей организации.

8. Проведение проверки причин и обстоятельств нарушения платежной дисциплины, особенно в деятельности организаций, включенных в перечень получателей коммунальных ресурсов, ограничение режима потребления которых может привести к негативным последствиям. Следует проверять полноту и своевременность принятых управляющими организациями мер по погашению задолженности, в том числе ведению претензионной и исковой работы в отношении граждан и организаций – должников по оплате коммунальных услуг, а также работы по согласованию графиков погашения признаваемой или подтвержденной в судебном порядке задолженности и их исполнению.

Необходимо выяснять, какие меры приняты ресурсоснабжающей организацией по взысканию задолженности в судебном порядке, результаты рассмотрения исков, предъявления исполнительных листов в Управление Федеральной службы судебных приставов района и их фактического исполнения; полноту принятых исполнителями коммунальных услуг мер, направленных на принудительное исполнение судебных решений по взысканию задолженностей с граждан и организаций, расположенных в жилых домах.

По мере необходимости следует формировать рабочие группы по координации деятельности в сфере жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства с участием представителей администраций районов, следственных органов, ресурсоснабжающих организаций, исполнителей коммунальных услуг, имеющих задолженность за потребленные ресурсы; определять алгоритм действий, направленных на погашение долгов, рассматривать другие наиболее значимые проблемные вопросы, возникающие на поднадзорной территории.

С привлечением подразделений экономической безопасности органов полиции и налоговых инспекций районного звена организовывать проверки

управляющих организаций, имеющих наибольшую задолженность перед ресурсоснабжающими организациями.

Вопросы, подлежащие установлению в ходе проверок законности использования финансовых ресурсов в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

Следует обращать внимание:

на факты нецелевого использования и хищения организациями ЖКХ денежных средств, собранных с граждан и полученных из бюджетов всех уровней;

действия данных хозяйствующих субъектов по выводу из жилищно-коммунальной сферы ликвидных активов и товарно-материальных ценностей, в том числе в оффшорные юрисдикции, а также путем приобретения акций, иных ценных бумаг, долей в уставных капиталах сторонних предприятий, выдачи им займов с низкими процентными ставками, размещения на депозитных счетах денежных средств, полученных от населения;

наличие кредиторской задолженности организаций ЖКХ, ее объемы и причины образования; принимаемые меры по взысканию дебиторской задолженности за предоставленные услуги;

факты банкротства предприятий, функционирующих в коммунальной отрасли, факты их ликвидации; при этом надо учитывать, что данные действия могут использоваться как уход от погашения кредиторской задолженности либо исполнения взятых на себя обязательств;

заключенные в рамках процедур банкротства договоры оказания правовых, консалтинговых и иных услуг;

законность и обоснованность расходов организаций ЖКХ на собственное содержание, соблюдение ими процедуры установления платы на данные расходы;

факты злоупотреблений должностными лицами органов власти, совершения ими действий и принятия решений в пользу аффилированных и подконтрольных хозяйствующих структур.

Финансовые операции организации коммунального комплекса, имеющие признаки неправомерного использования средств:

перечисление указанными организациями средств лицам, не состоящим в договорных отношениях с муниципалитетами и управляющими организациями, связанных с реализацией адресных программ;

привлечение к выполнению работ организаций-посредников, в том числе имеющих признаки «фирм-однодневок» и «фирм-прокладок»;

выдача займов работникам организаций, а также сторонним лицам;

перечисление денежных средств на счета физических лиц;

приобретение материалов и коммунальной техники за рубежом;

привлечение в качестве подрядчиков или субподрядчиков аффилированных организаций.

Общие вопросы, подлежащие установлению в ходе проверок законности использования финансовых ресурсов в сфере жилищно-коммунального хозяйства:

1. Факты нецелевого использования и хищения организациями ЖКХ денежных средств, собранных с граждан и полученных из бюджетов всех уровней.

2. Действия данных хозяйствующих субъектов по выводу из жилищно-коммунальной сферы ликвидных активов и товарно-материальных ценностей, в том числе в оффшорные юрисдикции, а также путем приобретения акций, иных ценных бумаг, долей в уставных капиталах сторонних предприятий, выдачи им займов с низкими процентными ставками, размещения на депозитных счетах денежных средств, полученных от населения.

3. Наличие кредиторской задолженности организаций ЖКХ, ее объемы и причины образования; принимаемые меры по взысканию дебиторской задолженности за предоставленные услуги.

4. Факты банкротства предприятий, функционирующих в коммунальной отрасли, их ликвидации. Надо учитывать, что данные действия могут использоваться как уход от погашения кредиторской задолженности либо исполнения взятых на себя обязательств.

5. Заключенные в рамках процедур банкротства договоры оказания правовых, консалтинговых и иных услуг.

6. Законность и обоснованность расходов организаций ЖКХ на собственное содержание, соблюдение ими процедуры установления платы на данные расходы.

7. Факты злоупотреблений должностными лицами органов власти, совершения ими действий и принятия решений в пользу аффилированных и подконтрольных хозяйствующих структур.

Основные вопросы, которые подлежат обязательному изучению при проверках исполнения законодательства при расходовании финансовых ресурсов организациями коммунального комплекса:

1. Имеются ли у организации кредиторская и дебиторская задолженности.

В этих целях необходимо:

затребовать как у ресурсоснабжающих, так и у управляющих организаций сведения о наличии у них задолженности за поставленные жилищно-коммунальные услуги и ресурсы;

сопоставить фактический объем собираемых от населения платежей за определенный период и динамику задолженности перед поставщиками коммунальных ресурсов;

проанализировать арбитражную практику по искам между энергоснабжающими и управляющими организациями;

исследовать с привлечением специалистов движение денежных средств по расчетным сметам исполнителей коммунальных услуг;

оценить факты системного перечисления денежных средств на счета иных контрагентов в приоритетном порядке с использованием сложных финансовых схем;

уделить особое внимание составу учредителей организаций, состоящих в финансовых правоотношениях с управляющими организациями и иными участниками жилищно-коммунального рынка, получив из налоговых органов и проанализировав сведения единых реестров государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Несомненно, следует учитывать, что возникновение долгов ресурсоснабжающих и управляющих организаций ставит под угрозу обеспечение бесперебойной поставки коммунальных ресурсов добросовестным потребителям.

2. Соблюдаются ли управляющими организациями требования Федерального закона от 3 июня 2009 г. № 103-ФЗ «О деятельности по приему платежей физических лиц, осуществляемой платежными агентами».

3. Исполняется ли обязанность по своевременному перечислению денежных средств граждан, поступивших в счет внесения платы за коммунальные услуги, в ресурсоснабжающие организации.

4. Проверка фактов расходования управляющими компаниями средств, поступающих от граждан (в счет оплаты коммунальных услуг, содержания и текущего ремонта, взносов на капитальный ремонт), на нужды, не связанные с управлением многоквартирными домами, в том числе и на собственное содержание.

5. Имеются ли факты заключения управляющими компаниями, ресурсоснабжающими организациями мнимых сделок, совершения сомнительных финансовых операций.

Следует учитывать, что в соответствии с п. 1 ст. 170 ГК РФ мнимая сделка – это сделка, совершенная лишь для вида, без намерения создать соответствующие ей правовые последствия.

По итогам таких проверок органами прокуратуры направлялись материалы в порядке ст. 37 УПК РФ для решения вопроса о привлечении лиц к ответственности, предусмотренной ст.159.4 УК РФ.

6. Имеются ли факты выдачи займов работникам организаций, а также сторонним лицам.

7. Имеются ли признаки банкротства организаций (в том числе путем изъятия у них имущества, предоставления его в пользование третьим лицам по заниженной стоимости либо аренды у данных лиц по завышенным платежам), ликвидации организаций.

Указанные проверки целесообразно проводить совместно с налоговыми органами в рамках осуществления мониторинга управляющих организаций, товариществ собственников жилья и иных организаций жилищно-коммунального комплекса, имеющих признаки банкротства.

Любой факт банкротства организации ЖКХ необходимо в обязательном порядке проверять на предмет возможного наличия в действиях ее руководства признаков преступлений, поскольку в большинстве случаев банкротство организаций ЖКХ связано с противоправной деятельностью определенного круга лиц. В связи с этим при наличии оснований следует инициировать проведение проверок в порядке, определенном уголовно-процессуальным законодательством, по вопросам фиктивного или преднамеренного банкротства, незаконного использования указанными предприятиями и организациями средств бюджета и граждан.

8. Имеются ли факты уплаты штрафов, назначенных должностным лицам управляющих организаций, за счет средств, перечисленных собственниками для оплаты коммунальных услуг.

§ 2.4. Методика и тактика прокурорской проверки исполнения законов о противодействии экстремизму, терроризму и их финансированию

Экстремизм сегодня является одной из самых больших опасностей в мире. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г. № 400, рассматривает противодействие экстремизму в качестве одной из задач, решение которой, в частности, обеспечивает защиту традиционных российских духовно-нравственных ценностей, культуры и исторической памяти (подп. 10 п. 93).

В свою очередь, Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 28 декабря 2024 г. № 1124, констатирует, что «экстремизм во всех его проявлениях ведет к нарушению гражданского мира и согласия, основных прав и свобод человека и гражданина, подрывает государственную и общественную безопасность, создает реальную угрозу суверенитету, единству и территориальной целостности Российской Федерации, основам конституционного строя Российской Федерации, а также межнациональному (межэтническому), межконфессиональному единству и гражданскому единению, культурному развитию, политической и социальной стабильности» (п. 6), а также то, что «экстремизм является одной из наиболее сложных проблем современного российского общества» (п. 7). К числу задач государственной политики в сфере противодействия экстремизму отнесены, например, повышение эффективности государственной системы мониторинга в сфере противодействия экстремизму, а также консолидация усилий субъектов противодействия экстремизму (п. 35), в число которых входит и прокуратура Российской Федерации. Именно поэтому вопросы повышения эф-

эффективности осуществления надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов о противодействии экстремизму находятся на постоянном контроле Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Только по результатам 2024 года приняты решения о признании нежелательности 71 иностранной и международной организации, по требованиям прокуратуры удалена информация или заблокировано свыше 75 тысяч интернет-ресурсов, выявлено и пресечено более 306 тысяч нарушений в деятельности региональных органов власти и органов местного самоуправления в данной сфере¹⁹.

Указанные достижения явились результатом, в частности, и должной эффективности проводимых прокурорами проверок исполнения законов.

При подготовке и проведении проверки исполнения законодательства о противодействии экстремизму следует исходить из того, что прокуратура Российской Федерации, являясь полноценным и универсальным субъектом обеспечения национальной безопасности, осуществляет надзор за исполнением законов всеми другими субъектами, а также реализует иные, возложенные на нее полномочия. Кроме того, следует учитывать, что прокурорский надзор в рассматриваемом поднаправлении носит составной характер. В качестве относительно самостоятельных составных частей могут быть выделены надзор за исполнением законов:

о противодействии экстремизму (экстремистской деятельности),
противодействии терроризму,
противодействии финансированию экстремистской деятельности и терроризма.

При определении приоритетности планирования и проведения проверок исполнения законодательства о противодействии экстремизму в целом следует учитывать, что понятия экстремистской деятельности (экстремизма) и экстремистских материалов в настоящее время являются правовыми, поскольку их содержание определено в ст. 1 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности». При этом под *экстремистской деятельностью (экстремизмом)* понимается «насильственное изменение основ конституционного строя и (или) нарушение территориальной целостности Российской Федерации (...) публичное оправдание терроризма и иная террористическая деятельность; возбуждение социальной, расовой, национальной или религиозной розни; пропаганда исключительности, превосходства либо неполноценности человека по признаку его социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии; нарушение прав, свобод и законных интересов человека и гражданина в зависимости

¹⁹ Решение коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 19 марта 2025 г. // Генеральная прокуратура Российской Федерации : офиц. сайт. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/ru/gprf/> (дата обращения: 07.05.2025).

от его социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии; воспрепятствование осуществлению гражданами их избирательных прав и права на участие в референдуме или нарушение тайны голосования, соединенные с насилием либо угрозой его применения...» и т. д.

К экстремистской деятельности закон, кроме того, относит использование нацистской атрибутики или символики либо атрибутики или символики, сходных с нацистской до степени смешения, либо атрибутики или символики экстремистских организаций, за исключением случаев их использования, при которых формируется негативное отношение к идеологии нацизма и экстремизма и отсутствуют признаки пропаганды или оправдания нацистской и экстремистской идеологии; а также публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности либо массовое распространение заведомо экстремистских материалов, их изготовление или хранение в целях массового распространения.

Самостоятельными видами экстремистской деятельности, с точки зрения законодателя, являются организация и подготовка экстремистской деятельности, подстрекательство к ее осуществлению; а также финансирование указанной деятельности либо иное содействие в ее организации, подготовке и осуществлении, включая предоставление учебной, полиграфической и материально-технической базы, телефонной и иных видов связи или оказание информационных услуг.

В свою очередь, *экстремистские материалы* – это материалы, предназначенные для распространения либо публичного демонстрирования документы либо информация на иных носителях, призывающие к осуществлению экстремистской деятельности либо обосновывающие или оправдывающие необходимость осуществления такой деятельности, в том числе труды руководителей национал-социалистской рабочей партии Германии, фашистской партии Италии; выступления, изображения руководителей групп, организаций или движений, признанных преступными в соответствии с приговором Международного военного трибунала для суда и наказания главных военных преступников европейских стран оси (Нюрнбергского трибунала); выступления, изображения руководителей организаций, сотрудничавших с указанными группами, организациями или движениями; публикации, обосновывающие или оправдывающие национальное и (или) расовое превосходство либо оправдывающие практику совершения военных или иных преступлений, направленных на полное или частичное уничтожение какой-либо этнической, социальной, расовой, национальной или религиозной группы.

При этом следует учитывать, что в соответствии со ст. 3.1 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» установлены определенные особенности применения

законодательства Российской Федерации о противодействии экстремистской деятельности в отношении религиозных текстов, а именно Библия, Коран, Танах и Ганджур, их содержание и цитаты из них не могут быть признаны экстремистскими материалами.

Подготовка к проведению проверки.

Основные вопросы, которые решаются при подготовке к проведению проверки исполнения законодательства о противодействии экстремизму, терроризму и их финансированию:

1. Определение правовой базы, которая регулирует правоотношения в данной сфере. Включает:

Конституцию Российской Федерации;
общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации;

Стратегию национальной безопасности Российской Федерации, утвержденную Указом Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г. № 400;

Стратегию противодействия экстремизму в Российской Федерации, утвержденную Указом Президента Российской Федерации 28 декабря 2024 г. № 1124;

Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»;

Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»;

Федеральный закон от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма».

В случае обнаружения признаков уголовно наказуемых деяний необходимо также применять соответствующие положения Уголовного кодекса Российской Федерации; а при обнаружении признаков административных правонарушений – Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.

Если в ходе проверки будут выявлены материалы с признаками экстремистских, а также получена информация о противоправной (экстремистской) деятельности различного рода организаций (в том числе религиозных), средств массовой информации, владельцев информационных ресурсов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», прокурору следует руководствоваться также соответствующими положениями Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

2. Изучение приказов Генерального прокурора Российской Федерации: от 21 марта 2018 г. № 156 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности»;

от 17 мая 2018 г. № 295 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии терроризму»;

от 8 февраля 2017 г. № 87 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию экстремистской деятельности и терроризма»;

от 26 августа 2019 г. № 596 «Об утверждении Инструкции о порядке рассмотрения уведомлений и заявлений о распространяемой с нарушением закона информации в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети „Интернет“»;

от 16 марта 2016 г. № 159 «О порядке реализации прокурорами полномочий по направлению в суд заявлений о признании информационных материалов экстремистскими»;

от 24 марта 2023 г. № 210 «Об утверждении Инструкции о порядке подготовки требований о приостановлении деятельности средства массовой информации, о признании недействительной регистрации средства массовой информации и (или) прекращении действия лицензии на вещание, а также о порядке принятия решения о запрете (ограничении) деятельности иностранного средства массовой информации на территории Российской Федерации»;

от 24 сентября 2021 г. № 557 «Об утверждении Инструкции о порядке подготовки и принятия решения о признании владельца информационного ресурса в информационно-телекоммуникационной сети „Интернет“ причастным к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации, гарантирующих в том числе свободу массовой информации».

При проведении проверок следует также учитывать положения совместных приказов Генерального прокурора Российской Федерации, Директора Федеральной службы по финансовому мониторингу, Министра внутренних дел Российской Федерации, Директора Федеральной службы безопасности Российской Федерации, Руководителя Федеральной таможенной службы, Председателя Следственного комитета Российской Федерации от 21 августа 2018 г. № 511/244/541/433/1313/80 «Об утверждении Инструкции по организации информационного взаимодействия в сфере противодействия легализации (отмыванию) денежных средств или иного имущества, полученных преступным путем» и др.

3. Определение предмета проверки. С учетом того, что предмет надзора в данном направлении носит комплексный характер, предмет конкретной проверки также может носить комплексный характер. В любом случае прокурорам следует исходить из того, что предмет надзора включает соблюдение Конституции Российской Федерации, исполнение законов, действующих

щих на территории Российской Федерации, соблюдение прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом 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, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций; а также соответствие законам правовых актов, издаваемых указанными органами и должностными лицами.

В зависимости от того, что явилось поводом для проведения проверки, какова ее цель, предметом проверки могут, кроме соблюдения Конституции Российской Федерации, стать исполнение законов о противодействии экстремизму, терроризму и их финансированию, как в целом, так и исполнение каждого из видов законодательства в отдельности.

Самостоятельной составной частью предмета проверки могут выступать соблюдение прав и свобод человека и гражданина в той или иной сфере (например, соблюдение права на свободу мысли и вероисповедания, право на свободу объединения и др.).

4. Определение объектов проверки. Чаще всего проверки исполнения законодательства о противодействии экстремизму проводятся в органах государственной власти субъектов Российской Федерации, органах местного управления. При этом особое внимание должно уделяться проверке исполнения требований закона в деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации, Министерства юстиции Российской Федерации, Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор) и их территориальных органов (п. 2.2 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 21 марта 2018 г. № 156 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности»). Проверка исполнения законов в рассматриваемой сфере в органах местного самоуправления проводится часто с целью выявления нарушений в обеспечении антитеррористической защищенности расположенных на соответствующей территории объектов, включая образовательные и медицинские организации, места массового пребывания людей, а также иные социально значимые, критически важные и потенциально опасные объекты, перечень которых определяется с учетом особенностей поднадзорной территории и нахождения на ней тех или иных объектов. Объектами проверок могут выступать и непосредственно указанные организации (их руководители и должностные лица).

5. Установление круга иных лиц, чья деятельность подлежит оценке. Указанный круг лиц определяется согласно тому, как определен предмет надзора в данном направлении и какой объект проверки выбран.

6. Определение времени и места проведения проверки. Прежде всего следует определить, возможно ли проведение проверки без выезда на объект (объекты) проверки. Достаточно часто встречаются случаи, когда вся необходимая прокурору информация может быть получена без такого выезда; когда необходимая информация размещена на официальных сайтах соответствующих органов и организаций, на различных интернет-ресурсах и т. д. В таком случае время начала и продолжительность проверки будут обусловлены объемом документов (иной информации), подлежащих изучению и оценке прокурором.

При необходимости проведения проверки непосредственно с выездом на соответствующие объекты место и время проведения проверки определяются в зависимости от ряда обстоятельств: места нахождения и режима работы соответствующего органа или организации, загруженности самого прокурорского работника и т. д.

В любом случае время начала проверки следует определять исходя из того, имеются ли обстоятельства, не терпящие отлагательства, а также с учетом требований закона.

7. Определение целей проверки. При формулировании целей каждой отдельной проверки следует исходить из целей деятельности органов прокуратуры, закрепленных в п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре.

8. Формулирование задач, которые необходимо решить для достижения поставленных целей. Задачи проверки формулируются для конкретизации целей ее проведения с учетом предмета проверки и специфики ее объекта.

9. Уточнение перечня документов и информации, подлежащих изучению. К источникам информации о состоянии законности в сфере противодействия экстремизму относятся следующие документы и материалы:

нормативные правовые акты органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, регулирующие вопросы, отнесенные к их компетенции в сфере межнациональных отношений, противодействия экстремизму, терроризму и их финансированию;

материалы проверок, проведенных контролирующими органами;

информация, размещаемая на официальных сайтах контролирующих органов в сети «Интернет»;

информация ежедневных оперативных сводок органов внутренних дел (ОВД);

результаты анализа жалоб, поступивших в прокуратуру, а также в органы государственной власти и местного самоуправления, контролирующие органы;

сообщения средств массовой информации (периодическая печать, радио, телевидение, интернет-ресурсы);

материалы прокурорских проверок, а также материалы дел об административных правонарушениях, уголовных, гражданских, арбитражных и административных дел.

Если речь идет о мониторинге сети «Интернет», то в качестве источников информации следует рассматривать также соответствующие интернет-ресурсы.

10. Решение вопроса о привлечении к проверке специалистов, постановка вопросов, которые им надлежит разрешить. Достаточно часто при проведении проверки возникают вопросы, связанные с необходимостью оценки выявленных материалов с признаками экстремистских.

Вопросы, подлежащие выяснению при проведении проверки.

Успешность и эффективность прокурорской проверки исполнения законов и соблюдения прав и свобод человека и гражданина в сфере противодействия экстремизму во многом обуславливаются тем, насколько правильно и полно определен перечень вопросов, подлежащих выяснению.

С учетом особенностей нарушений законодательства о противодействии экстремизму в число вопросов, подлежащих изучению, следует включать вопросы:

связанные с оценкой полноты и правильности осуществления деятельности соответствующим органом, организацией в пределах предоставленных законом полномочий и с учетом стоящих перед ними целей и задач (уставных в том числе);

связанные с определением круга лиц, правам и законным интересам которых уже причинен или может быть причинен вред;

связанные с определением круга органов, организаций и должностных лиц, допустивших нарушения либо причастных к таким нарушениям и т. д.

Поскольку нарушения законодательства о противодействии экстремизму могут быть связаны с обнаружением материалов с признаками экстремистских (в том числе и на различных интернет-ресурсах), то самостоятельный блок вопросов должен быть связан с изучением и оценкой указанных материалов. Так, прежде всего следует проверить, включены ли они уже в Федеральный список экстремистских материалов, который размещен на официальном сайте Министерства юстиции Российской Федерации. Если нет, то имеются ли основания для обращения в суд для решения вопроса о признании их экстремистскими; какие мероприятия необходимо провести для обоснования того или иного решения.

Типичные нарушения законодательства о противодействии экстремистской деятельности и терроризму.

Результаты обобщения материалов прокурорской практики свидетельствуют о том, что к числу наиболее типичных нарушений, выявляемых

в ходе проверок исполнения законодательства о противодействии экстремистской деятельности и терроризму, необходимо относить следующие.

В работе *органов местного самоуправления* прокурорами выявляются нарушения, связанные с несвоевременным принятием мер по приведению в соответствие с федеральным законодательством о межнациональных отношениях и противодействии экстремизму нормативных правовых актов (прежде всего уставов органов местного самоуправления), негативно отражающиеся на профилактической работе, препятствующие формированию местных бюджетов и прогнозированию объемов финансирования, а также факты бездействия при реализации полномочий по противодействию экстремизму. Так, в связи с принятием новой Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации (2024) к числу типичных нарушений следует относить несвоевременное приведение нормативных правовых актов в соответствие с этим документом. Более того, поскольку законодательство, регулирующее противодействие экстремизму, меняется с достаточной регулярностью, к сожалению, наличие подобных нарушений можно прогнозировать достаточно часто.

При планировании прокурорских проверок в рассматриваемом направлении надзора следует учитывать необходимость проверки деятельности муниципальных депутатов, по результатам которой могут быть выявлены факты иностранного влияния на определенных депутатов, фактически не выполняющих должным образом прямые обязанности по службе, при этом вовлеченных в политические процессы, направленные в целом на дискредитацию сформированной и реализуемой в Российской Федерации государственной политики. Особое значение такие проверки приобретают в периоды проведения избирательных кампаний в органы власти различных уровней.

В нормативных правовых актах регионального и муниципального уровня выявляются положения, создающие угрозу возникновения очагов межнациональной напряженности, территориальной целостности и суверенитету Российской Федерации.

Выявляются факты нарушения требований законодательства об организации местного самоуправления и о гарантиях прав коренных малочисленных народов.

Не всегда административные регламенты предоставления муниципальных услуг о переводе жилого помещения в нежилое или нежилого помещения в жилое помещение соответствуют нормам жилищного законодательства в части установления запрета о переводе жилых помещений в нежилые для осуществления религиозной деятельности.

Значительное число нарушений связано с изготовлением и распространением экстремистских материалов и материалов с признаками экстремистских, в том числе путем размещения в средствах массовой информации и на различных интернет-ресурсах.

В деятельности органов местного самоуправления прокурорами, кроме того, выявляются и другие недостатки и упущения.

Нарушения, связанные с разработкой, финансированием и исполнением муниципальных целевых программ по профилактике и противодействию проявлениям экстремизма:

отсутствие программ (подпрограмм) противодействия экстремизму и терроризму, а также принятие вместо них планов противодействия экстремизму;

программы (подпрограммы) противодействия экстремизму и терроризму не учитывают положения Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации, Концепции противодействия терроризму в Российской Федерации, других документов стратегического планирования, а также законов, регулирующих отношения в данной сфере;

мероприятия по противодействию экстремизму, включенные в региональные программы (подпрограммы) и связанные с профилактикой терроризма и экстремизма, носят размытый и неконкретный характер (отсутствуют ответственные лица, сроки проведения и т. д.);

в реализацию программ в качестве участников взаимодействия вовлечены не все органы системы профилактики экстремизма и терроризма;

планируемые мероприятия не носят комплексного и целевого характера, не соответствуют складывающейся на территории обстановке;

в разрабатываемые муниципальные программы включаются мероприятия, не соответствующие их целям и задачам;

отсутствует надлежащий контроль со стороны органов местного самоуправления за реализацией программ (подпрограмм) и мероприятий;

нарушаются сроки исполнения мероприятий, включенных в программы (подпрограммы);

объем финансирования программы (подпрограммы) обеспечения безопасности граждан и антитеррористической защищенности потенциальных объектов от террористических посягательств, в том числе критически важных объектов инфраструктуры и жизнеобеспечения, а также мест массового пребывания людей, не соответствует содержанию программы (подпрограммы);

не запрашивается необходимое дополнительное финансирование принятых программ (подпрограмм);

ввиду отсутствия у контрагентов документального подтверждения по ряду расходов, возникших при исполнении государственных контрактов, заключенных в рамках реализации вышеуказанных программ (подпрограмм), имеет место неоправданная экономия бюджетных денежных средств;

денежные средства, выделенные из бюджетов различных уровней на профилактику экстремизма, межнациональных и межконфессиональных конфликтов, расходуются на иные цели;

органами местного самоуправления не проводится надлежащий анализ эффективности проводимых мероприятий и их влияния на оперативную обстановку;

отсутствие организованной во взаимодействии с правоохранительными органами работы по сбору информации о миграционных потоках на территории муниципальных образований, сведений о численности иностранного населения, местах компактного проживания этносов и происходящих там процессов;

несвоевременная разработка и утверждение плана мероприятий по реализации исполнительными органами власти Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации;

неисполнение мероприятий, включенных в вышеуказанный план (например, в части профилактики неонацизма, а также взаимодействия с молодежными субкультурами и неформальными движениями);

отсутствие в планах мероприятий, направленных на профилактику участия молодежи в несогласованных публичных мероприятиях;

недостаточно широкое вовлечение молодых людей в проводимые мероприятия (до 0,1 % от количества молодежи, проживающей на территории) и др.

Нарушения, допускаемые при планировании и принятии мер, направленных на социальную и культурную адаптацию и интеграцию мигрантов:

отсутствие муниципальной программы по участию в создании условий для реализации мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, сохранение и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории муниципального образования, социальную и культурную адаптацию мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов;

непроведение мероприятий, направленных на разъяснение законодательства Российской Федерации, культуры и традиций народов, проживающих на территории;

низкая эффективность проведения органами местного самоуправления выездных мероприятий, направленных на разъяснение законодательства Российской Федерации, культуры и традиций народов, проживающих на территории, поскольку на такие разъяснительные мероприятия является малое количество мигрантов;

отсутствие планирования и непроведение мероприятий по недопущению образования этнических анклавов;

отсутствие профилактических мероприятий в местах компактного проживания и осуществления трудовой деятельности иностранных граждан, в частности распространения среди иностранных граждан, осуществляющих трудовую деятельность у крупных работодателей, памяток, направленных на решение задач по адаптации иностранных граждан, и др.

Нарушения при проведении публичных массовых мероприятий, допускаемые органами местного самоуправления:

ненадлежащая проверка сведений, предоставление которых организаторами массовых публичных мероприятий обязательно;

согласование проведения массового мероприятия без предоставления сведений, предоставление которых обязательно, и др.;

непринятие профилактических мер по недопущению проведения массовых мероприятий, концертов и т. д. при наличии информации правоохранительных органов о готовящихся провокационных действиях и др.

Нарушения, допускаемые в деятельности Министерства юстиции Российской Федерации и его территориальных органов:

отсутствие должного контроля за деятельностью некоммерческих и религиозных организаций (их руководящих органов);

отсутствие реагирования на факты нарушений, выявляемых в деятельности некоммерческих, религиозных организаций (неинформирование ими в установленном порядке об осуществлении (продолжении) деятельности, непредоставление отчетов о деятельности и т. д.);

принятие решений о государственной регистрации религиозных организаций по результатам ненадлежащей правовой экспертизы учредительных документов;

неиспользование в полном объеме предоставленных полномочий по контролю своевременности и полноты предоставления отчетности общественными, в том числе религиозными, организациями (отсутствие заявления в суд о признании объединения прекратившим свою деятельность в качестве юридического лица и об исключении его из единого государственного реестра юридических лиц, о его ликвидации, о признании организации экстремистской и запрете деятельности на территории Российской Федерации и т. д.);

непризнание иностранным агентом лица, получившего поддержку и (или) находящегося под иностранным влиянием в иных формах и осуществляющего виды деятельности, указанные в ст. 4 Федерального закона от 14 июля 2022 г. № 255-ФЗ «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием» (политическая деятельность, целенаправленный сбор сведений в области военной, военно-технической деятель-

ности Российской Федерации, распространение предназначенных для неограниченного круга лиц сообщений и материалов и (или) участие в создании таких сообщений и материалов и др.);

непринятие мер по привлечению виновных в допущенных нарушениях к административной ответственности;

отсутствие контроля за устранением нарушений, выявленных в ходе ранее проведенных контрольных мероприятий;

отсутствие должного взаимодействия между Министерством юстиции Российской Федерации (Главным управлением Министерства юстиции Российской Федерации) и Роскомнадзором по установлению необходимых сведений о привлекаемых к административной ответственности лицах, а также по обмену информацией о привлечении лиц, включенных в реестр иностранных агентов, к административной ответственности, предусмотренной ст. 19.34 КоАП РФ (что влечет их уклонение от уголовной ответственности, предусмотренной ст. 330.1 УК РФ).

Нарушения, выявляемые в деятельности Роскомнадзора и его территориальных органов:

нарушения законодательства, связанные с ненадлежащей организацией и осуществлением государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства Российской Федерации о средствах массовой информации;

отсутствие реагирования либо ненадлежащее реагирование на обращения граждан и организаций о распространении в сети «Интернет» материалов экстремистского содержания;

неисполнение требований закона о внесудебной блокировке сайтов, на которых размещена информация экстремистской или террористической направленности, т. е. информации, запрещенной к распространению на территории Российской Федерации.

Нарушения, выявляемые в деятельности правоохранительных органов:

ненадлежащая организация мониторинга сети «Интернет» в целях выявления фактов распространения экстремистских материалов, фактов возбуждения ненависти либо вражды на национальной, расовой, религиозной почве, призывов к введению санкций в отношении Российской Федерации, российских предприятий и организаций, а также призывов к нарушению территориальной целостности государства;

отсутствие надлежащего контроля (надзора) за соблюдением положений миграционного законодательства Российской Федерации иностранными гражданами и лицами без гражданства (например, непринятие мер к запрету на въезд иностранным гражданам, неоднократно привлеченным к ответственности за неисполнение требований административного законодательства, непринятие мер по административному выдворению иностранных граждан при наличии оснований);

непринятие мер по устранению выявляемых нарушений и привлечению лиц, допустивших нарушения, к дисциплинарной ответственности;

отсутствие планирования либо нарушения при планировании и проведении профилактических мероприятий, направленных на стабилизацию миграционной ситуации в регионе, на недопущение межнациональной напряженности и экстремистских проявлений, связанных с миграционными процессами;

отсутствие необходимых сведений о количестве совершенных на административных участках преступлений в отношении иностранных граждан; о лицах, состоящих на учете, привлеченных к административной и уголовной ответственности за правонарушения и преступления экстремистской направленности, за несанкционированное участие в публичных мероприятиях; о лицах, состоящих на учете, причисляющих себя к неформальным молодежным объединениям; о местах концентрации неформальных молодежных объединений; бездействие либо недостаточная активность в выявлении представителей различных неформальных молодежных объединений, в том числе агрессивного толка;

недостаточная активность в осуществлении профилактических мероприятий в среде молодежных групп (в том числе групп несовершеннолетних либо с их участием), религиозных объединений и политических движений;

недостаточная активность в выявлении связей молодежных групп экстремистской направленности, а также некоммерческих организаций такой направленности с зарубежными организациями, а также каналов их финансирования из-за рубежа, поставки печатных и методических материалов;

нарушения, связанные с тем, что не планируются либо не проводятся на постоянной основе мероприятия в целях профилактики преступлений экстремистской направленности с лицами, состоящими на профилактическом учете;

нарушения при проведении публичных массовых мероприятий (непроведение профилактических бесед с организаторами и участниками протестных мероприятий, лидерами и активистами общественных движений и политических партий; отсутствие должного контроля законности проведения публичных мероприятий);

нарушения, допускаемые при привлечении виновных к административной ответственности за совершение правонарушений экстремистской и террористической направленности (например, по ст. 13.11.1, 13.15, 20.3, 20.3.1, 20.3.2, 20.28, 20.29, 20.33 КоАП РФ, а также ст. 15.27, 15.27.1, 19.5.1, 20.27, 20.30–20.32 КоАП РФ).

Нарушения деятельности участковых уполномоченных органов внутренних дел в нарушение требований Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», ведомственных приказов МВД России:

не обеспечивается должный контроль за соблюдением иностранными гражданами установленного режима пребывания в Российской Федерации;

не исполняются требования о ежемесячных проверках постоянно проживающих на административных участках иностранных граждан;

допускаются факты ненадлежащего ведения паспортов на жилые дома, в том числе где проживают иностранные граждане.

Нарушения, выявляемые в деятельности некоммерческих, религиозных организаций (их органов управления и руководителей) (далее – НКО):

осуществление деструктивной противоправной деятельности на территории Российской Федерации, в том числе связанной с совершением преступлений экстремистской направленности, включая возбуждение ненависти и вражды, унижение человеческого достоинства лиц, выделенных по признаку принадлежности к социальным группам, пропаганду исключительности по признакам расы, национальности, принадлежности к религии и др.;

осуществление деятельности, дающей основание для признания организации иностранным агентом;

несвоевременное представление в органы юстиции отчетов о деятельности НКО, а также измененных сведений, содержащихся в едином государственном реестре юридических лиц;

неисполнение либо несвоевременное исполнение требований закона о включении НКО, выполняющей функции иностранного агента, в реестр НКО, выполняющих функции иностранного агента;

несоблюдение положений уставов, касающихся периодичности созыва и избрания руководящих органов НКО;

отсутствие организаций по месту регистрации;

нарушение статистического учета и законодательства в области персональных данных, налогового и миграционного законодательства;

осуществление неуставной деятельности, в том числе без получения специального разрешения (лицензии) и в нарушение законодательства о благотворительной деятельности и благотворительных организациях;

проявление политического и религиозного экстремизма в деятельности зарегистрированных НКО, а также осуществление указанными организациями противоправной деятельности, в том числе факты включения в качестве основных целей и задач деятельности распространение идей национал-социализма, схожих с идеологией нацистской Германии; хранение и распространение материалов, признанных в установленном порядке экстремистскими, камуфлирование расовых и ксенофобных лозунгов риторикой о нелегальной миграции и спекуляцией на тему большого числа преступлений, совершенных мигрантами, и др.;

нарушение порядка осуществления миссионерской деятельности на территории Российской Федерации, которая в соответствии с законом может осуществляться лишь религиозными объединениями и их законными представителями.

Нарушения в деятельности государственных и муниципальных учреждений образования и культуры (библиотек):

наличие Положений о библиотеках, которые допускают свободное формирование библиотечных фондов и не содержат запрета на распространение и хранение литературы, включенной в Федеральный список экстремистских материалов;

издание Положений о библиотеках, которые не включают нормы, обязывающие сотрудников проводить сверки литературы с Федеральным списком экстремистских материалов при поступлении изданий в библиотечный фонд, списывать и утилизировать экстремистские материалы;

отсутствие доступа к актуальной версии Федерального списка экстремистских материалов; непроведение регулярных сверок имеющегося библиотечного фонда и поступающей литературы с регулярно пополняющимся Федеральным списком экстремистских материалов;

отсутствие инструкций по работе сотрудников библиотеки с Федеральным списком экстремистских материалов;

отсутствие систем фильтрации информации, включенной в Федеральный список экстремистских материалов, что приводит к отсутствию ограничения доступа граждан, в том числе несовершеннолетних и молодежи, к материалам экстремистского характера;

неработоспособность системы контент-фильтрации доступа к экстремистским материалам на компьютерах, предназначенных для использования в библиотеке и в образовательном процессе в целом;

отсутствие планов мероприятий по профилактике агрессии, экстремизма и терроризма среди несовершеннолетних, по укреплению межнациональных отношений;

отсутствие в разработанных планах мероприятий по социальной адаптации и интеграции в российское общество обучающихся в организации детей-иностранцев;

формализм и неконкретность планируемых мероприятий (отсутствие сроков проведения, конкретных данных об участниках и т. д.);

формализм проводимых мероприятий по профилактике экстремизма;

отсутствие в локальных актах государственных образовательных учреждений, устанавливающих требования к внешнему виду обучающихся, запретов на ношение религиозной одежды, что препятствует устранению признаков религиозного различия между ними;

отсутствие в локальных актах общеобразовательных учреждений (Правилах внутреннего трудового распорядка) ограничений, предусмотренных

ч. 4.1 ст. 46 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», в соответствии с которыми иностранные агенты не допускаются к занятию педагогической деятельностью в государственных и муниципальных образовательных организациях;

отсутствие паспорта безопасности объекта, несоблюдение сроков действия паспортов безопасности;

неисполнение мероприятий по формированию перечней детских садов, школ, гимназий, лицеев, колледжей и иных объектов просвещения, их категоризации и паспортизации в соответствии с действующими нормами.

Учреждениями образования и культуры, подростково-молодежными клубами и иными организациями, занимающимися организацией досуга молодежи, также часто не соблюдается законодательство о противодействии экстремистской деятельности в части должной организации воспитательной и пропагандистской работы; не обеспечивается соблюдение требований о запрете сайтов (ограничении или блокировке доступа) с программами анонимайзеров, посредством использования которых все желающие могут получать свободный доступ к запрещенным сайтам и экстремистским материалам путем анонимного доступа и подмены IP-адресов.

Нарушения, выявляемые в исправительных учреждениях:

пропаганда и публичное демонстрирование нацистской символики в виде татуировок на теле лиц, содержащихся в указанных учреждениях;

ненадлежащая организация администрациями учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы, работы библиотек, деятельности приглашенных священнослужителей и т. д.;

ненадлежащая организация профилактической работы, направленной на предупреждение экстремистской деятельности, в том числе и на выявление и последующее устранение причин и условий, способствующих осуществлению экстремистской деятельности;

отсутствие анализа эффективности проводимых мероприятий и их влияния на состояние законности в учреждениях уголовно-исполнительной системы.

Все перечисленные выше нарушения требований закона, а также прав и законных интересов человека и гражданина следует рассматривать в едином комплексе с учетом результатов оценки деятельности уполномоченных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, контролирующих органов, а также иных органов и организаций, их должностных лиц.

Выбор средств прокурорского реагирования на выявленные нарушения.

В целях устранения нарушений закона следует применять весь комплекс мер прокурорского реагирования, предусмотренных Законом о прокуратуре: 1) принесение протеста на противоречащий закону правовой акт

(ст. 23 Закона о прокуратуре); 2) внесение представления об устранении нарушений закона (ст. 24 Закона о прокуратуре); 3) объявление (направление) предостережения о недопустимости нарушения закона (ст. 25.1 Закона о прокуратуре и ст. 6 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»); 4) вынесение постановления о возбуждении производства об административном правонарушении (ст. 25 Закона о прокуратуре); 5) вынесение мотивированного постановления о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства (п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ); 6) обращение в суд общей юрисдикции в порядке ст. 45 ГПК РФ, ст. 44 УПК РФ; 7) обращение в арбитражный суд в случаях, предусмотренных ст. 52, 198 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

Кроме того, прокурор вправе вынести предупреждение о недопустимости противоправной деятельности (действий):

общественному или религиозному объединению либо иной организации в случае выявления фактов, свидетельствующих о наличии в их деятельности, в том числе в деятельности хотя бы одного из их региональных или других структурных подразделений, признаков экстремизма, о недопустимости такой деятельности с указанием конкретных оснований вынесения предупреждения, в том числе допущенных нарушений (ст. 7 Федерального закона от 27 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»);

учредителю и (или) редакции (главному редактору) средства массовой информации в случае распространения через него экстремистских материалов либо выявления фактов, свидетельствующих о наличии в его деятельности признаков экстремизма с указанием конкретных оснований вынесения предупреждения, в том числе допущенных нарушений (ст. 8 Федерального закона от 27 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»).

Если возможно принять меры по устранению допущенных нарушений, прокурору следует установить срок для устранения указанных нарушений, который со дня вынесения такого предупреждения должен составлять:

для общественного или религиозного объединения либо иной организации – не менее двух месяцев;

учредителя и (или) редакции (главного редактора) средства массовой информации – не менее десяти дней.

В том случае, если предупреждение не было обжаловано в суде в установленном порядке или не признано судом незаконным, а также если в установленном в предупреждении срок допущенные нарушения не устранены

либо в течение 12 месяцев были выявлены новые факты, свидетельствующие о наличии признаков экстремизма в их деятельности, прокурору необходимо иметь в виду, что соответствующее общественное или религиозное объединение либо иная организация подлежит ликвидации, а деятельность общественного или религиозного объединения, не являющегося юридическим лицом, подлежит запрету (ч. 4 ст. 7 Федерального закона от 27 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»), а деятельность соответствующего средства массовой информации подлежит прекращению (ч. 3 ст. 8 Федерального закона от 27 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»).

При наличии оснований прокурор вправе также реализовать предоставленные ему законом полномочия по обращению с административным исковым заявлением в суд в порядке, установленном главами 27, 27.1, 27.2 и 27.3 КАС РФ.

§ 2.5. Методика и тактика прокурорской проверки исполнения экологического законодательства

Методика проверки исполнения экологического законодательства – это совокупность рекомендаций, методов и приемов, которые применяются прокурорами в целях выявления, пресечения, устранения и предупреждения нарушений экологического законодательства.

Подготовка к проведению проверки.

Подготовка к проведению проверки исполнения экологического законодательства предусматривает:

изучение нормативных правовых актов, регулирующих отношения в данной сфере²⁰;

установление государственных органов, органов местного самоуправления, наделенных полномочиями по регулированию правоотношений в сфере экологии, контролирующих органов в этой сфере, изучение принятых ими правовых актов;

изучение приказов Генерального прокурора Российской Федерации от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», от 31 августа 2023 г. № 583 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления», от 27 марта 2009 г. № 93 «О реализации Федерального закона от 26.12.2008

²⁰ Необходимо учитывать широкий круг правоотношений, регулируемых природоохранным (экологическим) законодательством: охрана земель; охрана атмосферного воздуха; обращение с отходами; охрана водных объектов; недропользование; использование лесов; использование охотничьих ресурсов; организация и проведение экологической экспертизы.

№ 294-ФЗ „О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля“», от 26 апреля 2024 г. № 321 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», от 7 мая 2008 г. № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур»; и указания от 4 августа 2021 г. № 432/7 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере лесопользования»;

изучение обращений по вопросам нарушений экологического законодательства или прав граждан объектом проверки, материалов проверок законности деятельности объекта, проведенных ранее, их результатов;

выбор специалистов, которые могут быть привлечены к участию в проверке, определение документов и материалов, которые необходимо исследовать в ходе проверки, выбор тактических приемов выявления нарушений законов.

Для организации и проведения плановых проверок важна информация, полученная в результате систематизации, анализа статистических данных и информационных отчетов уполномоченных государственных органов в области охраны окружающей среды и санитарно-эпидемиологического благополучия населения²¹. В природоохранные прокуратуры систематически поступает информация из Единой дежурно-диспетчерской службы муниципального образования: ежедневно – о произошедших на поднадзорной территории чрезвычайных происшествиях природного характера, техногенных авариях на производственных объектах, причинивших значительный экологический ущерб; ежемесячно – акты проверок территориальных органов федеральных органов власти, органов власти субъектов Российской Федерации, местного самоуправления, компетентных в сфере охраны окружающей среды.

Эффективность внеплановой проверки обеспечивается правильным определением ее целей и задач на основе содержания имеющихся сведений о правонарушении.

Кроме того, проверки могут проводиться по конкретному вопросу. В частности, проверка исполнения законодательства об охране атмосферного воздуха может быть проведена в подразделениях Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды России) или Роспотребнадзора²². Также может проводиться проверка законности деятельности природопользователей, например предприятий.

²¹ Баскакова С. И., Лихачева Е. Ю., Шарова Г. Н. Прокурорский надзор за исполнением законодательства об охране атмосферного воздуха : пособие. М., 2010. С. 33–36.

²² Там же. С. 40–43.

Проверки могут быть целевыми и охватывать всю систему государственных органов, осуществляющих управление и контроль в области охраны окружающей среды.

Результативность проверки определяется подготовленностью прокурорского работника, знанием им соответствующих нормативных правовых актов, а также качеством организации проверки, правильностью определения ее задач, содержания, источников и средств получения информации, возможных форм реализации материалов проверки. Так, к проведению прокурорской проверки исполнения законодательства об охране атмосферного воздуха рекомендуют привлекать специалистов в различных отраслях знаний: охраны атмосферного воздуха, специалистов-технологов по газоочистному оборудованию и др. При получении сведений о загрязнении, которое могло повлечь ухудшение состояния природной среды или причинение вреда здоровью человека, к проведению прокурорской проверки привлекают должностных лиц территориальных органов Минприроды России, Роспотребнадзора²³.

Выбор **объектов проверки** зависит от целей проверки и от того, какие органы власти, контроля и предприятия осуществляют деятельность на поднадзорной территории. К числу органов контроля в регионах следует отнести территориальные органы федеральных органов власти (Управление Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека; Управление Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору), а также органы государственной власти субъектов Российской Федерации (комитет государственного контроля природопользования и экологической безопасности; комитет по природным ресурсам; комитет по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и др.). Каждый из этих органов наделен компетенцией и полномочиями, которые необходимо учитывать при проведении проверок²⁴.

Вопросы, подлежащие выяснению при проведении проверки.

При проведении проверки в региональных органах власти необходимо выяснить:

какие нормативные правовые акты приняты в изучаемой сфере правоотношений;

какие федеральные программы и программы субъекта Российской Федерации в области экологии приняты, в каком объеме они фактически реа-

²³ Там же.

²⁴ Например, Межрегиональное управление Роспотребнадзора по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области участвует в проведении мониторинга опасных для человека природных биологических агентов и химических веществ, а также вызываемых ими заболеваний с целью прогнозирования биологических и химических опасностей на территории Российской Федерации и принятия плановых и экстренных санитарно-противоэпидемических мер по обеспечению биологической и химической безопасности населения и окружающей среды (п. 10.16 Положения о Межрегиональном управлении Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по городу Санкт-Петербургу и Ленинградской области, утвержденного Приказом Роспотребнадзора от 21 марта 2025 г. № 200).

лизуются в регионе, каковы объемы финансирования этих программ из федерального бюджета и из бюджета субъекта Российской Федерации, осуществляется ли контроль за расходованием бюджетных средств;

участвуют ли органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации в приемке производственных объектов, имеющих стационарные источники выбросов загрязняющих веществ;

обладают ли органы власти субъекта Российской Федерации информацией о размещении жилых строений в санитарно-защитной зоне предприятий;

утверждаются ли субъектом Российской Федерации ставки платы за загрязнение природы, согласованы ли они с уполномоченным федеральным органом.

Кроме того, при проведении проверок исполнения законодательства об экологической экспертизе в органах государственной власти субъектов Российской Федерации необходимо выяснить следующие вопросы:

проанализировать работу по принятию правовых актов нормативного и ненормативного характера, регулирующих правоотношения в сфере экологической экспертизы, принятых в субъекте Российской Федерации. Направлялись ли экземпляры указанных актов в Минприроды России. Вносились ли Минприроды России предписания об отмене указанных актов или внесении в них изменений;

имели ли место факты принятия правовых актов в области экологической экспертизы с превышением компетенции, или устанавливающих не предусмотренные законодательством процедуры; возлагающих на заявителей обязанность представлять излишнюю документацию; необоснованно создающих преференции отдельным организациям и др.;

осуществляется ли контроль за исполнением законодательства об экологической экспертизе при ведении хозяйственной и иной деятельности на объектах, подлежащих региональному государственному экологическому надзору. Полнота и законность принимаемых мер, направленных на устранение нарушений;

информируется ли население о намечаемых и проводимых экологических экспертизах и их результатах. Необходимо изучить и проанализировать отчетность об осуществлении органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий Российской Федерации в области экологической экспертизы по информированию населения о намечаемых и проводимых экологических экспертизах и об их результатах;

соблюдаются ли сроки предоставления отчетности, утвержденной приказом Минприроды России от 22 июля 2011 г. № 645 «Об утверждении форм и содержания представления отчетности об осуществлении органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий Российской Федерации в области экологической экспертизы», в Росприроднадзор;

имеют ли положительное заключение объекты, подлежащие государственной экологической экспертизе;

допускаются ли случаи перевода земель особо охраняемых территорий и объектов или земельных участков в составе таких земель в другую категорию без положительного заключения государственной экологической экспертизы, если их использование по целевому назначению ввиду утраты ими особого природоохранного, научного, историко-культурного, эстетического, рекреационного, оздоровительного и иного особого ценного значения невозможно (ст. 10 Федерального закона от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую»).

реализовывались ли государственные контракты в целях проведения благоустройства и иных работ на особо охраняемых природных территориях без проведения государственной экологической экспертизы в рамках заключенных государственных контрактов;

не проводилась ли государственная экологическая экспертиза объектов, не являющихся объектами экспертизы;

имели ли место факты незаконного отказа в регистрации заявлений о проведении государственной экологической экспертизы;

соблюдались ли сроки рассмотрения заявлений о проведении государственной экологической экспертизы и др.

В ходе проверок в органах местного самоуправления прокурор выясняет полноту реализации полномочий органов, определенных Федеральным законом от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» и специальными федеральными законами, в частности какие правовые акты приняты, какими актами регламентируется выделение бюджетных средств, законность этих актов, исполнение санитарного законодательства о работе с отходами производства и потребления, законность осуществления лесоустройства на территории земель населенных пунктов.

Проверке подлежит также законность действий и актов государственных (муниципальных) учреждений и предприятий, исполнение требований законодательства, в том числе об исполнении обязательств и оказании услуг населению в сфере природопользования, например законность отказа должностных лиц лесничества в приеме заявлений об отведении участков и отпуске населению древесины для отопления.

При проведении проверок исполнения законодательства об экологической экспертизе в органах местного самоуправления в соответствии с их компетенцией необходимо установить:

принимались ли правовые акты, регулирующие данную сферу отношений; соответствуют ли они требованиям федерального законодательства;

делегировались ли эксперты для участия в качестве наблюдателей в заседаниях экспертных комиссий государственной экологической экспертизы объектов экологической экспертизы в случае реализации этих объектов на соответствующей территории и в случае возможного воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности, намечаемой другой административно-территориальной единицей;

принимались ли в пределах полномочий решения по вопросам экологической экспертизы на основании результатов общественных обсуждений, опросов, референдумов, заявлений общественных экологических организаций (объединений) и движений, информации об объектах экологической экспертизы; как они реализовывались;

проводились ли общественные обсуждения, опросы, референдумы среди населения о намечаемой хозяйственной и иной деятельности, которая подлежит экологической экспертизе;

организовывались ли по требованию населения общественные экологические экспертизы. Наличие отказов в регистрации заявлений от общественных организаций на проведение общественной экологической экспертизы, законность отказа;

информируются ли федеральные органы исполнительной власти в области экологической экспертизы о намечаемой хозяйственной и иной деятельности на территории соответствующего муниципального образования;

информировались ли органы прокуратуры, органы государственной власти о начале реализации объекта экологической экспертизы без положительного заключения государственной экологической экспертизы;

выдавались ли разрешения на специальное природопользование или на осуществление иной деятельности, которая может оказать прямое или косвенное воздействие на окружающую среду, без положительного заключения государственной экологической экспертизы.

В ходе проверок исполнения законодательства об экологической экспертизе в деятельности хозяйствующих субъектов необходимо установить:

реализовывались ли объекты государственной экологической экспертизы в отсутствие заключения государственной экологической экспертизы, а также имеющие отрицательное заключение;

допускалось ли осуществление хозяйственной и иной деятельности, не соответствующей документации, которая получила положительное заключение государственной экологической экспертизы;

имелись ли факты получения заключения государственной экологической экспертизы после начала ведения хозяйственной деятельности;

принимались ли меры по реальному и в полном объеме возмещению ущерба;

имелись ли случаи нарушения законодательства Российской Федерации об экологической экспертизе в деятельности заказчиков документации, подлежащей экологической экспертизе, и заинтересованных лиц, а именно:

непредставление документации на экологическую экспертизу;
фальсификация материалов, сведений и данных, представляемых на экологическую экспертизу, а также сведений о результатах ее проведения;

принуждение эксперта экологической экспертизы к подготовке заведомо ложного заключения экологической экспертизы;

создание препятствий организации и проведению экологической экспертизы;

уклонение от представления федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы органам государственной власти субъектов Российской Федерации и общественным организациям (объединениям), организующим и проводящим экологическую экспертизу, необходимых материалов, сведений и данных.

В ходе проверок в контролирурующих органах надлежит выяснить:

изданы ли приказы, положения, инструкции, регламенты осуществления деятельности органа;

обладает ли этот орган полной информацией о состоянии экологии, об источниках выбросов вредных веществ, имеются ли в органе сведения об объектах, причиняющих вред окружающей среде, всегда ли устанавливается и привлекается к ответственности виновное лицо, имели ли место факты освобождения от ответственности виновных лиц в связи с малозначительностью или факты незаконного прекращения административных производств;

устанавливается ли размер материального ущерба и каковы результаты мер по его возмещению, законны ли постановления о привлечении к ответственности, осуществляется ли контроль исполнения актов уполномоченных органов о привлечении к ответственности, передаются ли в правоохранительные органы материалы о преступлениях;

как часто проводятся внеплановые проверки предприятий, что является для этого основанием, законность приказов о проведении внеплановых проверок и актов о результатах проверок, эффективность контрольных проверок исполнения законодательства;

все ли предприятия со стационарными источниками выбросов вредных веществ зарегистрированы, имеются ли у них разрешения на выбросы вредных веществ, имеются ли предприятия, которые не оформили соответствующих разрешений;

взимаются ли сборы за выдачу разрешений (лицензий) на выбросы загрязняющих веществ, не противоречат ли основания и размеры сборов законодательству;

организован ли контроль за внедрением новых технических средств и оборудования на предприятиях, согласовывается ли размещение экологически опасных объектов, имеющих стационарные источники выбросов загрязняющих веществ, с территориальными органами Минприроды России и Роспотребнадзора;

как обеспечивается контроль за соблюдением заключений государственной экологической экспертизы по проектам строительства объектов, имеющих источники выбросов в атмосферный воздух;

всегда ли выявляются лица, виновные в экологических правонарушениях, всегда ли они привлекаются к установленной законом ответственности, соблюдаются ли требования процессуальных норм законодательства;

всегда ли устанавливаются размеры причиненного окружающей среде вреда и принимаются меры к его компенсации, во всех ли случаях устанавливаются обстоятельства, способствовавшие правонарушениям;

направляются ли материалы о нарушениях законов, содержащих признаки преступлений, в правоохранительные органы.

Минприроды России осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственных ему Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет), Федеральной службы по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор), Федерального агентства водных ресурсов (Росводресурсы), Федерального агентства лесного хозяйства (Рослесхоз) и Федерального агентства по недропользованию (Роснедра). В связи с этим проводятся проверки исполнения законодательства в сфере охраны природы в территориальных органах названных федеральных органов исполнительной власти. Например, в территориальных органах Росгидромета проводятся проверки исполнения законодательства о мониторинге окружающей среды, в том числе в части соблюдения законов этими органами при сборе, анализе и предоставлении информации о состоянии окружающей среды.

При проведении проверки в территориальном органе Росгидромета прокурор должен выяснить:

обеспечивается ли мониторинг погоды, водности, глобальных и региональных изменений климата, загрязнения природы;

кому предоставляется информация о состоянии погоды, в том числе за плату, и какая именно;

предоставляется ли информация о фактическом и прогнозируемом состоянии окружающей среды, ее загрязнении населению, органам государственной власти, секторам экономики, Единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций;

полноту формирования государственных информационных ресурсов в области гидрометеорологии и смежных с ней областях (метеорологии, климатологии, агрометеорологии, гидрологии, океанологии, гелиогеофизики), мониторинга состояния окружающей среды, ее загрязнения.

В территориальном органе Роспотребнадзора устанавливается:

осуществляется ли социально-гигиенический мониторинг окружающей среды, соответствует ли его проведение нормативным актам, какие меры принимаются в тех случаях, когда по результатам мониторинга выявлено несоответствие нормативам, утвержденным санитарными правилами и нормами;

какие предприятия, имеющие источники выбросов химических и биологических веществ в окружающую среду, подлежат санитарному надзору, ведется ли реестр этих предприятий, установлены ли санитарные защитные зоны этих предприятий;

регистрируются ли центром вредные вещества, которые используются в производстве и хранятся на территории субъекта Российской Федерации, и ведется ли учет их источников;

поступает ли в орган Роспотребнадзора информация об аварийных выбросах на предприятиях, проводится ли контроль состояния атмосферного воздуха при аварийных ситуациях и неблагоприятных метеорологических условиях;

какие меры реагирования применяются при установлении нарушений законодательства в области охраны природы, санитарных норм и правил;

соблюдаются ли требования законодательства об административных правонарушениях при привлечении виновных лиц к ответственности за нарушения санитарного законодательства.

При проведении проверок в подразделениях Государственной инспекции безопасности дорожного движения необходимо выяснить, осуществляют ли ее сотрудники замеры токсичных веществ в отработанных газах автотранспортных средств, что является для этого основанием; какие меры применяются к нарушителям законодательства об охране атмосферного воздуха.

Вопросы, подлежащие выяснению в ходе проверок исполнения природоохранного законодательства природопользователями, определяются целями проверки и характером поступившей информации о нарушении природоохранного законодательства. Важно проверить исполнение требований Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» в части размещения, проектирования, строительства, реконструкции, ввода в эксплуатацию, эксплуатации, консервации и ликвидации зданий, строений, сооружений и иных объектов, оказывающих прямое или косвенное негативное воздействие на окружающую среду, обращения с отходами производства и потребления и др.

При проведении проверок исполнения законов в сфере лесопользования подлежит исследованию соблюдение лесопользователями условий договоров аренды лесных участков, выполнение мероприятий по пожарной безопасности в лесах, соблюдение прав граждан на беспрепятственный доступ в леса, соблюдение санитарного законодательства.

При проведении прокурорских проверок исполнения лесного законодательства органами местного самоуправления выяснению подлежат следующие вопросы:

соответствие федеральному законодательству принятых в рамках полномочий муниципальных правовых актов, регулирующих отношения в лесной сфере;

законность владения, пользования, распоряжения лесными участками, находящимися в муниципальной собственности;

приняты ли органом местного самоуправления меры к надлежащему оформлению городских лесов и приданию им надлежащего статуса;

факты распоряжения землями государственного лесного фонда и лесными ресурсами;

организация мер пожарной безопасности в муниципальных лесах, а также в населенных пунктах, примыкающих к ним;

осуществление муниципального лесного контроля в отношении лесных участков, находящихся в муниципальной собственности, и земельного контроля (своевременность и полнота принятых мер по выявлению и устранению нарушений, привлечению виновных лиц к ответственности, возмещению причиненного ущерба).

В свою очередь, при проверке лесопользователей необходимо акцентировать внимание:

на выполнении ими условий арендных и иных договорных соглашений; соблюдении требований лесохозяйственных регламентов, проектов освоения лесов;

внесении платы за пользование лесными ресурсами;

соблюдении правил использования лесов, заготовки древесины, санитарной и пожарной безопасности в лесах, ухода за лесами;

законности передачи прав по договорам третьим лицам.

Особое внимание необходимо обращать на факты незаконной заготовки древесины и иных лесных ресурсов в промышленных масштабах в отсутствие разрешительной документации (с отступлениями от нее) либо на основании документов органов власти и местного самоуправления, предоставляющих право на заготовку для собственных нужд граждан.

При проведении проверки исполнения законодательства об охране атмосферного воздуха на предприятии подлежит выяснению соответствие законодательству приказов и иных актов руководства предприятия; насколько

обеспечено предприятие очистным оборудованием, имеются ли на него сертификаты соответствия, все ли источники выбросов загрязняющих веществ оборудованы средствами измерительного контроля; какие мероприятия проводятся по предупреждению и устранению аварийных выбросов и ликвидации последствий загрязнения атмосферного воздуха, воды и др.; полнота организации производственного экологического контроля на предприятии, наличие регламентирующего контроль документа; создана ли служба контроля за выбросами; имеются ли соответствующие разрешения на выбросы, выданные в установленном порядке территориальным органом Минприроды России; каковы фактические выбросы вредных веществ предприятием, в каких документах они фиксируются, соблюдаются ли нормативы, установленные государственными органами в области природоохраны; имеет ли предприятие санитарный паспорт, регулярно ли он заполняется; утверждена ли в установленном порядке санитарно-защитная зона предприятия, обеспечивается ли соблюдение установленного режима ее использования; проводятся ли медицинские обследования персонала, были ли отмечены профессиональные заболевания, связанные с загрязнением атмосферного воздуха; своевременность и полнота возмещения предприятием ущерба, причиненного окружающей среде вследствие загрязнения природы; представляет ли предприятие в государственные органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органы местного самоуправления сведения об организации производственного экологического контроля²⁵.

При проведении проверки исполнения законодательства об охране вод органами местного самоуправления подлежат выяснению следующие вопросы: надлежащим ли образом реализуются полномочия собственника водных объектов, установленные ч. 1 ст. 27 Водного кодекса Российской Федерации; установлены ли правила использования водных объектов общего пользования для личных и бытовых нужд; осуществляется ли информирование населения об ограничениях водопользования на водных объектах общего пользования, расположенных на межселенных территориях в границах муниципального района; соблюдаются ли требования законодательства о защите конкуренции в области использования водных объектов.

Перечень документов и материалов, которые необходимо изучить в ходе проверки, определяется вопросами, подлежащими выяснению, рассмотренными ранее:

при проведении проверок исполнения законодательства в сфере охраны природы органами власти и местного самоуправления изучаются правовые акты, изданные этими органами; принятые целевые программы; перечень подведомственных предприятий; регламенты, которыми регулируется работа в сфере природоохраны; сведения о получении обращений

²⁵ Баскакова С. И., Лихачева Е. Ю., Шарова Г. Н. Указ. соч. С. 47–60.

и жалоб, об их рассмотрении и результатах проверок по ним; отчеты о результатах работы;

при проведении проверок исполнения законодательства в сфере охраны природы органами государственного контроля изучаются приказы, инструкции и иные правовые акты, изданные руководителями этих органов; планы работы; журналы и книги учета, в том числе данные автоматизированного учета и экологического аналитического контроля; протоколы, предписания, постановления о привлечении к ответственности и иные акты указанных органов; ответы руководителей предприятий на эти акты; письма, жалобы и заявления, поступившие в органы государственного контроля, сведения об оформлении разрешений на выброс загрязняющих веществ;

при проведении проверок исполнения законодательства в сфере охраны природы природопользователями исследуются приказы, инструкции и иные правовые акты; журналы и книги учета; предписания, постановления о привлечении к ответственности должностных лиц и юридических лиц; сведения об устранении выявленных нарушений; сведения об оформлении разрешений на выброс загрязняющих веществ.

Знание основных источников информации о нарушениях законности в деятельности природоохранных органов и природопользователей позволит выявить не только сами правонарушения, но причины и условия, им способствующие. Важным источником информации о нарушениях являются сведения о нарушениях законодательства, поступающие в прокуратуру из государственных органов власти, органов местного самоуправления, уполномоченных государственных органов контроля и надзора, общественных организаций, юридических лиц. Нередко прокуроры получают сведения о нарушениях законодательства из средств массовой информации. Информация о состоянии окружающей среды и законности в области ее охраны имеется в ежегодных государственных докладах «О состоянии окружающей среды в Российской Федерации»²⁶ и в аналогичных докладах субъектов Российской Федерации, а также в ежегодных государственных докладах «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»²⁷.

Информация о деятельности контролирующих органов, причиненном ущербе, количестве обследованных предприятий, сумме штрафов, числе привлеченных к административной ответственности должностных лиц и граждан, взысканных по искам суммах может быть получена в Минприроды России и Роспотребнадзоре.

²⁶ Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации : офиц. сайт. URL: <https://ecology-gosdoklad.ru/> (дата обращения: 14.06.2025).

²⁷ Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека : офиц. сайт. URL: <https://www.rosпотребнадзор.ru/documents> (дата обращения: 05.04.2025).

Глава 3

МЕТОДИКА И ТАКТИКА ПРОКУРОРСКОЙ ПРОВЕРКИ СОБЛЮДЕНИЯ ОТДЕЛЬНЫХ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

Методика и тактика проведения прокурорских проверок соблюдения прав и свобод человека и гражданина во многом сходна с методикой и тактикой проверок исполнения законов. Часто проверка исполнения законов и соблюдения прав и свобод человека и гражданина в той же сфере проводятся в рамках единой комплексной проверки, поскольку общей является нормативная основа, часто совпадают объекты проверки и т. д.

На возможность и целесообразность такого подхода прокуроров ориентирует и приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина».

§ 3.1. Методика и тактика проведения прокурором проверки исполнения законов, регулирующих труд осужденных в исправительных учреждениях

Включив в Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» отдельную главу, посвященную надзору за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание, законодатель, безусловно, подчеркнул важность данного направления прокурорской деятельности. защите прав граждан, находящихся в местах изоляции, в том числе в пенитенциарных учреждениях уголовно-исполнительной системы Российской Федерации, традиционно уделяется пристальное внимание со стороны органов прокуратуры.

Порядок и формы осуществления данного прокурорского надзора конкретизированы в приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 24 октября 2024 г. № 800 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением законов при содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений и исполнении уголовных наказаний». Постоянное совершенствование законодательной базы и непрерывная проверка реальных условий содержания подозреваемых, обвиняемых и осужденных позволяют повысить эффективность прокурорского надзора и гарантировать защиту их основополагающих прав и обязанностей при нахождении в местах изоляции. Результаты прокурорских проверок свидетельствуют о наличии многочисленных нарушений требований уголовно-исполнительного законодательства. Так, в 2024 году в учреждениях и органах уго-

ловно-исполнительной системы (УИС) прокурорами проведено 66 754 проверки (в 2023 г. – 59 849, или +11,5 %, в 2022 г. – 57 903, или +15,3 %), в ходе которых выявлено 187 584 нарушения закона (в 2023 г. – 160 819, или +16,6 %, в 2022 г. – 147 179, или +27,5 %). По направленным в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ материалам прокурорских проверок органами дознания и следствия возбуждено 328 уголовных дел (в 2023 г. – 187, или +75,4 %, в 2022 г. – 175, или +87,4 %)²⁸.

Реформирование отечественной уголовно-исполнительной системы без соответствующего законодательного регулирования не позволяет обеспечить законность и правовую защиту прав осужденных, в том числе в вопросах соблюдения их трудовых прав. Согласно официальным данным Федеральной службы исполнения наказаний Российской Федерации (ФСИН России), по состоянию на 1 января 2025 г. в Российской Федерации функционировало 618 (годом ранее – 648) исправительных и лечебно-профилактических учреждений. При этом число лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы, сократилось на 26 483 человека и составило 222 110 человек (годом ранее – 248 593)²⁹. Среднесписочная численность лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы и подлежащих обязательному привлечению к труду, составила 204,7 тыс. человек. С учетом имевшихся в наличии 173 тыс. рабочих мест в пенитенциарных учреждениях трудоустроено в среднем по стране 86,6 % осужденных. Несмотря на принятые надзорные меры, которые способствовали увеличению доли привлеченных к труду осужденных к лишению свободы с 70,5 % в 2022 г. до 86,6 % в 2023 г., в учреждениях уголовно-исполнительной системы по-прежнему повсеместно распространены случаи нарушений прав осужденных, привлеченных к труду. Всего в 2023 году в сфере привлечения осужденных к труду прокурорами выявлено 11 349 нарушений законов (в 2022 г. – 10 932)³⁰.

Находясь в изоляции от общества, осужденные имеют установленные законом ограничения, в силу чего не могут самостоятельно реализовать ряд своих прав. Это становится возможным только при помощи администрации учреждений, в которых они содержатся. Более того, соблюдение прав осужденных и лиц, содержащихся под стражей, является обязанностью администрации пенитенциарных учреждений. Приходится констатировать тот факт, что указанная обязанность выполняется далеко не всегда.

Осужденные и лица, в отношении которых реализовываются меры уголовно-правового или уголовно-процессуального воздействия, в силу того,

²⁸ Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры. 2024 год : информационно-аналитическая записка / под общ. ред. И. М. Мацкевича. М., 2025. 204 с.

²⁹ Там же.

³⁰ Там же.

что находятся в зависимом от соответствующего органа или учреждения положении, не всегда в состоянии самостоятельно отстаивать свои права, свободы и законные интересы, а также обращаться за их защитой и обеспечением. При этом следует подчеркнуть, что нетрудоустроенный и неработающий осужденный при наличии материальных обязательств, установленных приговором суда, не возмещает ущерб, причиненный преступлением. При этом осужденные, не работающие по независящим от них причинам, обеспечиваются питанием и предметами первой необходимости за счет государства, в связи с чем сфера трудовой деятельности осужденных в пенитенциарных учреждениях актуальна для всех граждан страны, несущих бремя по содержанию осужденных в исправительных учреждениях, которые не работают по различным причинам.

Особенности подготовки и проведения проверок в различных органах и учреждениях.

Учитывая объективные свойства труда, законодатель определил его как средство исправления осужденных (ст. 9 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации (УИК РФ)), инструмент достижения целей наказания³¹. Каждый осужденный к лишению свободы обязан трудиться в местах и на работах, определяемых администрацией исправительных учреждений (ч. 1 ст. 103 УИК РФ), однако ч. 2 ст. 103 УИК РФ предполагает исключение из этого правила. В частности, осужденные, достигшие возраста, дающего право на назначение страховой пенсии по старости в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также осужденные, являющиеся инвалидами первой или второй группы, привлекаются к труду по их желанию в соответствии с законодательством Российской Федерации о труде и законодательством Российской Федерации о социальной защите инвалидов. Несовершеннолетние осужденные привлекаются к труду в соответствии с законодательством Российской Федерации о труде.

Кроме того, трудно не принять во внимание исключительное свойство труда способствовать сохранению психоэмоционального состояния осужденных в условиях лишения свободы, предотвращая пагубное влияние безделья. Именно поэтому, как уже сказано, каждый осужденный к лишению свободы обязан трудиться в местах и на работах, определяемых администрацией исправительных учреждений (ст. 103 УИК РФ). Следует отметить, что законодательство в указанной части несовершенно. Трудовая деятельность осужденных одновременно регламентируется Уголовно-исполнительным кодексом Российской Федерации и Трудовым кодексом Российской Федерации (ТК РФ). На практике указанный правовой дуализм порождает массу неразрешенных вопросов, с которыми сталкиваются прокуроры. Поэтому

³¹ Теория прокурорской деятельности: история формирования и развития научной школы : монография / О. Н. Коршунова, Е. Л. Никитин, М. Н. Кустов [и др.] ; под ред. О. Н. Коршуновой. СПб., 2018. С. 18.

проверка законности исполнения уголовных наказаний в исправительных учреждениях предполагает тщательное изучение прокурором действующего уголовно-исполнительного законодательства, подзаконных и ведомственных нормативных актов, регламентирующих труд осужденных в исправительных учреждениях.

Объекты прокурорской проверки целесообразно выбирать с учетом информации, содержащейся:

в актах предыдущих прокурорских проверок и мерах прокурорского реагирования;

обращениях, жалобах, заявлениях и иных обращениях осужденных, в том числе от их родственников, о нарушениях трудового и уголовно-исполнительного законодательства в исправительных учреждениях;

материалах проверок ведомственного контроля;

материалах проверок контролирующих органов;

информации, полученной от членов общественных наблюдательных комиссий, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации, а также религиозных организаций, представляющих традиционные для Российской Федерации конфессии.

Объектами прокурорского надзора являются:

исправительные учреждения;

следственные изоляторы, в том числе помещения, функционирующие в режиме следственных изоляторов (оставление осужденных к лишению свободы в следственном изоляторе или тюрьме для выполнения работ по хозяйственному обслуживанию в порядке ст. 77 УИК РФ);

центры трудовой адаптации осужденных и производственных (трудовых) мастерских исправительных учреждений;

федеральные государственные унитарные предприятия уголовно-исполнительной системы;

организации, расположенные на территориях исправительных учреждений и (или) вне их.

Определив объект проверки, прокурор составляет план ее проведения, включающий: перечень основных вопросов, на которых необходимо сосредоточить внимание; сроки проведения проверки, количество и состав участников, распределение между ними вопросов, подлежащих проверке; сведения о привлечении к проверке представителей соответствующих контролирующих органов; перечень предварительных заданий (запросов) конкретным службам, должностным лицам исправительных учреждений по подготовке необходимых справок, сведений и иных материалов и документов; подготовку итоговой справки или докладной записки.

Для осуществления эффективного прокурорского надзора в указанной сфере целесообразно привлекать представителей контрольно-надзорных органов. Например, должностные лица Государственной инспекции труда в субъекте Российской Федерации могут оказать содействие в выявлении нарушений трудового законодательства. В результате такого взаимодействия обеспечивается право осужденных на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности, гигиены, право на вознаграждение за труд и т. д.

Кроме того, к проверкам законности привлечения осужденных к труду в исправительных учреждениях, наравне со специалистами Государственной инспекции труда, могут привлекаться специалисты территориальных отделов Роспотребнадзора, Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России), а также медико-санитарной части ФСИН России.

Целесообразно выяснить на поднадзорном объекте прокурору в ходе подготовки к проведению проверки:

количество трудоустроенных осужденных, количество трудоспособных осужденных, находящихся в исправительном учреждении. При этом, добиваясь соблюдения требований закона, прокурор не должен ограничиваться лишь констатацией уровня трудоузанности осужденных. Прокурору необходимо изучить меры, принимаемые администрацией исправительных учреждений по обеспечению всех трудоспособных осужденных работой;

перечень производств, на которых используется оплачиваемый труд осужденных, их виды, объем выпускаемой продукции, получаемой прибыли, порядок реализации продукции;

список контрактов и договоров, заключенных пенитенциарным учреждением на производство продукции, выполнение работ, оказание услуг; условия их заключения, обязательства сторон, порядок определения размера и источники выплат зарплаты и материального поощрения осужденным, порядок и сроки перечисления денежных средств;

выделяются ли денежные средства из федерального, регионального бюджетов на создание рабочих мест для осужденных, развитие и модернизацию материально-технической базы производства;

имелись ли случаи отказов потенциальных потребителей, в первую очередь из числа государственных и муниципальных заказчиков, от размещения заказов в исправительных учреждениях на производство продукции, выполнение работ, оказание услуг;

каково состояние технического оснащения производств в исправительном учреждении;

имелись ли факты сокращения производств и рабочих мест, причины их сокращения, какие меры принимались администрацией пенитенциарных

учреждений по созданию новых производств и рабочих мест (принятие целевых программ, подписание соглашений с органами местной власти и их исполнение);

каким образом организовано начальное профессиональное образование и профессиональная подготовка осужденных.

Периодичность проверок определяется в зависимости от состояния дел в поднадзорных исправительных учреждениях, а при наличии сигналов о серьезных нарушениях законности они проводятся незамедлительно.

Посещая производственные объекты и беседуя с осужденными, прокурор выясняет:

соблюдаются ли требования закона об условиях труда;

соблюдаются ли требования техники безопасности;

обоснованность начисления осужденным заработной платы, привлечения их к работам без оплаты труда и удержаний из заработной платы;

организован ли контроль за соблюдением законов об охране труда и технике безопасности на производстве;

каким образом обеспечены осужденные спецодеждой и спецпитанием.

Прокурор обязательно знакомится с актами о несчастных случаях на производстве и материалами служебных расследований, проверяет законность принятых в связи с этим решений, а также фактическое устранение причин травматизма и условий, способствовавших таким случаям.

Вопросы, подлежащие выяснению при проведении проверки.

При проведении прокурорских проверок исполнения законодательства, регулирующего труд осужденных в исправительных учреждениях, выяснению подлежат следующие вопросы:

соблюдаются ли администрациями пенитенциарных учреждений требования ч. 1 ст. 103 УИК РФ по привлечению трудоспособных осужденных к оплачиваемому труду;

возмещается ли трудоустроенными осужденными ущерб, причиненный преступлением;

отвечает ли предъявляемым требованиям обоснованность начисления осужденным заработной платы, а также привлечения осужденных к работам без оплаты труда и удержаний из заработной платы;

соблюдаются ли установленные законом условия труда осужденных (продолжительность рабочего дня, предоставление положенных дней отдыха, организация отпусков);

организуется ли контроль за соблюдением законов об охране труда и о технике безопасности на производстве;

имеются ли факты использования труда осужденных без оплаты;

соблюдаются ли требования уголовно-исполнительного и трудового законодательства при привлечении осужденных к работам сверхурочно, а также в выходные и праздничные дни, в том числе оплата данных работ;

обеспечиваются ли осужденные спецпитанием, спецодеждой, средствами индивидуальной защиты;

привлекаются ли осужденные к выполнению определенных видов работ. Так, администрациям исправительных учреждений запрещается использовать осужденных на работах, перечень которых устанавливается правилами внутреннего распорядка учреждений.

Приказом Минюста России от 4 июля 2022 г. № 110 «Об утверждении Правил внутреннего распорядка следственных изоляторов уголовно-исполнительной системы, Правил внутреннего распорядка исправительных учреждений и Правил внутреннего распорядка исправительных центров уголовно-исполнительной системы» утвержден Перечень работ и должностей, на которых запрещается использование труда осужденных. Согласно данному Перечню, запрещено использовать труд осужденных на всех работах и должностях в управлениях, отделах (службах) территориальных органов ФСИН России; в помещениях, где размещается личный состав, осуществляющий охрану исправительного учреждения, и находятся (хранятся) оружие, служебная документация, специальные технические средства, а также на работах с подчинением осужденному к лишению свободы представителей администрации исправительного учреждения.

Кроме того, не допускается труд осужденных:

с множительной, радиотелеграфной, телефонной, факсимильной техникой;

по обслуживанию и ремонту технических средств охраны и надзора, а также размещенных в запретной зоне инженерных сооружений, конструкций и коммуникаций;

связанный с учетом, хранением и выдачей лекарственных препаратов и медицинских изделий, взрывчатых, отравляющих и ядовитых веществ, лакокрасочных и других веществ на спиртовой основе;

в качестве фотографов, водителей оперативных машин;

в качестве продавцов, бухгалтеров, кассиров, заведующих продовольственными, вещевыми складами, а также складами со сложным и дорогостоящим оборудованием, кладовщиков;

в качестве сторожей в ночное время на удаленных объектах (для колоний-поселений);

обеспечиваются ли администрациями исправительных учреждений и следственных изоляторов осужденные рабочими местами, принимают ли участие в данной деятельности территориальные управления уголовно-исполнительной системы, а также осуществляют ли ведомственный контроль за указанной деятельностью;

соблюдаются ли администрациями пенитенциарных учреждений требования ст. 136 ТК РФ относительно порядка, места и срока выплаты заработной платы осужденным;

обеспечиваются ли работодателем нормальные условия работы для выполнения норм выработки (ст. 163 ТК РФ);

соблюдаются ли требования ст. 105 УИК РФ о размере оплаты труда не ниже минимального, установленного для осужденных, отработавших полностью определенную на месяц норму рабочего времени и выполнивших установленную для них норму;

производится ли оплата труда осужденных в особых условиях (ст. 146 ТК РФ), в ночное время (ст. 154 ТК РФ), при невыполнении норм труда, неисполнении трудовых (должностных) обязанностей, простоя, допущенных по вине работодателя;

имеют ли место задержки выплаты заработной платы работающим осужденным;

соблюдаются ли предусмотренные законом гарантии работающим осужденным при временной нетрудоспособности (ст. 183 ТК РФ), при несчастном случае на производстве и профессиональном заболевании (ст. 184 ТК РФ), направляемым на медицинский осмотр (ст. 185 ТК РФ), гарантии и компенсации работникам, направляемым работодателем на профессиональное обучение или дополнительное профессиональное образование, на прохождение независимой оценки квалификации (ст. 187 ТК РФ);

имеет ли место организация охраны труда и техники безопасности на производстве, создание и функционирование системы управления охраной труда;

имеются ли в пенитенциарных учреждениях локальные правовые акты, содержащие требования охраны труда (в соответствии со спецификой своей деятельности);

разработаны и утверждены ли правила и инструкции по охране труда для работников;

обеспечиваются ли безопасные условия и охрана труда при эксплуатации зданий, сооружений, оборудования, осуществлении технологических процессов, а также применяемых в производстве инструментов, сырья и материалов (ст. 212 ТК РФ);

соблюдается ли режим труда и отдыха работников в соответствии с трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права (ст. 212 ТК РФ);

соблюдаются ли условия труда на каждом рабочем месте, соответствующие требованиям охраны труда (ст. 219 ТК РФ);

соблюдаются ли работниками требования охраны труда и применяются ли средства индивидуальной и коллективной защиты (ст. 214 ТК РФ);

обеспечиваются ли работодателем требования трудового законодательства по хранению, стирке, сушке, ремонту и замене специальной одежды, специальной обуви и других средств индивидуальной защиты (ст. 221 ТК РФ);

приобретаются ли на производстве смывающие и обезвреживающие средства работникам, занятым на работах с вредными и (или) опасными условиями труда, а также на работах, выполняемых в особых температурных условиях или связанных с загрязнением (ст. 221 ТК РФ);

организованы ли посты для оказания первой помощи, укомплектованные аптечками для оказания первой помощи (ст. 223 ТК РФ);

принимаются ли меры для недопущения к работе лиц, не прошедших в установленном порядке обучение и инструктаж по охране труда, стажировку и проверку знаний требований охраны труда (ст. 212 ТК РФ), без прохождения обязательных медицинских осмотров, обязательных психиатрических освидетельствований, а также в случаях медицинских противопоказаний (ст. 212 ТК РФ);

проводятся ли обязательные медицинские осмотры;

проводятся ли в установленном порядке вводные, первичные на рабочем месте, повторные, внеплановые и целевые инструктажи по охране труда уполномоченным лицом, прошедшим обучение по охране труда и проверку знаний требований охраны труда (ст. 214 ТК РФ);

проводится ли с работающими осужденными обучение безопасным методам и приемам выполнения работ и оказанию первой помощи пострадавшим на производстве (ст. 214, 219, 225 ТК РФ);

проводится ли обучение лиц, поступающих на работу с вредными или опасными условиями труда, безопасным методам и приемам выполнения работ со стажировкой на рабочем месте и сдачей экзаменов, их периодическое обучение по охране труда и проверка знаний требований охраны труда в период работы;

соблюдаются ли требования законодательства при наступлении несчастного случая (ст. 228 ТК РФ);

Безусловно, при проведении прокурором проверок исполнения законодательства, регулирующего труд осужденных в исправительных учреждениях, не должны остаться без внимания вопросы исполнения федерального законодательства при возмещении осужденными ущерба, причиненного преступлением, а также осуществления выплат по другим обязательствам.

Предметом проверки является также соблюдение судебными приставами-исполнителями требований федерального законодательства при совершении исполнительных действий по взысканию с осужденных ущерба, причиненного преступлением, а также выплат по другим обязательствам.

Типичные нарушения, допускаемые администрациями пенитенциарных учреждений при привлечении к труду осужденных.

Предусмотренная уголовно-исполнительным законодательством обязанность осужденных трудиться неразрывно связана с обязанностью администрации исправительных учреждений привлекать осужденных к труду исходя из наличия рабочих мест. Однако администрации исправительных

учреждений не принимают должных мер по созданию рабочих мест и привлечению осужденных к труду, в связи с чем на сегодняшний момент организация труда лиц, находящихся в исправительных учреждениях, переживает тяжелые времена, количество трудоустроенных осужденных к лишению свободы не соответствует целям наказания.

Указанное положение дел осложняется рядом факторов: остается низкой профессиональная квалификация осужденных; большинство лиц, отбывающих наказание в колониях-поселениях, осуждены на короткие сроки, что не позволяет обучить их какой-либо профессии и в последующем трудоустроить; увеличивается количество осужденных с психическими заболеваниями, алкоголизмом, наркоманией, а также неблагоприятным состоянием здоровья; несоответствие имеющихся рабочих мест в исправительном учреждении трудовой квалификации осужденных и т. д.

Складывающаяся ситуация создает в местах лишения свободы специфические социально-трудовые отношения. Особенно остро стоит вопрос в отношении осужденных, имеющих материальные обязательства перед потерпевшими согласно приговорам суда.

Таким образом, основным нарушением законодательства, регулирующего труд осужденных, является непринятие администрациями исправительных учреждений должных мер по созданию новых производств и рабочих мест и, соответственно, непривлечение всех трудоспособных осужденных к трудовой деятельности.

К следующему блоку нарушений, допускаемых исправительными учреждениями, следует отнести нарушения, связанные с оплатой труда осужденным: выплата заработной платы ниже установленного минимального размера оплаты труда (ч. 2 ст. 105 УИК РФ), выплата заработной платы менее чем каждые полмесяца (ст. 136 ТК РФ), неоплата труда осужденных в особых условиях и ночное время (ст. 146, 154 ТК РФ), зачисление на лицевой счет осужденных менее 25 % начисленных им заработной платы, пенсии или иных доходов (ч. 3 ст. 107 УИК РФ), а также факты использования труда осужденных, в том числе сверхурочного труда, в выходные и праздничные дни без оплаты.

Нарушение законодательства, связанное с начислением и выплатой заработной платы осужденным, трудоустроенным в исправительном учреждении, может повлечь неблагоприятные социальные последствия в виде бунтов и погромов, ставит работающих осужденных в неравное положение по сравнению с осужденными, которые не работают по различным причинам.

Следующий блок нарушений связан с охраной труда и техникой безопасности, обеспечением безопасных условий труда (ст. 212 ТК РФ, ст. 104 УИК РФ), режимом труда и отдыха (ст. 305 ТК РФ), обеспечением работников специальной одеждой, специальной обувью и другими средствами ин-

дивидуальной защиты (ст. 221 ТК РФ). Указанные нарушения могут повлечь негативные последствия для жизни и здоровья осужденных. Однако в силу ч. 6 ст. 103 УИК РФ осужденным запрещается прекращать работу для разрешения трудовых конфликтов. Таким образом, даже при наличии существенных нарушений требований охраны труда и техники безопасности осужденные не имеют права прекращать работу, поскольку закон не позволяет ее прекратить с тем, чтобы повлиять на работодателя. При этом отказ от работы или прекращение работы является злостным нарушением режима.

Акты прокурорского реагирования.

В главе 4 Закона о прокуратуре закрепляются специальные полномочия прокуроров по осуществлению надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу. Учитывая специфику объектов прокурорского надзора в рассматриваемой сфере, осуществляемые прокурором полномочия приобретают выраженный властно-распорядительный характер, что обеспечивает не только своевременное и результативное выявление нарушений законности, но и их непосредственное устранение. Это обусловлено особенностями функционирования соответствующих органов и учреждений, спецификой служебной деятельности их должностных лиц, а также предусмотренной законом возможностью применения к лицам, находящимся в местах принудительного содержания, широкого спектра мер государственного принуждения. В совокупности данные обстоятельства определяют необходимость осуществления проактивного прокурорского надзора, направленного на выявление и предотвращение системных проблем в деятельности учреждений и органов, исполняющих наказания³².

Требования к организации прокурорского надзора на рассматриваемом надзорном направлении установлены Законом о прокуратуре, а также организационно-распорядительными документами Генеральной прокуратуры Российской Федерации³³. В частности, в ст. 33 Закона о прокуратуре законодателем перечислены специальные полномочия прокуроров по осуществлению надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу. Прокурор при осуществлении надзора за исполнением законов вправе:

³² Никитин Е. Л., Кустов М. Н. Прокурорский надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание, мест содержания задержанных и заключенных под стражу : учебное пособие. 2-е изд., испр. и доп. СПб., 2023. С. 19.

³³ Организация деятельности прокуратуры : учебное пособие / О. Н. Коршунова, И. И. Головкин, Э. Р. Исламова [и др.]. СПб., 2024. С. 145–147.

посещать в любое время органы и учреждения, указанные в ст. 32 Закона о прокуратуре;

опрашивать задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера;

знакомиться с документами, на основании которых эти лица задержаны, заключены под стражу, осуждены либо подвергнуты мерам принудительного характера, с оперативными материалами;

требовать от администрации создания условий, обеспечивающих права задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера;

проверять соответствие законодательству Российской Федерации приказов, распоряжений, постановлений администрации поднадзорных органов и учреждений;

требовать объяснения от должностных лиц.

По итогам прокурорской проверки для устранения выявленных нарушений закона, причин и условий, которые способствовали их совершению, привлечения к ответственности виновных лиц, допустивших нарушения, прокурор вносит акты прокурорского реагирования. Данные акты выступают ключевым инструментом обеспечения верховенства закона, посредством которых прокурор реализует свои полномочия по выявлению, пресечению и предупреждению нарушений законодательства. Эффективность надзорной (и ненадзорной деятельности) во многом зависит от правильности, обоснованности, своевременности составления данных актов³⁴.

Закон о прокуратуре устанавливает, что при осуществлении надзора за исполнением законов прокурор вправе вносить протесты и представления, возбуждать производства об административных правонарушениях.

Кроме того, прокурор вправе отменять дисциплинарные взыскания, наложенные в нарушение закона на лиц, заключенных под стражу, осужденных; немедленно освобождать их своим постановлением из штрафного изолятора, помещения камерного типа, карцера, одиночной камеры, дисциплинарного изолятора. Прокурор или его заместитель обязан немедленно освободить своим постановлением каждого содержащегося без законных оснований в учреждениях, исполняющих наказания и меры принудительного характера, либо в нарушение закона подвергнутого задержанию, предварительному заключению или помещенного в судебно-психиатрическое учреждение.

Новый приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 24 октября 2024 г. № 800 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением законов при содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений и исполнении уголовных наказаний» устанавливает, что к используемым актам прокурорского реагирования

³⁴ Прокурорская проверка. Методика и тактика проведения / под ред. О. Н. Коршуновой. С. 369–370.

в указанной сфере могут быть отнесены представления, протесты, иски, постановления о возбуждении дела об административном правонарушении, предостережения, постановления, вынесенные в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ³⁵.

Данные акты прокурорского реагирования должны отвечать общим требованиям по их составлению и оформлению. Их структура и содержание носят традиционный характер. Акты прокурорского реагирования рассматриваются в порядке и в сроки, предусмотренные законом. Применение прокурором конкретного акта прокурорского реагирования прежде всего зависит от вида нарушений закона, допущенных пенитенциарными учреждениями³⁶.

§ 3.2. Методика и тактика прокурорской проверки соблюдения прав и свобод человека в сфере культуры

Противодействие правонарушениям в сфере культуры – важнейший инструмент развития гражданского и правового самосознания. При всем разнообразии проектов, мероприятий, программ, осуществляемых в сфере культуры, следует отметить то, что все они призваны служить фундаментом общественного мировоззрения и всегда имеют системные эффекты. Поэтому даже отдельные факты нарушения закона, любые посягательства на права и свободы человека в этой сфере оказывают существенное деструктивное воздействие на общественный климат.

Сегодня государственной политике в сфере культуры уделяется особое внимание, учитывается взаимодействие многих социальных институтов по межотраслевому принципу (Стратегия государственной культурной политики на период до 2030 года утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 сентября 2024 г. № 2501-р). Государственная культурная политика понимается как широкое явление, охватывающее все виды культурной деятельности (включая не только сохранение объектов культурного наследия, но также сохранение и развитие исторической памяти, формирование гармоничных межнациональных и межконфессиональных отношений, вопросы поддержки просвещения и общественных инициатив). Соответственно, задачи прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека в сфере культуры требуют как системного подхода, так и учета всех аспектов процесса сохранения культуры как фундамента государственной суверенности и национальной безопасности (Указ Президента Россий-

³⁵ Никитин Е. Л., Кустов М. Н. Новеллы правового регулирования организации прокурорского надзора за соблюдением законов при содержании под стражей и исполнении уголовных наказаний // Законность. 2025. № 6. С. 3–10.

³⁶ Средства прокурорской деятельности: проблемы теории и практики / О. Н. Коршунова, В. В. Лавров, Е. Л. Никитин [и др.]. М., 2019. С. 138–139.

ской Федерации от 9 ноября 2022 г. № 809 «Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей»).

В статье 44 главы 2 Конституции Российской Федерации права человека в этой сфере определены следующим образом:

1. Каждому гарантируется свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания. Интеллектуальная собственность охраняется законом.

2. Каждый имеет право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям.

3. Каждый обязан заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры.

Однако сразу следует отметить, что в условиях современности, когда национальная и культурная идентичность рассматриваются как ключевые факторы формирования личного самосознания, основы общественного мировоззрения, сфера культуры рассматривается предельно широко, поэтому соблюдение прав и свобод человека в сфере культуры оказывается тесно переплетено с гражданскими социальными и политическими правами. Сближение различных сфер прав человека сегодня становится острой проблемой. Помимо так называемых классических, связанных с обеспечением прав граждан России на доступ к культурным ценностям или с сохранением объектов культурного наследия, в сферу контроля правоохранительных органов все чаще попадают случаи нарушения прав и свобод в результате реализации разного рода информационных угроз.

Прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в сфере культуры осуществляется прежде всего посредством планирования, подготовки и проведения прокурорских проверок, что, в свою очередь, подразумевает следование четко прописанным алгоритмам, которые позволяют не только выявлять факты нарушений, но также устранять их последствия и предупреждать их повторение.

В области соблюдения прав и свобод человека в сфере культуры прокурорский надзор осуществляется в следующих направлениях:

соблюдение прав и свобод человека и гражданина, что само по себе является самостоятельной функцией прокуратуры;

соблюдение законодательства Российской Федерации при реализации деятельности в сфере культуры органами власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления;

обеспечение охраны объектов культурного наследия;

надзор за законностью использования бюджетных средств при реализации культурных проектов, региональных и федеральных программ по развитию и сохранению культуры;

контроль за соблюдением законности в деятельности учреждений и институтов культуры;

защита прав и свобод граждан в сфере доступа к культурным ценностям; сохранность авторских прав при публикации и тиражировании творческих продуктов;

законность в широкой сфере общественных отношений, прямо или косвенно имеющих отношение к культурной политике, включая межнациональные и межконфессиональные отношения, ценностные аспекты сохранения гражданской и культурной идентичности.

При реализации надзорных полномочий в этих направлениях в целях соблюдения прав и свобод человека и гражданина органы прокуратуры призваны взаимодействовать с органами исполнительной власти, муниципалитетами, общественными объединениями и средствами массовой информации. Поскольку соблюдение прав и свобод человека и гражданина является ключевым элементом правоохранительной системы, то, говоря о специфике надзора в сфере культуры, органы прокуратуры должны учитывать, что им требуется анализировать все средства, используемые при реализации государственной культурной политики. Поэтому, как и во всех сферах, допускающих многозначные и многоаспектные толкования понятий, возможно формирование подходов, основанных на использовании одних и тех же понятий, однако имеющих различное содержание. Результатом этого становится несогласованность действий участников правоотношений и даже противоречия в определении прав и обязанностей. И здесь именно прокурорский надзор выступает гарантом исполнения закона, а прокурорская проверка сохраняет свою роль как основное средство выявления нарушений.

Прокурорские проверки различаются по своим формам и задачам: это могут быть целевые, совместные, комплексные и сквозные проверки. Будучи универсальным инструментом, они в полной мере используются и в процессе обеспечения прав и свобод граждан в сфере культуры.

Целевые предполагают проверку соблюдения прав и свобод человека и гражданина в сфере культуры в целом либо могут быть направлены на проверку соблюдения конкретных прав и свобод в сфере культуры (например, при внесении в государственный кадастр недвижимости сведений о территориях объектов культурного наследия, внесении в документы территориального планирования сведений о границах зон охраны объектов культурного наследия и пр.).

Органы прокуратуры могут проводить проверки совместно с органами, наделенными контрольными функциями в сфере культуры. Такие проверки принято именовать *совместными*.

В рамках *комплексных проверок* могут быть организованы в едином контексте проверки исполнения законодательства в сфере культуры, а также соблюдения прав и свобод в данной сфере. Также комплексный характер

будут иметь проверки соблюдения смежных или близких по смыслу прав и свобод человека и гражданина в сфере культуры.

При необходимости проследить соблюдение прав и свобод человека и гражданина объектами, расположенными «по вертикали» (сверху вниз) в рамках единых правоотношений или одного ведомства, проводятся *сквозные проверки*. Они могут проводиться Генеральной прокуратурой Российской Федерации на всех уровнях органов власти и управления.

Все эти аспекты следует учитывать при планировании, подготовке и проведении прокурорских мероприятий.

Подготовка к проведению прокурорской проверки соблюдения прав и свобод человека и гражданина в сфере культуры. При выработке методики прокурорской проверки соблюдения прав и свобод человека в сфере культуры следует учитывать многообразие и многоплановость самого феномена культуры, где всегда возможно пересечение интересов субъектов и сфер управления, а также появление дополнительных сторонних факторов (например, наличие объектов авторского права или требования по охране объектов историко-культурного наследия и пр.).

На подготовительном этапе реализуются мероприятия, определяемые методикой и тактикой проведения проверки рассматриваемого вида и призванные обеспечить законность и успешность ее проведения, в том числе составляется план проверки.

Подготовка к проверке включает в себя:

Определение объекта проверки: учреждение культуры, орган исполнительной власти, муниципальный орган, частная или общественная организация, осуществляющая деятельность в культурной сфере и т. д.

Формулирование предмета проверки. Это может быть проверка отдельных конкретных прав и свобод человека в сфере культуры (соблюдение авторских прав и прав на интеллектуальную собственность, права на доступность объектов культурного наследия и пр.), а также проверка соблюдения указанных прав на конкретном объекте в совокупности, должностными лицами проверяемого органа власти или управления, руководителями коммерческих или некоммерческих организаций.

Анализ предварительной информации, а именно положений нормативных правовых актов, регулирующих деятельность проверяемого объекта, материалов предшествующих проверок, обращений граждан, публикаций в СМИ, а также других документов, которые требуют учета.

Формирование плана проверки, в который включаются цели, задачи, перечень документов для изучения, круг должностных лиц, подлежащих опросу, и другие мероприятия. Важно учитывать сроки, процессуальные основания и соблюдение требований закона при оформлении решения о проведении проверки.

Подготовка решения о проведении проверки. На подготовительном этапе решается также вопрос о необходимости участия специалистов в той или иной области науки, техники и т. д.; осуществляется подбор специалистов, которые будут принимать участие в проведении прокурорской проверки.

Вопросы, подлежащие выяснению в ходе прокурорской проверки соблюдения прав и свобод человека и гражданина в сфере культуры. При проведении прокурорской проверки необходимо определить прежде всего общий круг основных вопросов, подлежащих выяснению в процессе проведения проверки исполнения законов, соблюдения прав и свобод человека и гражданина в любой сфере.

Определение объекта, в деятельности и (или) решениях которого выявлены нарушения: в какую систему входит объект, в чем именно заключается нарушение (нарушения каких именно прав и (или) свобод были допущены, какие нормы закона нарушены, какова продолжительность совершения нарушения, кем и когда оно было выявлено, причинен ли нарушителем закона материальный или иной вред).

Выявление обстоятельств допущенного нарушения: почему выявленное прокурором нарушение прав и (или) свобод не было ранее выявлено органами контроля (надзора); выявлялись ли ранее на данном объекте аналогичные правонарушения, были ли приняты меры по устранению правонарушения, минимизации или ликвидации последствий и причиненного вреда, устранению причин и условий, которые способствовали совершению нарушения, какова была эффективность указанных мер и пр.

Этот перечень вопросов может служить основой для формулирования конкретных задач прокурорской проверки соблюдения прав и свобод человека и гражданина в сфере культуры.

Из вопросов, которые подлежат выяснению при реализации предоставленных прокурору законом полномочий в области соблюдения прав и свобод человека и гражданина в сфере культуры, следует отметить следующие:

1. Какова полнота исполнения органом возложенных на него законодательством обязанностей по реализации гарантированных Конституцией Российской Федерации и законодательством прав и свобод граждан в сфере культуры. Требуется уточнение, какие сведения о нарушениях прав и свобод человека и гражданина в сфере культуры имеются, какие меры приняты по фактам нарушений, какова полнота и результативность этих мер. Проводится рассмотрение заявлений, жалоб и сообщений о нарушенных правах граждан, прямо или косвенно имеющих отношение к реализации прав и свобод граждан в контексте сохранения отечественной культуры как ценностного фундамента российского общества.

2. Приняты ли и в какой мере реализуются федеральные, региональные, муниципальные программы и проекты в области прав и свобод человека

и гражданина в сфере культуры, в каком объеме они фактически финансируются на федеральном, региональном, муниципальном уровнях.

3. В полной ли мере соблюдается законодательство в деятельности учреждений культуры в контексте реализации прав и свобод граждан в сфере культуры:

в полной ли мере исполняется законодательство о музеях, библиотеках, театрах, концертных организациях, архивном деле и т. д.;

в какой степени обеспечен доступ к культурным ценностям, в том числе посредством реализации права граждан на участие в культурной жизни;

все ли необходимые меры приняты для обеспечения доступности объектов культуры, в том числе для маломобильных групп населения;

в полной ли мере обеспечено финансирование учреждений культуры и целевое использование выделяемых бюджетных средств;

соблюдается ли трудовое законодательство в учреждениях культуры и др.

4. Соблюдение законодательства о народных художественных промыслах и ремеслах. Проводится проверка обеспечения:

государственной поддержки народных художественных промыслов и ремесел;

сохранения и развития народных художественных промыслов и ремесел; соблюдения законодательства о правах авторов и исполнителей.

5. Соблюдение законодательства в сфере защиты прав авторов и исполнителей. Прокурорская проверка направлена на анализ обеспечения:

защиты авторских и смежных прав;

прав доступа к произведениям, являющимся объектами авторских и смежных прав;

законодательства о лицензировании в сфере культуры.

Проведение проверочных мероприятий соблюдения прав и свобод человека и гражданина в сфере культуры. На этом этапе задача состоит в получении информации о допущенных нарушениях закона, вследствие которых не соблюдаются или непосредственно нарушаются права и свободы человека и гражданина в сфере культуры. Основными источниками данных служат устные и письменные сообщения граждан и организаций, средства массовой информации, различная документация, акты внутриведомственных и вневедомственных проверок и другие документы и предметы.

При проведении проверки основные мероприятия направлены на выявление и документирование нарушений прав и свобод человека и гражданина в сфере культуры:

Изучение документации: уставных документов, финансовой отчетности, приказов руководства, договоров с авторами, охранных обязательств, актов приемки объектов культурного наследия и т. д.

Опрос должностных лиц и работников учреждений: руководства объектов проверок и их структурных подразделений, сотрудников отделов культуры, хранителей фондов, бухгалтеров и т. д.

Выезд на место особенно важен при проверке сохранности памятников культуры, соблюдения условий хранения музейных экспонатов, организации массовых мероприятий.

Взаимодействие с экспертами в случаях, когда необходима оценка культурной ценности предметов или правомерности их использования.

Здесь следует отметить, что прокурор обязан соблюдать требования законодательства о защите персональных данных, недопустимости вмешательства в творческую деятельность и свободу культурного самовыражения; все действия работника прокуратуры должны быть юридически обоснованы.

Типичные нарушения прав и свобод человека и гражданина в сфере культуры. Наиболее распространенными нарушениями прав и свобод человека в сфере культуры являются нарушения, связанные с неисполнением либо ненадлежащим исполнением законодательства в сфере охраны объектов культурного наследия. Это подтверждается данными органов государственной охраны памятников истории и культуры, статистическими данными и материалами проверок исполнения законов, проводимых Генеральной прокуратурой Российской Федерации и прокуратурами субъектов Российской Федерации.

Поскольку Российская Федерация – страна с весьма обширной территорией и высокой концентрацией уникальных памятников культуры и истории, проблема сохранения культурного наследия является одной из центральных, требующей системных усилий разных субъектов деятельности в сфере культуры, органов представительной и исполнительной власти, местного самоуправления, общественности.

Разрушение памятников истории и культуры (как вследствие естественных факторов, так и в результате антропогенного воздействия) влечет за собой нарушение конституционных прав и законных интересов граждан. Учитывая, что материальное наследие является критически важным фактором формирования культурной, национальной и гражданской идентичности, следует признать, что недобросовестность в сохранении культурного наследия России напрямую ущемляет права российских граждан в их фундаментальных основаниях.

Выявляемые органами прокуратуры нарушения прав и свобод человека и гражданина, допускаемые при исполнении законов об охране объектов культурного наследия, могут быть классифицированы следующим образом:

нарушение Конституции Российской Федерации в части несоблюдения прав граждан на доступ к культурным ценностям;

нарушение законов, регулирующих правоотношения, связанные с охраной объектов культурного наследия (правонарушения, связанные с выявлением, учетом, сохранением и использованием объектов культурного наследия; неисполнение требований законов об установлении границ территории объекта культурного наследия, зон охраны объектов культурного наследия; неисполнение требований законов об обеспечении сохранности объектов культурного наследия и пр.);

принятие субъектами культурной государственной политики не соответствующих законам нормативных правовых актов в сфере охраны объектов культурного наследия;

исполнение требований бюджетного законодательства, приведших к нарушению прав и свобод человека и гражданина в сфере культуры. В частности, меры прокурорского реагирования часто предпринимаются в связи с ненадлежащей организацией финансирования, предусмотренного федеральными целевыми программами Министерства культуры Российской Федерации, а также проектами и программами иных субъектов государственной культурной политики.

Имеются также нарушения прав и свобод человека и гражданина, связанные с *незаконным оборотом культурных ценностей*. Это незаконный вывоз за границу культурных ценностей, их приобретение и продажа, а также подделка произведений искусства.

Нарушение авторских и смежных прав включает в себя плагиат, несанкционированное использование произведений искусства, музыки, литературы и других объектов авторского права, нарушение прав исполнителей. Также распространены незаконное производство и распространение фильмов, нарушение авторских прав в области кино, несоблюдение правил проката и показа фильмов.

Нарушения, связанные с *организацией и проведением культурных мероприятий*, включают в себя не только проведение мероприятий без соответствующих разрешений, нарушение норм безопасности, а также несоблюдение правил организации зрелищных мероприятий. Следует учитывать также вероятность проведения массовых мероприятий, которые прямо или косвенно наносят вред общественному мировоззрению, способствуют развитию деструктивных тенденций в сфере духовно-нравственного выбора. И здесь прокуратура может рассматривать такие случаи, как нарушающие права и свободы человека в сфере культуры, поскольку речь идет о разрушительных действиях в отношении основ культурной идентичности.

В сфере библиотечного и музейного дела наблюдается несоблюдение правил учета и хранения музейных и библиотечных фондов, неправомерное распоряжение ими, а также нарушение прав граждан на доступ к мировоззренчески значимой информации.

Отдельного внимания сегодня заслуживает *сфера сохранения нематериальных ценностей отечественной культуры*. Как и во всем, что связано с традициями, ценностями и духовно-нравственными векторами жизни, в этой сфере достаточно сложно установить четкие формальные критерии. Однако можно заметить, что сегодня все аспекты российского законодательства и правовой практики в сфере культуры направлены на сохранение и развитие этико-моральных основ нашего общества на основе исторических традиций, что связано не только с проблематикой сохранения культуры, но и с вопросами национальной безопасности. Мы видим согласованность главных стратегических документов, касающихся сохранения исторической памяти и духовных традиций России (Указы Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации», от 9 ноября 2022 г. № 809 «Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей», от 8 мая 2024 г. № 314 «Об утверждении Основ государственной политики Российской Федерации в области исторического просвещения»).

При этом открытость современного информационного пространства не всегда позволяет выявленные негативные тенденции признать противозаконными, поскольку это не всегда прямые высказывания, часто деструктивная информация подается завуалированно, что серьезно затрудняет осуществление прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в сфере культуры.

Поскольку защита прав и свобод человека в сфере культуры является чрезвычайно широкой, многоаспектной деятельностью, включающей в себя системы межведомственных взаимодействий, нарушения прав и свобод человека в этой области могут выявляться как при осуществлении целенаправленных прокурорских проверок за соблюдением прав и свобод человека в сфере культуры и исполнением законов об охране объектов культурного наследия, так и при осуществлении надзора за исполнением градостроительного законодательства, земельного законодательства, законов о государственной и муниципальной собственности, бюджетного законодательства.

Выбор средств прокурорского реагирования на выявленные нарушения прав и свобод человека и гражданина в сфере культуры. По результатам прокурорской проверки по фактам нарушения прав и свобод человека и гражданина в сфере культуры органы прокуратуры вправе применять следующие средства прокурорского реагирования: согласно ст. 23 Закона о прокуратуре в отношении правовых актов, которые противоречат законодательству Российской Федерации, прокурор приносит *протест* в орган или должностному лицу, которые издали указанный акт, либо обращается в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством.

В случае выявления нормативного правового акта, содержащего коррупциогенные факторы, в порядке ст. 9.1 Закона о прокуратуре вносится *требование об изменении правового акта* с предложением способа устранения выявленных коррупциогенных факторов.

При нарушении закона органами или должностными лицами прокурор или его заместитель в порядке ст. 24 Закона о прокуратуре вносит *представление об устранении нарушений закона* в орган или должностному лицу, которые полномочны устранять допущенные нарушения.

В целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о возможных будущих противоправных действиях прокурорский работник в соответствии со ст. 25.1 Закона о прокуратуре вправе направить должностным лицам *предостережение о недопустимости нарушений закона*.

При наличии в выявленных противоправных действиях признаков административного правонарушения прокурор в соответствии со ст. 25 Закона о прокуратуре выносит мотивированное *постановление о возбуждении производства об административном правонарушении*. Согласно ч. 1 ст. 28.4 КоАП РФ прокурор при осуществлении надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина вправе возбудить дело о любом административном правонарушении.

При выявлении нарушений уголовного законодательства прокурор в соответствии с п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ уполномочен выносить мотивированное *постановление о направлении материалов в следственный орган или орган дознания* для решения вопроса об уголовном преследовании виновных лиц.

В последние годы фиксируется значительное количество фактов выявленных нарушений, содержащих признаки составов уголовных преступлений и административных правонарушений, нарушающих законодательство в области соблюдения прав и свобод человека в сфере культуры. Однако помимо негативного социального эффекта выявленные факты нарушений, а впоследствии факты их устранения, не только способствуют гармонизации общественных отношений, но также создают возможность для системного анализа совершенных правонарушений, что в свою очередь способствует более детальной проработке методики проведения проверочных мероприятий соблюдения прав и свобод человека и гражданина в сфере культуры и тактики выбора средств прокурорского реагирования.

По результатам проведенной проверки в области соблюдения прав и свобод человека в сфере культуры анализируется и оценивается содержание полученной информации. Для достижения желаемых результатов важна последовательность и тщательность на каждом этапе проверки. На итоговом этапе прокурор:

оформляет акт проверки с изложением выявленных нарушений (если таковые имеются) и ссылкой на конкретные нормы законодательства; использует целесообразные меры прокурорского реагирования с учетом результатов проверки, например:

представление об устранении нарушений,

протест на незаконный нормативный акт,

предостережение,

иск в суд,

возбуждение дела об административном правонарушении;

осуществляет контроль за исполнением предписанных действий с целью устранения нарушений и привлечения виновных лиц к ответственности.

При этом важно обеспечить системность реализуемого подхода: прокурор должен не только выявить и зафиксировать нарушения прав и свобод человека и гражданина в сфере культуры, но и проанализировать причины их возникновения, а также выявить обстоятельства, которые способствовали нарушениям, внести предложения по предупреждению подобных случаев в будущем. Только так правовая культура будет функционировать как жизненная норма для всех участников деятельности в сфере культуры.

Г л а в а 4

МЕТОДИКА И ТАКТИКА ПРОКУРОРСКОЙ ПРОВЕРКИ ИСПОЛНЕНИЯ ЗАКОНОВ О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ

Прокурорский надзор в сфере антикоррупционного законодательства является одним из направлений такой функции прокурорской деятельности, как надзор за исполнением законов, а также за соответствием законам издаваемых правовых актов. Более того, основные аспекты методики и тактика прокурорской проверки на данном направлении деятельности соответствуют рассмотренным в главе 2 настоящего пособия, но имеют некоторые особенности, связанные с положениями антикоррупционного законодательства, которые являются предметом прокурорской проверки исполнения законодательства о противодействии коррупции. Таким образом, предмет и полномочия прокурора при осуществлении надзора на этом участке деятельности определяются ст. 21 и 22 Закона о прокуратуре, а также регламентированы нормами приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 10 октября 2022 г. № 581 «Об осуществлении прокурорского надзора и реализации прокурорами иных полномочий в сфере противодействия коррупции».

Предметом прокурорского надзора являются нормы права в сфере государственной и муниципальной службы, а также противодействия коррупции, к числу которых следует отнести:

– нормы международного права, ратифицированные Российской Федерацией:

Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (2003);

Конвенция против транснациональной организованной преступности (2000);

Декларация Организации Объединенных Наций о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих организациях (1996);

Модельный закон «Основы законодательства об антикоррупционной политике» (2003);

– *Федеральные законы Российской Федерации:*

от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»;

от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»;

от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»;

от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих»;

от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»;

от 7 мая 2013 г. № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами».

При осуществлении надзора за исполнением антикоррупционного законодательства прокуроры должны учитывать:

– положения *Указов Президента Российской Федерации*, регламентирующих антикоррупционную деятельность в федеральных органах власти, например:

от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих»;

от 18 мая 2009 г. № 557 «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей»;

от 18 мая 2009 г. № 558 «О представлении гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера»;

от 18 мая 2009 г. № 559 «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера»;

от 21 сентября 2009 г. № 1065 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению»;

от 21 сентября 2009 г. № 1066 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и соблюдения ограничений лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации»;

от 1 июля 2010 г. № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов»;

от 21 июля 2010 г. № 925 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона „О противодействии коррупции”»;

от 2 апреля 2013 г. № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона „О противодействии коррупции”»;

от 2 апреля 2013 г. № 310 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона „О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам”»;

от 8 июля 2013 г. № 613 «Вопросы противодействия коррупции»;

от 23 июня 2014 г. № 460 «Об утверждении формы справки о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации»;

от 8 марта 2015 г. № 120 «О некоторых вопросах противодействия коррупции»;

от 15 июля 2015 г. № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции»;

от 22 декабря 2015 г. № 650 «О порядке сообщения лицами, замещающими отдельные государственные должности Российской Федерации, должности федеральной государственной службы, и иными лицами о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и о внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации»;

– положения *постановлений Правительства Российской Федерации*:

от 13 марта 2013 г. № 207 «Об утверждении Правил проверки достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах

имущественного характера, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей руководителей федеральных государственных учреждений, и лицами, замещающими эти должности»;

от 13 марта 2013 г. № 208 «Об утверждении Правил представления лицом, поступающим на работу на должность руководителя федерального государственного учреждения, а также руководителем федерального государственного учреждения сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруга (супруги) и несовершеннолетних детей»;

от 5 июля 2013 г. № 568 «О распространении на отдельные категории граждан ограничений, запретов и обязанностей, установленных Федеральным законом „О противодействии коррупции” и другими федеральными законами в целях противодействия коррупции»;

от 9 января 2014 г. № 10 «О порядке сообщения отдельными категориями лиц о получении подарка в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями, участие в которых связано с исполнением ими служебных (должностных) обязанностей, сдачи и оценки подарка, реализации (выкупа) и зачисления средств, вырученных от его реализации»;

от 21 января 2015 г. № 29 «Об утверждении Правил сообщения работодателем о заключении трудового или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) с гражданином, замещавшим должности государственной или муниципальной службы, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации»;

от 12 октября 2015 г. № 1088 «Об утверждении Правил уведомления о получении подарка Председателем Правительства Российской Федерации, заместителями Председателя Правительства Российской Федерации, Министром Российской Федерации, на которого возложена организация работы Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства, руководителями федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных служб и федеральных агентств, подведомственных этим федеральным министерствам, в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями, участие в которых связано с выполнением ими служебных (должностных) обязанностей, а также сдачи подарка, подачи заявления о его выкупе, рассмотрения вопросов об использовании подарка»;

от 3 марта 2017 г. № 256 «О федеральной государственной информационной системе „Единая информационная система управления кадровым составом государственной гражданской службы Российской Федерации”»;

от 5 марта 2018 г. № 228 «О реестре лиц, уволенных в связи с утратой доверия».

Поводами проведения проверки антикоррупционного законодательства прокурором являются:

- планы работы органов прокуратуры;
- поручения вышестоящих прокуроров (их заместителей);
- информация, поступившая из органов государственной власти, органов местного самоуправления, правоохранительных органов и должностных лиц;
- обращения граждан и юридических лиц;
- сведения, размещенные в средствах массовой информации и других открытых источниках, и т. д.

Основаниями проведения проверки исполнения законодательства о противодействии коррупции являются достоверные данные, позволяющие полагать, что допущено нарушение норм антикоррупционного законодательства или такое нарушение готовится.

В органах государственной власти, местного самоуправления и организациях проводится оценка законности деятельности:

- руководителя органа государственной власти, местного самоуправления или организации;

- органа по профилактике коррупционных или иных правонарушений или подразделения кадровой службы, ответственное за профилактику коррупционных и иных правонарушений;

- комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов;

- отдельных должностных лиц, в чьи обязанности входит исполнение антикоррупционного законодательства.

При этом следует систематически проверять исполнение законодательства о противодействии коррупции в поднадзорных федеральных органах исполнительной власти, законодательных и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации, органах местного самоуправления, органах военного управления, органах контроля, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, на служащих (работников) которых в соответствии с требованиями федеральных законов распространяются ограничения и запреты, требования о предотвращении или урегулировании конфликта интересов, а также обязанности, установленные в целях противодействия коррупции Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами. В ходе таких проверок необходимо акцентировать внимание на выявлении значимых коррупционных правонарушений, прежде всего связанных с нарушениями уголовного законодательства либо влекущих увольнение виновных в связи с утратой доверия.

Как указано в п. 2.9 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 10 октября 2022 г. № 581 «Об осуществлении прокурорского надзора и реализации прокурорами иных полномочий в сфере противодействия коррупции», следует обеспечивать в соответствии с предоставленными полномочиями надзор за реализацией должностными лицами подразделений кадровых служб, ответственными за профилактику коррупционных и иных правонарушений, полномочий по контролю за законностью получения денежных средств лицами, замещающими должности, осуществление полномочий по которым влечет за собой обязанность представлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, поступивших на принадлежащие им, их супругам и несовершеннолетним детям счета в банках и иных кредитных организациях, а согласно п. 2.11 этого же Приказа, – регулярно проверять исполнение правоохранительными и иными государственными органами, органами местного самоуправления и их должностными лицами обязанности информировать подразделения кадровых служб соответствующих федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по профилактике коррупционных и иных правонарушений о ставших им известными фактах несоблюдения государственным или муниципальным служащим ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов либо неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами.

К **основным направлениям** прокурорских проверок в сфере противодействия коррупции относятся:

исполнение законодательства о предотвращении и урегулировании конфликта интересов, в том числе при осуществлении экономической деятельности³⁷;

исполнение требований законодательства о предоставлении сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера;

исполнение требований законодательства о контроле соответствия расходов доходам;

исполнение требований законодательства о проведении антикоррупционной экспертизы;

исполнение требований законодательства о сообщении государственным или муниципальным служащим о фактах склонения к коррупционному правонарушению;

исполнение законодательства о подарках;

³⁷ См., напр.: Фокина М. М. Проблемы выявления, предотвращения и урегулирования конфликта интересов на государственной и муниципальной службе // Законность. 2023. № 12. С. 12–16.

исполнение законодательства о запрете отдельным категориям служащих открывать и иметь счета в иностранных банках;

исполнение законодательства о запрете государственным и муниципальным служащим участвовать в управлении коммерческими организациями, заниматься отдельными видами деятельности;

исполнение законодательства о запрете государственным и муниципальным служащим входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений;

исполнение законодательства о запрете государственным и муниципальным служащим получать награды, почетные и специальные звания (за исключением научных) иностранных государств, международных организаций, а также политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений;

исполнение законодательства о трудоустройстве бывших государственных (муниципальных) служащих, а также обязанности работодателя, который принимает на работу бывшего служащего;

исполнение законодательства о запрете получения вознаграждения от имени юридического лица;

принятие в организации мер по противодействию коррупции.

При принятии решения о проведении проверки исполнения антикоррупционного законодательства органами управления и руководителями коммерческих организаций следует также учитывать особенности, установленные законодательством о защите прав субъектов предпринимательской деятельности.

Проверка исполнения антикоррупционного законодательства, как и иная общенадзорная проверка, состоит из трех этапов, которые реализуются последовательно: а) подготовительный; б) основной и в) заключительный.

На **подготовительном этапе проверки** прокурорский работник должен: изучить документы и материалы, на основании которых решено провести проверку;

изучить отраслевое законодательство;

получить и изучить первичные материалы из открытых источников по вопросам, подлежащим проверке;

подготовить и согласовать план проверки;

подготовить и направить запросы о предоставлении необходимых материалов;

решить вопрос о необходимости привлечения специалиста; при необходимости подготовить и направить запрос о выделении специалиста, получить на запрос ответ;

подготовить решение о проведении проверки – при необходимости.

Основной этап проверки.

Изучение на месте или в помещении прокуратуры:

документов, регламентирующих создание и функционирование органов по противодействию коррупции в органе государственной власти или местного самоуправления;

правовых актов о возложении соответствующих обязанностей по контролю исполнения федерального законодательства о противодействии коррупции в проверяемой сфере;

правовых актов и иных документов, регламентирующих возложение соответствующих обязанностей на государственных или муниципальных служащих, их ознакомление с требованиями действующего законодательства о противодействии коррупции;

документов об исполнении государственными и муниципальными служащими обязанностей, запретов, ограничений и требований к служебному поведению, которые подлежат проверке;

правовых актов, изданных органами управления или руководителями организаций по вопросам принятия мер по противодействию коррупции.

Направление запросов в органы регистрации и контролирующие органы и получение ответов на них. В этом случае следует учитывать требования подп. 3 п. 2.6 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 10 октября 2022 г. № 581 «Об осуществлении прокурорского надзора и реализации прокурорами иных полномочий в сфере противодействия коррупции», согласно которому при организации надзорных мероприятий активно использовать специализированные информационные ресурсы и информационную систему межведомственного электронного взаимодействия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, которая введена в эксплуатацию приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 10 декабря 2018 г. № 816 «О введении в эксплуатацию информационной системы межведомственного электронного взаимодействия Генеральной прокуратуры Российской Федерации»³⁸. В этом случае «запросы формируются в преддверии проведения анализа состояния законности по разным направлениям деятельности, а также в ходе проверок исполнения законов по защите прав и интересов граждан, соблюдения должностными лицами антикоррупционного законодательства»³⁹.

Получение объяснений должностных лиц по вопросам нарушений законодательства о противодействии коррупции, которые выявлены в ходе изучения документов.

³⁸ Norma CS PRO. Система нормативов : сайт. URL: <http://data.normacs.ru> (дата обращения: 19.05.2025).

³⁹ Бессчасный С. А. Использование информационной системы межведомственного электронного взаимодействия Генеральной прокуратуры РФ // Законность. 2022. № 2. С. 23.

Получение консультации специалистов, проведение ревизий и документальных проверок – при необходимости.

Проведение иных проверочных мероприятий, входящих в компетенцию органов прокуратуры.

На **заключительном этапе проверки** осуществляется:
анализ полученной информации;
подготовка и направление актов прокурорского реагирования и ответов на них;
направление информации о результатах проверки инициаторам ее проведения.

По результатам проведения проверок исполнения антикоррупционного законодательства прокуроры используют весь спектр **мер прокурорского реагирования**, в том числе путем внесения таких актов, как:

протест;
представление об устранении нарушения законодательства о противодействии коррупции;
постановление о направлении материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства;
постановление о возбуждении дела об административном правонарушении;
предостережение о недопустимости нарушения закона;
исковое заявление, административное исковое заявление.

Кроме того, прокурор при обнаружении признаков уголовно наказуемого деяния направляет в орган предварительного расследования постановление, составленное в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, с соответствующими материалами для решения вопроса об осуществлении уголовного преследования.

В случаях когда прокурором выявлены нарушения антикоррупционного законодательства, требующие вмешательства руководителей органов государственной власти, местного самоуправления и организаций, при отсутствии оснований внесения актов прокурорского надзора, прокурор направляет информацию.

При этом выбор мер прокурорского реагирования должен соответствовать характеру и степени общественной опасности выявленного правонарушения, поскольку «формальные меры прокурорского реагирования не оказали никакого влияния на состояние законности в этой сфере»⁴⁰.

Использование прокурорами проверенной на практике и научно обоснованной методики проведения проверки антикоррупционного законодательства позволяет добиться средствами прокурорского надзора более существенных результатов в сфере противодействия коррупции.

⁴⁰ Подробнее см.: Ильяков А. Д. Совершенствование прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии коррупции // Законность. 2021. № 3. С. 33–36.

Глава 5

МЕТОДИКА И ТАКТИКА ПРОКУРОРСКОЙ ПРОВЕРКИ ИСПОЛНЕНИЯ ЗАКОНОВ ПРИ ПРОИЗВОДСТВЕ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

В соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации», а также ст. 24.6 КоАП РФ Генеральный прокурор Российской Федерации и назначаемые им прокуроры в пределах своей компетенции осуществляют надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением действующих на территории Российской Федерации законов при производстве по делам об административных правонарушениях, за исключением дел, находящихся в производстве суда.

«Надзор за исполнением законов при производстве по делам об административных правонарушениях является самостоятельным направлением в рамках такой отрасли прокурорского надзора, как надзор за исполнением законов»⁴¹. В этой связи при планировании и проведении прокурорских проверок на данном направлении прокурорского надзора следует использовать рекомендации общего характера, призванные способствовать повышению эффективности любых общенадзорных проверок. Выделение надзора за исполнением законов при производстве по делам об административных правонарушениях в самостоятельное и достаточно обособленное направление прокурорской надзорной деятельности обуславливают наличие особенностей методики и тактики проверки исполнения законов об административных правонарушениях.

Типичным *поводом* проведения проверки исполнения законов об административных правонарушениях являются поступившие и рассмотренные ранее в прокуратуре жалобы и обращения граждан, а также иные источники информации, содержащие данные о допускаемых либо допущенных нарушениях процессуальных норм Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, материальных норм законов и подзаконных актов (сообщения должностных лиц, индивидуальных предпринимателей, представителей юридических лиц, СМИ, материалы уголовных и гражданских дел, дел об административных правонарушениях и т. д.).

Так, согласно абз. 2 п. 6 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» в качестве повода для прокурорских проверок следует рассматривать материалы административных дел. Приказ Генерального проку-

⁴¹ Винокуров А. Ю. Надзор за исполнением законов при производстве по делам об административных правонарушениях по законодательству Российской Федерации и Республики Казахстан // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2022. № 6 (92). С. 19–26.

рора Российской Федерации от 16 января 2012 г. № 7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности» требует изучать материалы дел об административных правонарушениях (п. 2.3). Давать принципиальную оценку выявленным нарушениям законодательства об административных правонарушениях нацеливает приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 24 октября 2023 г. № 736 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в налоговой сфере».

Успешность и эффективность проверки во многом определяются тем, насколько целенаправленно и грамотно проведена подготовка к проведению проверки. Целям обеспечения надлежащего уровня успешности проведения проверки способствует правильно организованный подготовительный этап.

Определение предмета проверки. Для определения предмета будущей проверки следует изучить законы, которые регламентируют административные правоотношения и с точки зрения исполнения которых будут оцениваться деятельность и решения соответствующих органов административной юрисдикции, а также их должностных лиц: Конституция Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях как единственный на федеральном уровне законодательный акт, устанавливающий административную ответственность, иные федеральные законы, нормы которых имеют отношение к вопросу привлечения к административной ответственности.

Кроме того, при подготовке к проведению проверки необходимо изучить постановления Правительства Российской Федерации, регламентирующие вопросы применения мер административного принуждения либо исполнение отдельных видов административных наказаний, что прямо вытекает из норм Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (постановления Правительства Российской Федерации от 7 марта 2014 г. № 180 «Об утверждении перечня товаров легкой промышленности, изъятых из незаконного оборота или конфискованных при производстве по уголовным делам или делам об административных правонарушениях и подлежащих уничтожению, а также о порядке их уничтожения», от 30 сентября 2015 г. № 1041 «О реализации имущества, обращенного в собственность государства, вещественных доказательств, изъятых вещей, а также задержанных таможенными органами товаров и о внесении изменения в Постановление Правительства Российской Федерации от 10 сентября 2012 г. № 909»).

Самостоятельный интерес представляют приказы, постановления и иные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, устанавливающие в развитие ст. 27.3, 28.3 КоАП РФ перечни должностных лиц, наделенных полномочиями осуществлять административное

задержание и составлять протоколы об административных правонарушениях, поскольку без их изучения будет весьма проблематично не только определить объекты проверки, но и оценить законность деятельности соответствующих субъектов (включая принимаемые или издаваемые ими нормативные правовые акты)⁴².

Поскольку административная ответственность за отдельные виды правонарушений, не предусмотренных в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях, может быть установлена законодательными актами субъектов Российской Федерации, их изучение также необходимо на этапе подготовки к проведению прокурорской проверки исполнения законов об административных правонарушениях.

Определенный интерес представляют публикуемые в специальных юридических изданиях примеры из прокурорской или иной правоприменительной практики, а также другие материалы, которые могут оказать непосредственную помощь в правильной организации и проведении прокурорских проверок в рассматриваемой сфере, определении наиболее типичных нарушений закона, допускаемых в сфере административной юрисдикции.

Учитывая, что прокурорский надзор за исполнением законов об административных правонарушениях является составной частью надзора за исполнением законов, а также какое значение на современном этапе деятельности прокуратуры уделяется соблюдению прав и свобод человека и гражданина, при подготовке к проверке на данном направлении прокурорского надзора следует руководствоваться приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина».

Кроме того, 19 февраля 2015 г. Генеральным прокурором Российской Федерации издан приказ № 78 «Об организации работы по реализации полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях», который предписывает прокурорам в полном объеме использовать полномочия, предоставленные законодательством, путем возбуждения дела об административном правонарушении; проведения административного расследования; участия в рассмотрении дела об административном

⁴² Об утверждении Перечня должностных лиц Государственной инспекции по маломерным судам Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях : Приказ МЧС России от 12 декабря 2024 г. № 1108. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; Об утверждении перечня должностных лиц Министерства финансов Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях при осуществлении государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемой организации аудиторов» : Приказ Минфина России от 19 марта 2024 г. № 26н. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; Об утверждении перечня должностных лиц территориальных органов Федеральной антимонопольной службы, уполномоченных составлять протокол об административном правонарушении : Приказ ФАС России от 19 марта 2024 г. № 180/24. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» и др.

правонарушении; принесения протеста на постановление по делу об административном правонарушении и (или) последующие решения вышестоящих инстанций по жалобам на это постановление независимо от участия в деле, в том числе по результатам рассмотрения поступивших обращений; совершения иных предусмотренных федеральным законодательством действий.

Неукоснительного исполнения требуют положения приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 23 ноября 2015 г. № 645 «О порядке реализации прокурорами полномочий в сфере привлечения к административной ответственности лиц, обладающих особым правовым статусом».

Осуществляя надзор за исполнением законов об административных правонарушениях, прокурорам также следует учитывать постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации:

от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»;

от 24 октября 2006 г. № 18 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»;

от 27 апреля 2021 г. № 6 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях, связанных с неуплатой средств на содержание детей или нетрудоспособных родителей»;

от 23 декабря 2021 г. № 45 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами общей юрисдикции дел об административных правонарушениях, связанных с нарушением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права»;

от 22 декабря 2022 г. № 40 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях, связанных с несоблюдением административных ограничений, устанавливаемых при административном надзоре»;

от 25 июня 2024 г. № 17 «Об отдельных вопросах, возникающих у судов при рассмотрении дел об административных правонарушениях, посягающих на установленный порядок информационного обеспечения выборов и референдумов».

Не утратили своей актуальности и методические рекомендации по надзору за исполнением законодательства об административных правонарушениях⁴³.

⁴³ [Организация работы прокуратуры по надзору за исполнением законодательства об административных правонарушениях : методические рекомендации] : Письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 27 февраля 2004 г. № 36-12-2004. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; [Организация прокурорского надзора за исполнением законодательства при создании и эксплуатации комплексов фотовидеофиксации нарушений правил дорожного движения : методические рекомендации] :

Предмет надзора за исполнением законов при производстве по делам об административных правонарушениях определен в ст. 21 Закона о прокуратуре. Следовательно, **предмет проверки** может включать оценку:

соблюдения прав, свобод, законных интересов граждан, должностных и юридических лиц, вовлеченных в сферу производства по делу об административном правонарушении;

соблюдения Конституции Российской Федерации и исполнения действующих на территории страны законов при производстве по делам об административных правонарушениях;

законности применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях;

законности вынесения решений органами, уполномоченными рассматривать дела об административных правонарушениях, а также решений, принимаемых в порядке пересмотра таких решений;

соблюдения порядка обращения к исполнению постановлений по делам об административных правонарушениях.

Перечисленные составляющие могут выступать в качестве предмета проверки как по отдельности, так и в различных сочетаниях в зависимости от состояния законности на соответствующей территории и имеющейся информации о допущенных нарушениях закона. На выбор предмета проверки могут оказать влияние также те задачи, которые стоят перед прокуратурой в целом и соответствующей прокуратурой в частности.

Задачи любого направления деятельности органов прокуратуры, в том числе надзорной, подчинены целям, для достижения которых созданы эти органы. Так, п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре относит к *целям* деятельности органов прокуратуры обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов общества и государства. Помимо этого, задачи органов прокуратуры при проведении проверок должны быть конкретизированы с учетом особенностей предмета надзора. Следовательно, *задачами* при проведении проверок исполнения законов об административных правонарушениях также являются:

а) проверка в органах административной юрисдикции законности и обоснованности привлечения к административной ответственности физических, должностных и юридических лиц:

законности применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях;

Письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 31 октября 2019 г. № 74/2-23-2019. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

своевременности и полноты принятия мер по привлечению к административной ответственности виновных физических, должностных, юридических лиц;

законности вынесения решений при рассмотрении дел об административных правонарушениях, а также решений, принимаемых в порядке пересмотра таких решений;

своевременности обращения к исполнению вынесенных постановлений по делам об административных правонарушениях, в том числе принудительного исполнения службами судебных приставов вынесенных постановлений;

исполнения норм административного законодательства о внесении в соответствующие организации или должностным лицам представлений об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, и надлежащем контроле за безусловным и точным исполнением таких представлений;

б) принятие в случае выявления фактов нарушений законов органами административной юрисдикции адекватных и исчерпывающих мер прокурорского реагирования, направленных:

на пересмотр незаконных решений;

недопущение в дальнейшем подобных нарушений законов;

привлечение к дисциплинарной и иной (например, уголовной) ответственности виновных должностных лиц;

возможное возмещение причиненного физическому, должностному или юридическому лицу вреда, в том числе морального.

Особое внимание должно быть уделено планированию и подготовке к проведению проверок исполнения законов об административных правонарушениях контролирующими органами. В пункте 10 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» указано, что в надзоре за исполнением законов контролирующими органами первостепенное значение необходимо придавать выполнению ими обязанностей по выявлению и пресечению правонарушений, в связи с чем прокурорам вменяется в обязанность «проверить полноту и законность принятых этими органами мер по устранению нарушений и привлечению виновных к ответственности». Должное внимание следует уделять оценке с позиции исполнения законов и бездействию органов контроля, чтобы в случае выявления таких фактов своевременно и обоснованно решать вопрос об ответственности их руководителей.

Определение объекта проверки. Не менее значимой составной частью подготовки к проведению проверки является определение объектов проверки. Круг органов административной юрисдикции и, как следствие, круг

объектов прокурорского надзора за исполнением законов об административных правонарушениях, а соответственно, и прокурорской проверки определен в главе 23 КоАП РФ. Так, к числу названных органов относятся, в частности, органы внутренних дел (ГИБДД); органы исполнительной власти (комиссия по делам несовершеннолетних, административная комиссия); органы, уполномоченные осуществлять контрольные и надзорные функции в той или иной области, и т. д.; органы, чьи должностные лица вправе на основании ст. 28.3 КоАП РФ составлять протоколы по факту совершения правонарушений, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, осуществлять согласно ст. 28.7 КоАП РФ административное расследование, а также применять предусмотренные главой 27 КоАП РФ меры административного принуждения; органы, участвующие в реализации отдельных видов административного принуждения (например, в медицинском освидетельствовании, хранении задержанных транспортных средств и т. д.).

Планирование деятельности прокуроров следует рассматривать в качестве еще одного элемента подготовки к проведению проверки исполнения законов об административных правонарушениях на рассматриваемом направлении надзора за исполнением законов и законностью правовых актов. Планирование отдельной проверки является составной частью планирования деятельности на данном направлении надзора в целом. При этом планы могут и должны быть как долгосрочными (перспективными), так и краткосрочными (текущими).

Определение конкретных исполнителей, т. е. прокуроров, которые будут принимать участие в проверке, является важным элементом подготовки к проведению проверки. Проверки могут проводиться прокурором единолично или группой прокуроров. Решение этого вопроса зависит от поставленных задач, количества объектов проверки, количества нарушений, информация о которых имеется на момент принятия решения о проведении проверки, и т. д. Значение имеет также опыт и навыки, которыми обладает соответствующий работник (или работники). Если проверка будет проводиться группой прокуроров, важно, чтобы в подготовке к ней принимал максимально активное участие каждый, поскольку от того, насколько хорошо информирован и подготовлен каждый из участвующих в проверке, будет зависеть эффективность и успешность проверки в целом.

В том случае, если специфика деятельности намеченного к проверке органа административной юрисдикции обуславливает необходимость использования специальных знаний в той или иной области науки, техники или ремесла, необходимо своевременно решить вопрос о привлечении к проверке специалиста в соответствующей области знания. Результаты изучения прокурорской практики свидетельствуют о том, что не всегда имеется возможность предвидеть такую необходимость на стадии подготовки

к проведению проверки или на стадии планирования проверочных мероприятий. На такой случай имеет смысл составить и постоянно актуализировать список специалистов, которые могут быть привлечены к проведению проверки, чтобы обеспечить надлежащий уровень ее эффективности.

Если участие специалиста планируется заранее, то при подготовке целесообразно наметить те задачи, которые будут поставлены перед ним, определить вопросы, которые могут быть ему заданы.

Вопросы, подлежащие выяснению при проведении проверки. Основной круг вопросов, подлежащих изучению и проверке, определяется прокурором с учетом следующих обстоятельств:

характера предстоящей плановой проверки на выбранном объекте либо внеплановой проверки по конкретному сигналу;

степени распространенности и повторяемости нарушений административного законодательства в целом на поднадзорной территории;

числа лиц, привлекаемых к намеченной проверке (работники прокуратуры, специалисты, общественные помощники);

контрольных сроков (в случаях проведения проверки по поручению вышестоящего прокурора либо в связи с обращением соответствующего органа государственной власти).

Вопросы, подлежащие изучению при проведении почти каждой проверки, формулируются с учетом требований Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и иных нормативных правовых актов об административных правонарушениях:

урегулированы ли нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации вопросы административной ответственности по предмету ведения субъектов Российской Федерации;

не принимались ли в субъекте Российской Федерации законы об административных правонарушениях с нарушением регламента и порядка, определенных конституцией или уставом субъекта Российской Федерации и федеральным законодательством;

нет ли в регионе противозаконной практики введения административной ответственности нормативными актами органов исполнительной власти и органов местного самоуправления.

При проведении проверки в государственных органах выясняются следующие вопросы, регламентирующие порядок возбуждения дела об административном правонарушении:

имелось ли основание для возбуждения дела об административном правонарушении;

имелся ли повод для возбуждения дела об административном правонарушении;

надлежащим ли образом составлен протокол об административном правонарушении и содержатся ли в нем все предусмотренные законом сведения, необходимые для разрешения дела; разъяснены ли при составлении протокола законные права и обязанности физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении, а также иным участникам производства по делу (ст. 28.2 КоАП РФ);

надлежащим ли должностным лицом составлен протокол об административном правонарушении и соблюдена ли при этом компетенция соответствующего органа, определенная в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях конкретными нормами (например, ст. 28.3 КоАП РФ);

предоставляется ли физическому лицу или законному представителю юридического лица возможность ознакомления с протоколом об административном правонарушении; предоставлялись ли ими объяснения и замечания по содержанию протокола (ч. 4 ст. 28.2 КоАП РФ);

не нарушаются ли предусмотренные законом сроки составления протокола об административном правонарушении и сроки его направления для рассмотрения в соответствующий орган (ст. 28.5 и 28.8 КоАП РФ);

соблюдаются ли установленные законом ограничения при назначении административного наказания без составления протокола (ст. 28.6 КоАП РФ);

в полной ли мере выдерживаются предусмотренная законом процедура принятия решения о возбуждении административного расследования и порядок его проведения по установленным законом видам административных правонарушений; соблюдаются ли при этом сроки административного расследования (ст. 28.7 КоАП РФ);

во всех ли случаях соответствующими должностными лицами принимались меры к полному и всестороннему выяснению всех требуемых обстоятельств по делу, предусмотренных законом (ст. 26.1 КоАП РФ);

в полной ли мере должностными лицами по делам об административных правонарушениях собирались и процессуально фиксировались предусмотренные законом доказательства, подтверждающие виновность лица в совершении конкретного административного правонарушения (ст. 26.2–26.11 КоАП РФ);

по всем ли делам в полной мере соблюдаются права и обязанности участников административного производства (привлекаемое к ответственности лицо, потерпевший, законные представители физического и юридического лица, защитник и представитель, свидетель, понятой, специалист, эксперт, переводчик) (ст. 24.1–24.3, 25.1–25.10 КоАП РФ);

всегда ли на практике обеспечивается требование закона о том, что защитник и представитель допускаются к участию в производстве по делу

с момента составления протокола об административном правонарушении, а в случае административного задержания физического лица защитник допускается к участию по делу с момента административного задержания (ч. 4 ст. 25.5 КоАП РФ);

выполняются ли должностными лицами требования закона при выявлении обстоятельств, исключающих производство по делу об административном правонарушении (ст. 24.5 КоАП РФ).

При проверке исполнения требований закона при применении мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях следует выяснять:

имелись ли основания для применения меры обеспечения;

уполномоченным ли должностным лицом произведены меры обеспечения;

соблюдена ли процедура применения меры обеспечения;

соблюдены ли права лиц, в отношении которых применена мера обеспечения.

В процессе проверки исполнения требований закона, регламентирующего процедуру рассмотрения дел об административных правонарушениях и порядок исполнения принятых по ним постановлений, выясняется:

проводится ли проверяемым органом (должностным лицом) предусмотренная законом подготовка к рассмотрению каждого конкретного дела и выносятся ли об этом определения (ст. 29.1, 29.4 КоАП РФ);

учитываются ли при подготовке к рассмотрению дела обстоятельства, исключающие возможность его рассмотрения конкретным судьей, членом коллегиального органа, должностным лицом (ст. 29.2 КоАП РФ);

не нарушаются ли установленные законом условия, определяющие место рассмотрения конкретного дела об административном правонарушении (ст. 29.5 КоАП РФ);

соблюдаются ли органом, должностным лицом сроки рассмотрения дел об административных правонарушениях, предусмотренные ст. 29.6 КоАП РФ.

При ознакомлении с постановлениями о привлечении к административной ответственности граждан и юридических лиц по каждому делу устанавливается:

подтверждается ли вина рассмотренными доказательствами;

правильно и мотивированно ли дана квалификация правонарушения либо изложены основания прекращения производства по делу;

обоснованно ли применено административное наказание и не выходит ли оно по своему виду, размерам и срокам за предусмотренные законом рамки (ст. 29.10, 3.2–3.11 КоАП РФ).

Особое внимание уделяется проверке выполнения государственным органом либо должностным лицом требований ст. 29.13 КоАП РФ об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения.

Располагая поступившими сведениями о нарушениях государственным органом либо должностным лицом установленных законом сроков и порядка исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях, прокурор в ходе проверки выясняет:

причины неисполнения постановлений по конкретным делам, виновность в этом руководителей, должностных лиц (ст. 31.2, 31.3 КоАП РФ);

обоснованно ли должностным лицом применялись отсрочка и рассрочка исполнения постановления о назначении административного наказания (ст. 31.5 КоАП РФ);

соответствуют ли требованиям закона принятые должностными лицами решения о прекращении исполнения постановления о назначении административного наказания (ст. 31.7 КоАП РФ).

Особенности проведения проверки. Выше жалобы и обращения граждан, должностных лиц, индивидуальных предпринимателей, а также представителей юридических лиц были рассмотрены в качестве поводов для проведения проверки. В то же время их содержание может представлять интерес с точки зрения наличия информации об имевших место нарушениях, лицах, допустивших такие нарушения, иных обстоятельствах, имеющих значение при оценке законности деятельности проверяемых объектов и их должностных лиц, а также принимаемых ими решений и издаваемых нормативных правовых актов. Изучению и анализу подлежат любые доступные прокурору источники информации, носящие достоверный характер:

жалобы и обращения граждан, должностных лиц, представителей юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на действия (бездействие) и решения работников органов административной юрисдикции;

истребуемые в органах административной юрисдикции для ознакомления дела об административных правонарушениях, производство по которым закончено; в ряде случаев возможно проведение выборочных проверок непосредственно в соответствующем органе;

статистическая отчетность, аналитические справки и отчеты, иные учетные формы, которые определяются руководителем соответствующего федерального органа исполнительной власти;

сообщения из средств массовой информации о фактах бездействия или злоупотреблений со стороны работников органов административной юрисдикции;

сообщения судей и иных должностных лиц, собственная оценка, основанная на ранее проведенных прокуратурой проверках, свидетельствующие

о некачественной работе в органах административной юрисдикции при подготовке и рассмотрении материалов по делам об административных правонарушениях;

информация правоохранительных органов, иных лиц о сокрытии фактов совершения преступных деяний путем применения органами административной юрисдикции механизма административного преследования, а равно о непринятии должных мер при получении материалов о совершенных правонарушениях из правоохранительных органов в случае вынесения постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела или о прекращении уголовного дела;

иная доступная прокурору информация.

В целях получения ответов на поставленные вопросы прокурор в ходе проверки изучает и анализирует следующие документы и материалы:

нормативные правовые акты органов государственной власти субъекта Российской Федерации и правовые акты органов местного самоуправления;

статистические отчетные данные государственного органа по административной деятельности;

материалы дел об административных правонарушениях, рассмотренных соответствующим государственным органом (протоколы, постановления, другие находящиеся в деле материалы);

книги, журналы и другие формы учета зарегистрированных административных правонарушений лиц, подвергнутых административному задержанию и приводу;

книги учета (журналы) о суммах наложенных и взысканных с виновных лиц штрафов;

учетные документы об исполнении других административных наказаний, примененных к виновным лицам;

жалобы, заявления граждан и их объединений, обращения и письма юридических лиц, поступившие в государственный орган по поводу нарушения их прав, решения, принятые по результатам проверок (а также материалы ранее проводимых проверок по поступившим жалобам и обращениям: объяснения и рапорты, докладные записки, справки, акты, заключения, предписания, распоряжения, приказы, протоколы оперативных совещаний и т. д.);

представления об устранении причин правонарушений и полученные на них ответы.

При изучении соответствующих документов целесообразно использовать тактические рекомендации, разработанные для осмотра и исследования документов.

Поскольку интересующей прокурора информацией могут располагать физические лица, должностные лица и представители различных юридиче-

ских лиц, работники органов административной юрисдикции, большое значение при проведении проверок имеет получение объяснений, а значит, и выбор правильной тактики получения соответствующей информации, поступающей в вербальной форме.

Выбор средств прокурорского реагирования на выявленные нарушения. Основными средствами прокурорского реагирования на выявленные нарушения законов об административных правонарушениях являются *представление* и *протест* как на не вступившие в законную силу постановления по делу об административном правонарушении и последующие решения (ст. 30.10 КоАП РФ), так и на вступившие в законную силу постановления по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов (ч. 2 ст. 30.12 КоАП РФ).

При принесении протестов следует учитывать нормы Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, устанавливающие порядок обжалования постановлений по делу об административном правонарушении и последующих решений, а также разъяснения, содержащиеся в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

В случае пропуска установленного ч. 1 ст. 30.3 КоАП РФ срока обжалования постановления по делу об административном правонарушении он может быть восстановлен по ходатайству прокурора, принесшего протест (ч. 2 ст. 30.3, ч. 1 ст. 30.10 КоАП РФ), в порядке, предусмотренном ст. 30.2–30.8 КоАП РФ, с обязательным извещением указанных лиц. Об отклонении ходатайства о восстановлении срока обжалования постановления по делу об административном правонарушении выносится определение (ч. 3 ст. 30.3 КоАП РФ). Несмотря на то что Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях не предусматривает возможности обжалования определения об отклонении ходатайства о восстановлении названного срока, это определение может быть обжаловано исходя из общих принципов осуществления правосудия, поскольку исключает возможность дальнейшего движения дела об административном правонарушении, что влечет нарушение права лица, привлеченного к административной ответственности, на защиту.

Порядок обжалования и вступления в законную силу постановлений и (или) решений по делам об административных правонарушениях зависит от того, каким органом рассматривалось дело. Если дело рассматривалось органом (должностным лицом), уполномоченным рассматривать дела об административных правонарушениях, то его постановление может быть обжаловано в районный суд, а военнослужащими – в гарнизонный военный суд

(пп. 2 и 3 ч. 1 ст. 30.1 КоАП РФ). Решение судьи районного суда или гарнизонного военного суда, принятое по жалобе на такое постановление, может быть обжаловано в соответствии с чч. 1 и 2 ст. 30.9 КоАП РФ в вышестоящем суде.

Подача жалоб и их рассмотрение осуществляются согласно ч. 3 ст. 30.9 КоАП РФ в порядке, установленном ст. 30.2–30.8 КоАП РФ.

Поскольку в соответствии с ч. 3 ст. 30.12 КоАП РФ право принесения протеста на вступившие в законную силу постановление судьи по делу об административном правонарушении и решение по результатам рассмотрения жалобы или протеста на такое постановление принадлежит прокурорам субъектов Российской Федерации и их заместителям, Генеральному прокурору Российской Федерации и его заместителям, а в отношении военнослужащих и граждан, призванных на военные сборы, – прокурорам военных округов, флотов и приравненным к ним прокурорам, Главному военному прокурору и их заместителям, указанные лица вправе истребовать дела об административных правонарушениях для проверки после вступления постановления или решения в законную силу.

При несоблюдении прокурором требований, предъявляемых ст. 30.14 КоАП РФ к содержанию жалобы, протеста, а также при отсутствии копий всех перечисленных в этой норме документов, подлежащих приобщению к жалобе, протесту, либо в случае, когда повторные жалоба, протест поданы, принесены по тем же основаниям, что и первичные, судья возвращает жалобу, протест с указанием в сопроводительном письме на допущенные нарушения. При этом не подлежат возвращению первичный протест, принесенный по тем же основаниям, что и жалоба, а также первичная жалоба, поданная по тем же основаниям, что и протест.

Жалоба или протест подлежат возвращению и в случае их подачи, принесения лицами, не указанными в ст. 30.12 КоАП РФ, а также когда обжалуются, опротестовываются вступившие в законную силу, не являвшиеся предметом судебного рассмотрения акты несудебных органов и должностных лиц (ст. 30.1 КоАП РФ).

Если судья придет к выводу о соответствии жалобы, протеста требованиям закона, он, согласно чч. 1 и 2 ст. 30.15 КоАП РФ, обязан вынести определение об их принятии к рассмотрению в порядке надзора и известить об этом лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, а также потерпевшего, предоставить указанным лицам возможность ознакомиться с жалобой, протестом и подать возражения на них.

Рассмотрение надзорных жалоб и протестов на вступившие в законную силу постановления и (или) решения по делам об административных правонарушениях не требует проведения судебного заседания, поскольку это

не предусмотрено Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

Если у председателя или заместителя председателя соответствующего суда возникнут сомнения в законности обжалованного, опротестованного постановления и (или) решения по делу об административном правонарушении, он вправе истребовать дело для проверки. При этом в соответствии с ч. 2 ст. 30.16 КоАП РФ указанные лица в интересах законности могут проверить дело в полном объеме. По результатам рассмотрения жалобы председатель или заместитель председателя соответствующего суда выносит одно из постановлений, перечисленных в ст. 30.17 КоАП РФ. Копия постановления направляется прокурору и (или) лицу, подавшему жалобу.

Г л а в а 6

МЕТОДИКА И ТАКТИКА ПРОВЕДЕНИЯ ПРОКУРОРОМ ПРОВЕРКИ ИСПОЛНЕНИЯ ЗАКОНОВ О НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ И МОЛОДЕЖИ

§ 6.1. Общие положения методики и тактики проведения прокурором проверки исполнения законов о несовершеннолетних и молодежи

Государственная политика в отношении несовершеннолетних строится на общепризнанных международных стандартах, что подтверждается не только положениями Конституции Российской Федерации, но и принятием целого ряда важнейших законодательных актов, определяющих в качестве ключевых принципов защиту прав каждого ребенка.

Угрозы безопасности детей, а также цели, основные направления, задачи и механизмы реализации государственной политики Российской Федерации в сфере обеспечения безопасности детей определены в Стратегии комплексной безопасности детей в Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 17 мая 2023 г. № 358.

В целях совершенствования государственной политики в сфере защиты детства Указом Президента Российской Федерации 2018–2027 годы объявлены Десятилетием детства.

Конституцией Российской Федерации (ст. 38) гарантирована защита материнства и детства, семьи.

В Российской Федерации дети являются важнейшим приоритетом государственной политики, в связи с этим государство гарантирует создание условий для их всестороннего духовного, нравственного, интеллектуального и физического развития, воспитания в них патриотизма, гражданственности и уважения к старшим. Семейное воспитание в Российской Федерации стоит

на первом месте, а в том случае, когда дети остаются без попечения, государство берет на себя обязанности родителей в отношении таких детей.

Значимость реализации названных задач подчеркивается в посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, выступлениях Генерального прокурора Российской Федерации.

Защита интересов несовершеннолетних является важнейшим направлением деятельности всех государственных органов и институтов гражданского общества. Важная роль в достижении целей защиты конституционных ценностей несовершеннолетних отведена органам прокуратуры, которые призваны обеспечить неукоснительное исполнение законов всеми поднадзорными органами. При этом прокуратура является одним из самых эффективных государственных органов в Российской Федерации, обеспечивающих законность в сфере соблюдения и защиты прав и законных интересов детей. Данная сфера правоотношений отнесена к приоритетным направлениям деятельности прокуратуры, поскольку задача предотвращения и борьбы с нарушениями прав несовершеннолетних и молодежи не теряет своей актуальности.

Подготовительная часть проведения прокурорской проверки.

Изучение действующего законодательства. Значительный объем законов и подзаконных актов, принятых в рассматриваемой сфере, обусловлен многообразием правовых отношений с участием несовершеннолетних и молодежи и поднадзорных прокуратуре объектов, в компетенцию которых входит соблюдение, обеспечение или защита детей и молодежи. К числу наиболее значимых нормативных правовых актов в данной сфере относятся:

Конституция Российской Федерации;

международные договоры Российской Федерации, в которых закреплены общепризнанные принципы и нормы международного права;

Стратегия комплексной безопасности детей в Российской Федерации на период до 2030 года (утверждена Указом Президента Российской Федерации от 17 мая 2023 г. № 358), Стратегия национальной безопасности Российской Федерации (утверждена Указом Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г. № 400), Доктрина информационной безопасности Российской Федерации (утверждена Указом Президента Российской Федерации от 5 декабря 2016 г. № 646);

Основы государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей (утверждены Указом Президента Российской Федерации от 9 ноября 2022 г. № 809);

Федеральные законы от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию», от 29 декабря

2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» и др.;

Уголовный кодекс Российской Федерации; Семейный кодекс Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях; Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации; Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации; нормативные акты контролирующих и надзорных органов, регулирующие права и законные интересы несовершеннолетних и молодежи.

Изучение приказов Генерального прокурора Российской Федерации. Ключевое значение для организации работы в сфере, касающейся вопросов обеспечения и защиты прав и законных интересов несовершеннолетних и молодежи, имеет приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 13 декабря 2021 г. № 744 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних, соблюдением их прав и законных интересов», которым, исходя из первостепенности задачи предупреждения нарушений прав детей, причинения им вреда, профилактики преступлений среди подростков, установлено требование обеспечения системного и своевременного прокурорского надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних, соблюдением их прав и законных интересов (п. 1.1). Такой подход весьма оправдан, поскольку именно дети в силу возраста, незрелости личности, неспособности самостоятельно защитить свои права в первую очередь нуждаются в гарантированной и надежной правовой охране и защите государства в лице его уполномоченных органов⁴⁴.

Важно учитывать, что прокуроры обязаны:

оценивать полноту реализации органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления полномочий в различных областях, например в области профилактики, раннего выявления и лечения заболеваний детей, снижения материнской и младенческой смертности, формирования мотивации здорового образа жизни и законопослушного поведения детей; в области физического, интеллектуального, психического, духовного и нравственного развития детей, приобщения подростков к добровольческой (волонтерской) деятельности, предупреждения вовлечения их в деструктивную деятельность, профилактики девиантного поведения (употребление алкогольной и спиртосодержащей продукции, наркотических средств, новых потенциально опасных психоактивных и одурманивающих веществ, табачных изделий и никотинсодержащей продукции, суицидальное поведение, интернет-зависимость, агрессивное и опасное для жизни или здоровья поведение);

⁴⁴ Защита прокурором прав несовершеннолетних : практическое пособие / О. Н. Коршунова, Т. А. Васильева, И. И. Головки [и др.] ; под ред. О. Н. Коршуновой. М., 2021. 588 с.

систематически проверять исполнение законодательства об охране здоровья и жизни несовершеннолетних, соблюдение их прав на бесплатное, своевременное и качественное оказание медицинской помощи, обеспечение лекарственными средствами и медицинскими изделиями;

держат на личном контроле вопросы полноты оказания медицинской, в том числе паллиативной, помощи и предоставления лекарственных препаратов, медицинских изделий и специализированного питания детям, страдающим редкими заболеваниями;

принимать исчерпывающие меры по защите прав детей-инвалидов, в том числе на предоставляемые услуги и на технические средства реабилитации; в случае самостоятельного приобретения законными представителями несовершеннолетних положенных бесплатно изделий и средств – добиваться компенсации этих расходов;

осуществлять системный надзор за исполнением законодательства о защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию, добиваясь ограничения в установленном порядке доступа к такой информации и привлечения виновных в ее распространении лиц к предусмотренной законом ответственности;

особое внимание уделять пресечению распространения информации, побуждающей несовершеннолетних к совершению действий, представляющих угрозу жизни и (или) здоровью, в том числе самоубийства, оправдывающей противоправное поведение, отрицающей семейные ценности, а также пресечению использования средств массовой информации и информационно-телекоммуникационных сетей, включая сеть «Интернет», для вовлечения подростков в деструктивные сообщества, травли и иных проявлений психического насилия, сексуальной эксплуатации и совершения иных преступлений несовершеннолетними или в отношении их;

обеспечить действенный надзор за соблюдением жилищных, иных имущественных прав несовершеннолетних, обращая внимание на обеспечение особого режима сделок с имуществом, принадлежащим несовершеннолетнему, в том числе с жильем и т. д.

Следует изучить приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», который содержит требование проводить проверки исполнения законов на основании поступившей в органы прокуратуры информации (обращения граждан, должностных лиц, сведения, поступившие из СМИ и сети «Интернет» и т. п.), а также иных материалов о допущенных правонарушениях, требующих использования прокурорских полномочий в первую очередь для защиты групп граждан, нуждающихся в особой социальной и правовой защите, к которым относятся несовершеннолетние и молодежь⁴⁵.

⁴⁵ Прокурорская проверка. Методика и тактика проведения / под ред. О. Н. Коршуновой.

Важное значение для эффективной организации работы имеют приказы Генерального прокурора Российской Федерации:

от 14 марта 2019 г. № 192 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства при реализации национальных проектов», который в сфере образования ориентирует:

проверять полноту и своевременность принятия уполномоченными органами власти мер, направленных на повышение качества и доступности образовательных услуг, формирование современной и безопасной образовательной среды, модернизацию инфраструктуры общего и профессионального образования, в том числе расширение сети образовательных организаций, обновление их материально-технической базы, создание условий для получения образования лицами с ограниченными возможностями здоровья, а также системы непрерывного обновления работающими гражданами своих профессиональных знаний и приобретения ими новых навыков;

пресекать факты незаконного закрытия школьных и дошкольных заведений в населенных пунктах;

от 16 января 2012 г. № 7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности», которым предписывается:

особое внимание уделять преступности несовершеннолетних, неформальным молодежным объединениям экстремистской направленности;

тщательно рассматривать вопросы предупреждения преступлений несовершеннолетних, отбывающих наказание в воспитательных колониях;

обеспечивать своевременное прокурорское реагирование на нарушение законности в ходе расследования преступлений о вовлечении несовершеннолетних в совершение уголовно наказуемых деяний и антиобщественных действий, на факты непринятия сотрудниками органов внутренних дел надлежащих мер при обнаружении деяний, связанных с причинением вреда здоровью, нормальному развитию и нравственности несовершеннолетних, а также с иными нарушениями их прав и законных интересов;

при осуществлении надзора за исполнением законов органами и учреждениями системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних уделять повышенное внимание вопросам реализации предоставленных им полномочий по защите прав несовершеннолетних, предупреждению семейного неблагополучия, жестокого обращения с ними, своевременного обмена информацией о подростках, проживающих в социально неблагополучных семьях, находящихся в трудной жизненной ситуации или опасном состоянии, нуждающихся в государственной помощи, и других существенных обстоятельствах, способствующих вовлечению несовершеннолетних в совершение преступлений и антиобщественных действий;

принципиально реагировать на факты неисполнения или ненадлежащего исполнения должностными лицами органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних своих обязанностей;

при проверках исполнения законов о несовершеннолетних и молодежи отслеживать наличие правовой тематики в учебных планах образовательных учреждений;

не реже одного раза в полугодие проводить анализ состояния преступности среди несовершеннолетних и направленной против несовершеннолетних, ее причин и условий;

от 17 сентября 2021 г. № 544 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия», который предписывает систематически проверять законность действий и решений следственных органов в ходе досудебного производства при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях и др.

Законодательством Российской Федерации, в первую очередь Законом о прокуратуре, а также иными федеральными законами прокурор наделен комплексом полномочий, центральное место среди которых занимает проведение прокурорской проверки, поскольку именно она является наиболее эффективным средством реализации полномочий прокурора. Согласно п. 2 ст. 21 Закона о прокуратуре **основанием проведения проверки** исполнения законов в отношении любого поднадзорного объекта (субъекта), названного в п. 1 рассматриваемой статьи, является поступившая в органы прокуратуры информация о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором, если эти сведения нельзя подтвердить или опровергнуть без проведения проверки⁴⁶. Для проведения проверки исполнения законов прокурором выносится **решение о ее проведении**, форма которого утверждена приказом Генерального прокурора Российской Федерации 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”».

Предмет проверки составляет часть предмета надзора на данном направлении деятельности, который определяется как комплексный: соблюдение Конституции Российской Федерации, исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, соблюдение прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, ор-

⁴⁶ Защита прокурором прав несовершеннолетних ...

ганами 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, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций; а также соответствие законам правовых актов, издаваемых указанными органами и должностными лицами.

Круг **объектов надзора** в сфере исполнения законов о несовершеннолетних и молодежи чрезвычайно широк, наиболее полно его возможно определить исходя из наиболее значимых направлений такой деятельности:

соответствие законодательству региональных и муниципальных нормативных правовых актов по вопросам, затрагивающим права и законные интересы детей и молодежи, профилактику их безнадзорности и правонарушений;

исполнение законодательства об охране здоровья и жизни несовершеннолетних, соблюдение их прав на бесплатное, своевременное и качественное оказание медицинской помощи, обеспечение лекарственными средствами и медицинскими изделиями, полнота оказания медицинской, в том числе паллиативной, помощи и предоставления лекарственных препаратов, медицинских изделий и специализированного питания детям, страдающим редкими (орфанными) заболеваниями, защита прав детей-инвалидов, в том числе на предоставляемые услуги и на технические средства реабилитации;

исполнение законодательства о защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию;

обеспечение занятости во всех законных формах, в том числе в образовательной, творческой, добровольческой (волонтерской) деятельности;

соблюдение прав несовершеннолетних на получение образования, в том числе во время их нахождения в специальных учебно-воспитательных учреждениях открытого и закрытого типа;

исполнение законов о труде;

исполнение законодательства о социальной защите несовершеннолетних, особенно детей из малообеспеченных и многодетных семей, детей, находящихся в социально опасном положении или иной трудной жизненной ситуации;

соблюдение жилищных, иных имущественных прав несовершеннолетних;

соблюдение прав несовершеннолетних на свободу совести и вероисповеданий;

исполнение требований закона о воинском учете граждан, подлежащих призыву, об обязательной подготовке к военной службе в соответствующих образовательных организациях, в том числе созданных в этих целях учебно-

методических центрах военно-патриотического воспитания молодежи, военно-патриотических молодежных и детских объединениях, о предоставлении отсрочки от призыва на военную службу;

исполнение уполномоченными органами функций по выявлению, учету и устройству детей, оставшихся без попечения родителей, а также безусловное соблюдение порядка отобрания ребенка у родителей, освобождения и отстранения опекуна или попечителя от исполнения возложенных на них обязанностей;

исполнение законов, регламентирующих условия содержания, воспитания и обучения детей, защиту личных и имущественных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;

финансирование и целевое расходование средств в учреждениях органов здравоохранения, образования и социальной защиты населения;

исполнение законов о профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних и др.

Таким образом, руководствуясь ст. 26 Закона о прокуратуре, выбор объектов проверки будет определяться целью проверки и тем, какие органы власти, контролирующие органы, иные объекты надзора (учреждения, организации) осуществляют деятельность на поднадзорной территории. Выбираются объекты проверки в соответствии со ст. 6, 10, п. 1 ст. 27 Закона о прокуратуре на основании изучения обращений о нарушениях, результатов анализа материалов проверок, уголовных, гражданских и арбитражных дел, дел об административных правонарушениях, сообщений СМИ и информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», статистических сведений⁴⁷.

Время и место проведения проверки. Решение данного вопроса зависит от выбора прокурора проводить такую проверку дистанционно либо путем выезда на объект (объекты) проверки. Без такого выезда проверка проводится, когда вся необходимая прокурору информация размещена на официальных сайтах поднадзорных прокуратуре органов и организаций, на различных интернет-ресурсах, что позволяет получить ее дистанционно, с использованием информационных систем и комплексов.

В случае необходимости проведения проверки с выездом на соответствующий объект место и время проведения проверки определяются исходя из места нахождения и режима работы соответствующего объекта проверки, загруженности самого прокурорского работника наличия обстоятельств, не терпящих отлагательства для их установления.

Определение целей проверки.

Формулирование задач, которые необходимо решить для достижения поставленных целей. Круг источников информации, необходимой прокурору для проведения проверки, чрезвычайно широк:

⁴⁷ Прокурорская проверка. Методика и тактика проведения / под ред. О. Н. Коршуновой.

статистические данные о состоянии преступности несовершеннолетних и в отношении их, материалы прокурорской, следственной и судебной практики;

жалобы, заявления, иные сообщения, поступившие в органы прокуратуры, в том числе из средств массовой информации и сети «Интернет», о нарушении прав несовершеннолетних и о противоправных действиях самих несовершеннолетних, обращения, поступившие в прокуратуру по вопросам охраны прав, свобод и законных интересов несовершеннолетних и молодежи;

сведения о результатах работы органов власти и органов контроля, надзора, органов и учреждений системы профилактики, социальной защиты населения, здравоохранения, образования и т. п.;

материалы ведомственных проверок, проведенных надзорными и контролирующими органами по собственной инициативе и при разрешении ими обращений;

административная практика по делам о правонарушениях несовершеннолетних и в отношении их;

практика привлечения к административной и уголовной ответственности лиц, не исполняющих обязанности по воспитанию детей;

сведения, содержащиеся в материалах гражданских и уголовных дел; материалы органов предварительного расследования.

Решение вопроса о привлечении к проверке специалистов, постановка вопросов, которые им надлежит разрешить. На основании изучения всей необходимой информации прокурор осуществляет анализ данных о состоянии, характере, динамике правонарушений и преступлений, совершаемых подростками на поднадзорной территории. Такой анализ охватывает определенный период и сопоставляется с данными предшествующего аналогичного периода на конкретном аналогичном направлении проверки. Межотраслевой характер указанного направления деятельности, многообъектность его проверок обуславливают разнообразие типичных нарушений в данной сфере:

нарушения в сфере профилактики беспризорности, безнадзорности несовершеннолетних и совершения ими правонарушений;

нарушения конституционных прав и законных интересов, в том числе в сфере жизни и здоровья, воспитания, образования; нарушения жилищных, имущественных и социальных прав;

нарушения прав и законных интересов в информационной сфере; нарушения прав и законных интересов в трудовой сфере;

нарушения прав и законных интересов при осуществлении предварительного расследования, оперативно-разыскной деятельности, уголовного судопроизводства;

нарушения, допускаемые Комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав (КДНиЗП) при рассмотрении дел об административных правонарушениях и др.

Основная часть проведения прокурорской проверки.

Успешность прокурорской проверки во многом зависит от правильности и полноты определения перечня вопросов, подлежащих выяснению в ходе ее проведения. Прокурору следует составить план проверки, где отразить сведения об объекте проверки (наименование), предмете и сроках ее проведения, а также иные вопросы, требующие разрешения (например, привлечения специалиста); заранее запросить представление в прокуратуру необходимых документов, статистической информации и других материалов, либо принять решение ознакомиться с ними на месте.

Методика и тактика прокурорской проверки исполнения законов о несовершеннолетних и молодежи зависят от объектов проверки, разнообразие которых определяет и множество их полномочий. Реализация последних находится в поле зрения прокурора.

Проверяя субъектов системы профилактики безнадзорности и правонарушений, совершаемых несовершеннолетними, необходимо дать правовую оценку исполнению своих полномочий каждым субъектом в части организации и осуществления индивидуальной профилактической работы, эффективности используемых им средств и методов защиты прав детей, качеству ведомственного контроля вышестоящими органами и их должностными лицами. Важным аспектом проверки является разрешение вопроса о решении субъектами профилактики таких задач, как предупреждение безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий, совершаемых несовершеннолетними, выявление и устранение причин и условий, способствующих этому; обеспечение защиты прав и законных интересов несовершеннолетних; социально-педагогическая реабилитация несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении; выявление и пресечение случаев вовлечения несовершеннолетних в совершение преступлений, других противоправных и антиобщественных действий, а также случаев склонения детей к суицидальным действиям (перечисленные функции возложены на субъектов системы профилактики безнадзорности и правонарушений Федеральным законом от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (далее – Закон о профилактике безнадзорности)).

В органах государственной власти субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления прокурору необходимо изучить региональную нормативную правовую базу на предмет ее актуальности и полноты, уделив отдельное внимание региональным и муниципальным программам в анализируемой сфере (выполнение запланированных программ мероприятий, бюджетное обеспечение и др.).

В Комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав следует изучить и проанализировать данные формы федерального статистического наблюдения № 1-КДН; планы работы на предмет исключения формального подхода к их составлению и выполнения запланированных мероприятий в установленные сроки и в полном объеме; планы по профилактике безнадзорности и правонарушений, совершаемых несовершеннолетними; протоколы заседаний комиссий, их состав, регламентацию полномочий ее членов, порядок принятия решений КДНиЗП; справки и отчеты органов и учреждений системы профилактики. Прокурору необходимо проверить основную функцию КДНиЗП – координацию деятельности органов системы профилактики по предупреждению безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних. При этом важно обратить внимание на своевременность и полноту принимаемых мер по защите и восстановлению прав и законных интересов несовершеннолетних, выявлению и устранению причин и условий, способствующих безнадзорности, беспризорности, правонарушениям и антиобщественным действиям несовершеннолетних.

Важное значение в деятельности КДНиЗП играет межведомственное взаимодействие, для проверки качества которого прокурору надлежит изучить и дать оценку имеющимся межведомственным планам по основным направлениям деятельности в сфере защиты прав и законных интересов несовершеннолетних и молодежи⁴⁸.

В ходе проверки прокурор также дает оценку:

законности, обоснованности и своевременности исполнения постановлений КДНиЗП по вопросам, отнесенным к их компетенции;

исполнению требований закона при привлечении к административной ответственности несовершеннолетних, родителей и (или) законных представителей, иных лиц;

организации работы в части анализа причин и условий, способствующих совершению преступлений несовершеннолетними, состоящими на различных профилактических учетах, вовлечению их в совершение преступлений, в группы криминальной направленности;

законности решений КДНиЗП в случаях отчисления несовершеннолетних из образовательных организаций;

качеству мер по содействию в бытовом и трудовом устройстве несовершеннолетних, освобожденных из учреждений уголовно-исполнительной системы, выпускников специальных учебно-воспитательных учреждений закрытого типа;

качеству и своевременности социальной реабилитации несовершеннолетних;

⁴⁸ Чумарова Е. Ю. Организационная и правовая основы деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел : учебно-методическое пособие. Красноярск, 2021. 118 с.

деятельности по инициированию в случае необходимости вопроса о помещении несовершеннолетних в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа;

вопросам организации работы по принятию решений о допуске или недопуске лиц, имевших судимость за совершение преступлений небольшой тяжести и преступлений средней тяжести против жизни и здоровья, свободы, чести и достоинства личности, семьи и несовершеннолетних, здоровья населения и общественной нравственности, основ конституционного строя и безопасности государства, мира и безопасности человечества, а также против общественной безопасности, лиц, уголовное преследование в отношении которых по обвинению в совершении этих преступлений прекращено по нереабилитирующим основаниям, к педагогической, предпринимательской деятельности и (или) трудовой деятельности в сфере образования, воспитания, развития несовершеннолетних, к организации их отдыха и оздоровления, медицинского обеспечения, социальной защиты и социального обслуживания в сфере детско-юношеского спорта, культуры и искусства с участием несовершеннолетних;

осуществлению иных полномочий, отнесенных законом к компетенции КДНиЗП.

В органах управления в сфере образования в ходе проверки должны найти отражение следующие вопросы (п. 1 ст. 14 Закона о профилактике безнадзорности):

развитие сети специальных учебно-воспитательных учреждений открытого и закрытого типа, организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, образовательных организаций, реализующих дополнительные образовательные программы, а также оказывающих педагогическую и иную помощь несовершеннолетним с девиантным поведением; соответствие количества организаций их востребованности;

организация летнего отдыха, досуга и занятости несовершеннолетних (количество состоящих на таком учете детей, количество детей, вовлеченных в получение дополнительных образовательных программ и услуг);

учет несовершеннолетних, не посещающих или систематически пропускающих занятия в образовательных организациях по неуважительным причинам (необходимо установить данные о количестве детей, относящихся к категории находящихся в социально опасном положении, выявить, уведомляются ли иные органы системы профилактики о таких детях);

качество и оперативность межведомственного взаимодействия;

обеспечение проведения мероприятий по раннему выявлению незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ обучающимися в образовательных организациях и др.

В организациях, осуществляющих образовательную деятельность, необходимо изучить локальные правовые акты, план работы, разработанные

программы и методики, направленные на формирование законопослушного поведения несовершеннолетних, и проверить исполнение требований п. 2 ст. 14 Закона о профилактике безнадзорности: организацию учета детей и семей, находящихся в социально опасном положении, наличие и законность положений локальных актов, регламентирующих постановку на данный учет (следует запросить сведения о несовершеннолетних, находящихся на учете в образовательных организациях, а также не посещающих или систематически пропускающих занятия в образовательных организациях по неуважительным причинам, и родителей, не исполняющих обязанности по воспитанию и содержанию детей, сравнить указанные сведения с информацией о поставленных на учет несовершеннолетних и родителей, содержащейся в подразделениях по делам несовершеннолетних (ПДН), обратив внимание на наличие фактов сокрытия администрациями образовательных организаций правонарушений несовершеннолетних, нахождения их в неблагоприятной обстановке);

своевременность направления в КДНиЗП информации о родителях (законных представителях), не выполняющих обязанности по воспитанию, обучению и (или) содержанию детей;

полноту и своевременность принимаемых мер по предотвращению насилия и жестокого обращения среди несовершеннолетних, работу социальных педагогов, психологов, классных руководителей образовательных организаций по выявлению признаков семейного неблагополучия, жестокого обращения с учащимися;

оказание социально-психологической и педагогической помощи несовершеннолетним с отклонениями в поведении либо несовершеннолетним, имеющим проблемы в обучении, полноту и эффективность указанной работы (обратить внимание на факты не оказания помощи нуждающимся несовершеннолетним);

воспитательную работу с обучающимися на основе традиционных российских духовно-нравственных и культурно-исторических ценностей и т. д.

Более подробно вопросы организации прокурорской проверки в сфере образования будут рассмотрены в отдельной главе.

В органах управления социальной защиты населения и учреждениях социального обслуживания (ст. 12 Закона о профилактике безнадзорности) прокурору надлежит ознакомиться с планами и нормативными документами по вопросам социальной реабилитации, планами по профилактике безнадзорности и правонарушений, совершаемых несовершеннолетними, их соответствие требованиям закона и исполнение.

Важной составляющей успешной работы органов социальной защиты населения и учреждений социального обслуживания выступает качественная организация деятельности по индивидуальным программам социальной реабилитации. Оценивая указанную деятельность, прокурору надлежит изучить:

полноту сведений о безнадзорных и беспризорных несовершеннолетних, их родителях, не исполняющих свои обязанности по содержанию и воспитанию детей, своевременность выявления таких семей и семей, находящихся в социально опасном положении;

оказание помощи по социальной адаптации несовершеннолетним, склонным к бродяжничеству, совершению правонарушений, а также вернувшимся из воспитательной колонии или специального учебно-воспитательного учреждения закрытого типа;

внедрение в деятельность организаций и служб, оказывающих социальные услуги несовершеннолетним и их семьям, современных методик и технологий социальной реабилитации;

достаточность организаций для детей, имеющих проблемы в развитии, обучении, социальной адаптации и нуждающихся в психолого-педагогической и медико-социальной помощи⁴⁹.

В специализированных учреждениях для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации (ст. 13 Закона о профилактике безнадзорности), необходимо изучить правовую базу, программы, планы, личные дела несовершеннолетних, включая сведения о работе с семьями, находящимися в социально опасном положении, сведения о количестве детей, возвращенных родителям в связи с улучшением обстановки в семье, родителей, лишенных родительских прав, ограниченных в правах в отношении детей по инициативе органов и учреждений социальной защиты населения.

Основные вопросы, подлежащие проверке в этом случае:

законность помещения несовершеннолетних в центры и приюты, обоснованность отказов в приеме нуждающихся детей, сроки содержания в центрах и приютах;

выполнение обязанностей по социальной реабилитации, выявлению и устранению причин и условий, способствующих безнадзорности и беспризорности несовершеннолетних;

укомплектованность учреждений социальными работниками и психологами;

взаимодействие с органами опеки и попечительства по устройству детей, оставшихся без попечения родителей;

своевременность направления информации в органы внутренних дел, КДНиЗП, органы опеки и попечительства о выявленных фактах жестокого обращения с ребенком в семье, вовлечения его в преступную деятельность, нарушения его прав;

исполнение требований закона при оказании социальной, психологической и иной помощи родителям в трудной жизненной ситуации.

⁴⁹ Рябоконт В. П. Роль прокуратуры в укреплении законности в сфере профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних // Законность. 2024. № 7. С. 24–28.

В специальных учебно-воспитательных учреждениях закрытого типа (ст. 15 Закона о профилактике безнадзорности) необходимо проверить следующее:

исполнение требований закона в части охраны территории учреждения, обеспечения личной безопасности несовершеннолетних, изоляции воспитанников, исключаяющей возможность самовольных уходов с территории учреждения, анализ причин таких уходов, их количество, исполнение обязанностей по информированию органов внутренних дел по месту жительства или по месту пребывания несовершеннолетних о случаях их самовольных уходов, полноту и своевременность принимаемых мер по обнаружению и возвращению детей в учреждения; обеспечение круглосуточного наблюдения и контроля за воспитанниками, в том числе во время, отведенное для сна, наличие фактов применения физической силы, обоснованность такого применения, уведомление об этом прокурора;

законность помещения несовершеннолетних в учреждения и нахождения в них (соблюдение сроков содержания, условий содержания, обеспечение предметами первой необходимости и т. д.);

учет травматизма и несчастных случаев с несовершеннолетними, совершения ими общественно опасных деяний, уведомление о таких фактах органов внутренних дел;

организацию психолого-медико-педагогической реабилитации несовершеннолетних, проведение индивидуальной работы с ними, деятельность психолого-медико-педагогической комиссии;

организацию работы по профилактике вовлечения несовершеннолетних в совершение преступлений и антиобщественных действий, распространения криминальной субкультуры среди воспитанников, обоснованность направления их на стационарное лечение в психиатрические и наркологические медицинские учреждения;

своевременность направления в КДНиЗП по месту жительства или по месту пребывания несовершеннолетних извещений об их выпуске из специальных учебно-воспитательных учреждений закрытого типа, обоснованность данных при этом рекомендаций;

соблюдение требований трудового законодательства.

В органах опеки и попечительства (ст. 16 Закона о профилактике безнадзорности) прокурору необходимо проверить:

организацию профилактической работы с семьями, находящимися в социально опасном положении, и несовершеннолетними, оставшимися без попечения родителей. В этих целях изучается журнал первичного учета детей, оставшихся без попечения родителей, личные дела подопечных, данные, содержащиеся в годовой форме федерального статистического наблюдения

№ 103-РИК «Сведения о выявлении и устройстве детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»⁵⁰;

сведения о количестве поступивших в органы опеки и попечительства обращений о выявлении детей, находящихся в социально опасном положении, принятых по таким обращениям мерах; количестве выявленных детей, находящихся в социально опасном положении, и родителей, не исполняющих обязанности по их воспитанию и содержанию, о доле несовершеннолетних, выявленных органом опеки и попечительства, из общего числа несовершеннолетних, поставленных на учет в ПДН.

Важное значение в этом случае играет проверка прокурором организации взаимодействия с образовательными, медицинскими и иными организациями в части обмена информацией о несовершеннолетних, оставшихся без попечения родителей или иных законных представителей, либо находящихся в обстановке, представляющей угрозу их жизни, здоровью или препятствующей их воспитанию, а также организация профилактической работы с семьями, находящимися в социально опасном положении, с детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей, состоящими на профилактическом учете; контроль за деятельностью опекунов, попечителей, приемных родителей по воспитанию, содержанию и обучению несовершеннолетних (проверить, имели ли место случаи грубого и жестокого обращения с детьми, совершения в отношении их преступлений);

обеспечение защиты прав и интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, при их переводе, изменении формы получения образования или формы обучения до получения ими основного общего образования, а также при отчислении из образовательных организаций;

соблюдение порядка извещения при смене места жительства семей с несовершеннолетними детьми, состоящих на учетах в органах системы профилактики, соответствующих органов по новому месту жительства;

исполнение требований ст. 121 Семейного кодекса Российской Федерации по защите прав и интересов детей, оставшихся без попечения родителей (требуется сопоставить данные органов внутренних дел, КДНиЗП, органов социального обслуживания, здравоохранения и медицинских организаций);

исполнение обязанности по информированию органов прокуратуры о фактах отобрания ребенка в соответствии со ст. 77 Семейного кодекса Российской Федерации.

В органах управления здравоохранением и медицинских организациях (ст. 18 Закона о профилактике безнадзорности) следует проверить:

осуществление мер по развитию сети детских и подростковых организаций, оказывающих наркологическую и психиатрическую помощь;

⁵⁰ Министерство просвещения Российской Федерации : офиц. интернет-ресурс. URL: <https://docs.edu.gov.ru/document/b02e4dc143d824c7a90c717add85a03/> (дата обращения: 18.05.2025).

исполнение обязанностей по выявлению детей и семей, находящихся в социально опасном положении, своевременному информированию о них КДНиЗП, органов внутренних дел, социальной защиты населения (ст. 2, 9 и 18 Закона о профилактике безнадзорности), в том числе о лицах, не исполняющих родительские обязанности по уходу и медицинскому обслуживанию детей, страдающих алкоголизмом, наркоманией, тяжелыми формами психиатрических заболеваний;

исполнение требований закона о выявлении, учете, обследовании и лечении несовершеннолетних, употребляющих спиртные напитки, наркотические средства, психотропные или одурманивающие вещества, о профилактике алкоголизма, наркомании, токсикомании несовершеннолетних (в том числе следует обратить внимание на укомплектованность медицинских организаций специалистами по оказанию наркологической помощи детям, достаточность обеспечения учреждений здравоохранения необходимым диагностическим оборудованием, наличие центров реабилитации и ресоциализации несовершеннолетних наркопотребителей);

исполнение требований закона в части исключения фактов длительного нахождения детей в учреждениях здравоохранения по социальным показаниям;

своевременность и полноту принимаемых мер в части информирования органов внутренних дел о фактах получения детьми травм, отравлений, суицидов и попыток суицидов.

В органах службы занятости (ст. 19 Закона о профилактике безнадзорности) следует обратить внимание на исполнение законов в части содействия несовершеннолетним, состоящим на профилактических учетах, в трудовом устройстве, принятие мер по оказанию помощи в профессиональной ориентации несовершеннолетних, на осведомленность органов службы занятости о несовершеннолетних, состоящих на профилактических учетах.

В органах внутренних дел (ст. 20–23 Закона о профилактике безнадзорности), к которым относятся дежурная часть, подразделения по делам несовершеннолетних, участковые уполномоченные полиции, Центр временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей (ЦВСНП), подразделения уголовного розыска, патрульно-постовая служба, органы дознания и органы предварительного следствия ОВД, следует запросить проверить:

данные о состоянии преступности в регионе (городе, районе), удельном весе групповой и повторной преступности, доле школьников, учащихся колледжей, техникумов, училищ из общего числа несовершеннолетних, совершивших преступления;

данные о численности несовершеннолетних, состоящих на учете в ПДН, в том числе в связи с совершением преступлений, общественно опасных деяний, административных правонарушений;

данные о количестве преступлений и правонарушений, совершенных несовершеннолетними, состоящими на учете в ПДН, а также после снятия с учета;

данные о численности родителей (законных представителей), поставленных на профилактический учет ввиду отрицательного влияния на детей, если такое влияние связано с фактами вовлечения детей в совершение преступлений, правонарушений;

данные о фактах доставления несовершеннолетних за участие в не санкционированных публичных акциях (митингах), результатах проведенной профилактической работы с такими несовершеннолетними;

о количестве групп антиобщественной (криминальной) направленности, принятых мерах по их переориентации и разобщению (количественные показатели).

Прокурору требуется изучить и проанализировать статистическую информацию о результатах работы органов внутренних дел по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних (форма № 180⁵¹), материалы проверок по фактам совершения несовершеннолетними групповых, особо тяжких и повторных преступлений; учетно-профилактические карточки и учетно-профилактические дела на несовершеннолетних и учетно-профилактические карточки на родителей, наблюдательные дела на группы лиц с антиобщественной деятельностью; административные материалы в отношении таких лиц; книгу учета лиц, доставленных в дежурную часть ОВД, журнал учета несовершеннолетних, доставленных в ОВД; результаты рассмотрения заявлений и сообщений об административных правонарушениях несовершеннолетних и их родителей, об общественно опасных деяниях несовершеннолетних, не достигших возраста, с которого наступает уголовная ответственность, о неисполнении или ненадлежащем исполнении родителями своих обязанностей в отношении детей; постановления о помещении несовершеннолетних в ЦВСНП на 48 часов; акты о выявлении подкинутого или заблудившегося ребенка, акты о помещении несовершеннолетнего в специализированное учреждение для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, или в медицинские организации; уголовные дела, возбужденные по фактам жестокого обращения с несовершеннолетними, безвестного исчезновения несовершеннолетних, материалы об отказе в возбуждении уголовного дела, розыскные дела в отношении несовершеннолетних, местонахождение которых не установлено.

В дежурной части органов внутренних дел надлежит проверить исполнение требований ст. 21 Закона о профилактике безнадзорности, главы 27 КоАП РФ, ст. 91 УПК РФ:

⁵¹ Об утверждении формы статистической отчетности «Несовершеннолетние» : Приказ МВД России от 30 января 2014 г. № 57 : текст с изм. и доп. на 29 сент. 2017 г. № 746. Доступ через информ.-правовой портал «Гарант».

законность задержания и доставления несовершеннолетних в органы внутренних дел, исполнение требований закона в части уведомления об этом родителей (законных представителей) и передачи им детей после освобождения, содержания несовершеннолетних в подразделениях ОВД (следует выяснить, имели ли место факты освобождения детей без передачи родителям (законным представителям) либо передачи иным лицам, родственникам, не являющимся их законными представителями, факты водворения доставленных подростков, находящихся в состоянии наркотического или алкогольного опьянения, в камеры административных задержанных, а также факты иных нарушений прав несовершеннолетних);

исполнение требований Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях при составлении протоколов об административном правонарушении в отношении несовершеннолетних и их родителей (соответствие протоколов требованиям ст. 28.2 КоАП РФ, своевременность направления протоколов в орган, уполномоченный рассматривать дела об административных правонарушениях).

В подразделениях по делам несовершеннолетних необходимо проверить исполнение требований ст. 21 Закона о профилактике безнадзорности, Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации, утвержденной приказом МВД России от 15 октября 2013 г. № 845:

своевременность выявления и постановки на учет несовершеннолетних правонарушителей, родителей или иных законных представителей несовершеннолетних, не исполняющих свои обязанности по воспитанию и содержанию детей и отрицательно влияющих на их поведение либо жестоко обращающихся с ними, законность постановки на учет, регулярность, системность и последовательный характер проведения индивидуальной профилактической работы с несовершеннолетними и их родителями (законными представителями), наличие фактов снятия с учета несовершеннолетних в связи с их исправлением при отсутствии достаточных к тому оснований, а также снятия с учета незадолго до достижения подростками совершеннолетия, объективность отраженных в учетно-профилактических документах сведений (при проверке записей (рапортов) о проведении с подучетными бесед и иных профилактических мероприятий достоверность указанных сведений можно установить из бесед с несовершеннолетними, их родителями, иными лицами, обладающими необходимой информацией);

полноту и своевременность принятия мер по выяснению причин и условий, повлекших совершение несовершеннолетними правонарушений, обстоятельств, при которых они были совершены, информации о личностных особенностях подростков, об их окружении, наличии у несовершеннолетних и их родителей алкогольной и (или) наркотической зависимости, психических заболеваний;

организацию и проведение индивидуально-профилактической работы с семьями и несовершеннолетними, находящимися в социально опасном положении (следует проверить соответствие сведений о несовершеннолетних и их родителях (законных представителях), имеющих в ПДН, с аналогичными сведениями, предоставленными иными подразделениями и службами ОВД, а также органами и учреждениями системы профилактики, выяснить, вносились ли ПДН предложения по организации и проведению профилактической работы с конкретными семьями в органы и учреждения системы профилактики);

своевременность информирования органов и учреждений системы профилактики о безнадзорности, правонарушениях и антиобщественных действиях несовершеннолетних, о способствующих этому причинах и условиях;

эффективность проводимых мероприятий по выявлению лиц, вовлекающих несовершеннолетних в совершение преступлений и антиобщественные действия или совершающих в отношении детей другие противоправные деяния, а также родителей (законных представителей) и должностных лиц, не исполняющих или исполняющих ненадлежащим образом свои обязанности по воспитанию, обучению и содержанию несовершеннолетних (выявлялись ли факты вовлечения несовершеннолетних в совершение преступлений, поднимался ли вопрос о привлечении лиц к уголовной ответственности, предусмотренной ст. 150, 151 УК РФ);

эффективность проводимых мероприятий по разобщению и переориентации групп несовершеннолетних антиобщественной направленности (следует выяснить, рассматривался ли вопрос о направлении участников групп или их лидеров в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа, выявлялись ли взрослые участники групп, вовлекающие подростков в антиобщественные действия, используют ли ПДН в этих целях сведения участковых уполномоченных, отделов уголовного розыска и других служб о лицах, возвратившихся из мест лишения свободы, выясняется ли их влияние на несовершеннолетних);

осуществление мер по выявлению несовершеннолетних, объявленных в розыск, а также нуждающихся в помощи государства, направление в установленном порядке таких лиц в соответствующие органы или учреждения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних либо в иные учреждения;

полноту и эффективность мероприятий по выявлению несовершеннолетних, находящихся в ночное время в общественных местах без сопровождения родителей (лиц, их заменяющих), а также в местах, пребывание в которых может причинить несовершеннолетним вред здоровью, физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию

(следует запросить информацию о количестве детей, ставших жертвами преступлений в период отсутствия надзора родителей и лиц, их замещающих);

организацию контроля со стороны руководителей территориальных отделов органов полиции за проведением работы по профилактике правонарушений несовершеннолетних, в том числе ведением учетно-профилактических документов (следует выяснить, даются ли письменные указания по активизации работы, контролируются ли их выполнение и устранение недостатков).

В ходе проверки организации работы *участковых уполномоченных* (ст. 23 Закона о профилактике безнадзорности, пп. 9.3, 10.1, 10.2, 25.3, 25.4, 25.5, 33.3, 33.5, 33.6, 36.2 Инструкции по исполнению участковым уполномоченным полиции служебных обязанностей на обслуживаемом административном участке, утвержденной приказом МВД России от 29 марта 2019 г. № 205) прокурору необходимо обратить внимание на своевременность и полноту принятия профилактических мер в отношении неблагополучных семей, осуществление взаимодействия с другими органами и учреждениями системы профилактики (нужно выяснить, обладает ли участковый уполномоченный информацией о проживающих на территории его административного участка семьях, находящихся в социально опасном положении, какая профилактическая работа с ними проводится; выявлялась ли в ходе профилактических обходов административного участка информация о лицах, проживающих совместно с несовершеннолетними детьми и склонных к совершению бытовых преступлений, страдающих наркоманией и алкоголизмом, а также лицах, пострадавших от преступлений или подверженных риску стать таковыми в силу их малолетнего возраста, поступали ли к участковому уполномоченному обращения по вопросам профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних и каковы результаты их рассмотрения).

В органах предварительного расследования следует проверить исполнение требований ст. 5, 9, 23 Закона о профилактике безнадзорности, ст. 73, 144, 145, 158, главы 50 УПК РФ:

законность и обоснованность постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела, в том числе по фактам получения несовершеннолетними телесных повреждений, их безвестного исчезновения, покушений на самоубийство (необходимо обратить внимание на объективность и полноту проведения проверок сообщений о преступлениях, в том числе на наличие данных, указывающих на признаки преступления, а также характеризующих личность несовершеннолетнего, условия его жизни, воспитания и т. п.);

законность и обоснованность постановлений о приостановлении и прекращении производства по уголовным делам о преступлениях, совершенных несовершеннолетними и в отношении их (надлежит выяснить, в полном

ли объеме исследованы обстоятельства, подлежащие доказыванию, соблюдены ли иные требования закона, регламентирующие основания и порядок их принятия);

исполнение требований законодательства в части соблюдения сроков производства расследования, привлечения законных представителей несовершеннолетних, педагогов, психологов к следственным действиям с участием несовершеннолетних, содержания представлений, вносимых органами предварительного расследования, в которых должны быть отражены все обстоятельства, послужившие причинами совершения преступлений (условия жизни несовершеннолетних, оценка результатов деятельности органов и учреждений системы профилактики и др.);

своевременность направления материалов прекращенных дел и материалов об отказе в возбуждении уголовных дел в отношении несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности в связи с недостижением возраста, с которого наступает ответственность, или вследствие отставания в психическом развитии, не связанного с психическим расстройством;

своевременность направления сведений о несовершеннолетних, совершивших преступления, и о родителях, совершивших преступления в отношении своих несовершеннолетних детей, для постановки на учет и проведения с ними индивидуальной профилактической работы.

В Центре временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей необходимо проверить исполнение требований ст. 22 Закона о профилактике безнадзорности, проанализировав материалы о помещении несовершеннолетних в ЦВСНП, результаты их рассмотрения, иные профилактические материалы, личные дела, оформленные на несовершеннолетних.

В ходе проверки следует обратить внимание на следующее:

законность помещения несовершеннолетних в ЦВСНП;

соблюдение сроков пребывания детей в Центрах, требований к условиям воспитания, обучения, содержания и к обращению с ними;

организацию индивидуальной профилактической работы с помещенными несовершеннолетними, практику выявления среди них лиц, причастных к совершению преступлений и общественно опасных деяний, а также установления способствовавших тому обстоятельств, причин и условий, информирования об этом соответствующих органов внутренних дел и других заинтересованных органов и учреждений;

полноту использования профилактических возможностей ЦВСНП (следует запросить сведения о доле подростков, совершивших общественно опасные деяния, охваченных профилактической работой в ЦВСНП, количестве несовершеннолетних, помещенных в Центр).

В учреждениях уголовно-исполнительной системы (следственные изоляторы, воспитательные колонии, уголовно-исполнительные инспекции)

требуется проверить исполнение ст. 23.1 Закона о профилактике безнадзорности, обратив внимание на организацию взаимодействия с ПДН и иными органами и учреждениями системы профилактики по осуществлению мероприятий по предупреждению правонарушений среди осужденных, подозреваемых и обвиняемых, отбывающих наказание и содержащихся в исправительных учреждениях и следственных изоляторах УИС.

В следственных изоляторах, воспитательных колониях, уголовно-исполнительных инспекциях нужно проверить:

оказание медицинской, социальной и психологической помощи несовершеннолетним, проведение с ними культурно-воспитательной работы;

создание условий несовершеннолетним для получения образования, самообразования в соответствии со ст. 80 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»;

обеспечение безопасности, охраны жизни и здоровья несовершеннолетних;

организацию работы по профилактике правонарушений в учреждениях УИС, пресечению распространения криминальной субкультуры;

в воспитательных колониях также необходимо проверить полноту и своевременность принятия мер, направленных на решение вопросов социальной защиты несовершеннолетних, ресоциализацию и подготовку осужденных к освобождению, сохранение связей с семьей и иных социально полезных связей, сохранение имеющегося у осужденного жилья или получение положенного по закону жилого помещения, восстановление отсутствующих документов, решение вопросов трудового и бытового устройства после освобождения, организацию эффективного взаимодействия с правозащитными органами и организациями;

в уголовно-исполнительных инспекциях следует обратить внимание на своевременность постановки на учет несовершеннолетних, осужденных к мерам наказания, не связанным с лишением свободы, проведение с ними профилактической работы, оказание им помощи в трудоустройстве, своевременность решения вопросов об отмене условного осуждения, продлении испытательного срока, вменении дополнительных обязанностей и применении других мер воздействия к осужденным за нарушение порядка и условий отбывания наказаний, в том числе по ходатайствам ПДН (количество удовлетворенных и отклоненных судом ходатайств уголовно-исполнительных инспекций, причины отклонения).

В других органах и учреждениях (спорта, культуры, досуга и туризма), общественных объединениях, осуществляющих меры по профилактике безнадзорности и правонарушений, совершаемых несовершеннолетними (ст. 24 Закона о профилактике безнадзорности), следует проверить:

эффективность работы по привлечению несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении, к занятиям в кружках и секциях, приобщению их к ценностям отечественной и мировой культуры;

оказание содействия специализированным учреждениям для несовершеннолетних (в том числе специальным учебно-воспитательным учреждениям закрытого типа, ЦВСНП) в организации спортивной и культурно-воспитательной работы с несовершеннолетними, помещенными в указанные учреждения.

При проверке *общественных объединений*, осуществляющих работу с несовершеннолетними, нужно обратить внимание на соответствие их уставов требованиям законодательства, на наличие в них положений, предусматривающих деятельность по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Вопросы обеспечения законности в сфере профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних являются одним из наиболее важных направлений надзорной деятельности прокурора. Особое внимание органы прокуратуры уделяют профилактике вовлечения детей в совершение преступлений, антиобщественных действий, а также иных действий, представляющих опасность для их жизни, включая вовлечение подростков в протестные акции, в том числе с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». Продолжается работа по противодействию влиянию деструктивной информации на здоровье, нравственное, духовное, психическое и физическое развитие несовершеннолетних. Принимаются меры по выявлению в сети «Интернет» информации, провоцирующей или склоняющей несовершеннолетних к насилию, экстремистской деятельности, неподчинению правоохранительным органам.

В органах по делам молодежи и учреждениях органов по делам молодежи (ч. 1 ст. 17 Закона о профилактике безнадзорности) прокурору необходимо проверить участие их в разработке и реализации целевых программ по профилактике безнадзорности и правонарушений, совершаемых несовершеннолетними, осуществление организационно-методического обеспечения и координации деятельности по профилактике безнадзорности и правонарушений, совершаемых несовершеннолетними; находящихся в их ведении социальных учреждений, клубов и иных учреждений; оказание содействия детским и молодежным общественным объединениям, социальным учреждениям, фондам и иным учреждениям и организациям, деятельность которых связана с осуществлением мер по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних; участие в финансовой поддержке на конкурсной основе общественных объединений, осуществляющих меры по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних; участие в организации отдыха, досуга и занятости несовершеннолетних.

Проверяя *социально-реабилитационные центры для подростков и молодежи, центры социально-психологической помощи молодежи, центры профессиональной ориентации и трудоустройства молодежи, молодежные клубы и иные учреждения органов по делам молодежи* (ч. 2 ст. 17 Закона о профилактике безнадзорности) важно обратить внимание на следующее:

предоставляются ли ими социальные, правовые и иные услуги несовершеннолетним; принимают ли данные органы участие в пределах своей компетенции в индивидуальной профилактической работе с несовершеннолетними, находящимися в социально опасном положении, в том числе путем организации их досуга и занятости, осуществления информационно-просветительных и иных мер; разработаны ли ими программы социальной реабилитации несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении, и защиты их социально-правовых интересов.

Заключительный этап.

По результатам проведенной проверки прокурором составляется соответствующая справка (докладная записка), в которой указываются выявленные нарушения закона, принятые в соответствии с законом и иными нормативными правовыми актами меры, а также предложения по устранению этих нарушений, причин и условий, им способствующих.

Реагирование на выявленные нарушения и обоснованные предположения о том, что нарушения могут быть совершены, предусматривают весь комплекс средств прокурорского реагирования: протест, представление об устранении нарушений законности, предостережение о недопустимости нарушения закона, возбуждение дела об административном правонарушении, вынесение мотивированного постановления о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства, а также гражданско-правовые средства.

§ 6.2. Методика и тактика прокурорской проверки исполнения законов в сфере образования

Вопросы защиты конституционного права граждан на образование заслуживают особого внимания со стороны органов прокуратуры. Произшедшие законодательные изменения контрольно-надзорной деятельности в сфере образования позволяют констатировать, что в предмет прокурорской проверки исполнения учебными заведениями законов в сфере образования должен включаться весь спектр вопросов данной области правоотношений (без подмены деятельности соответствующих контролирующих органов⁵²), так как бессрочность аккредитации образовательной деятельности (ст. 18 Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 412-ФЗ «Об аккредитации в национальной системе аккредитации»), изменение аккредитационных показателей (приказ Минобрнауки России от 18 апреля 2023 г. № 409

⁵² Коршунова О. Н., Омельянович В. В. О разграничении полномочий органов прокуратуры и Рособнадзора при проверке исполнения вузами законодательства об образовании // КриминалистЪ. 2022. № 4 (41). С. 121–127.

«Об утверждении аккредитационных показателей по образовательным программам высшего образования, методики расчета и применения аккредитационных показателей по образовательным программам высшего образования», приказы Минпросвещения России от 14 апреля 2023 г. № 272 «Об утверждении аккредитационных показателей, методики расчета и применения аккредитационных показателей по образовательным программам среднего профессионального образования», от 14 апреля 2023 г. № 271 «Об утверждении аккредитационных показателей, методики расчета и применения аккредитационных показателей по основным общеобразовательным программам – образовательным программам начального общего образования, основного общего образования и среднего общего образования»), не охватывающих в настоящее время всех требований федеральных государственных образовательных стандартов (ФГОС)⁵³, отсутствие в мониторинге образовательной деятельности ряда ведомственных образовательных организаций (п. 2 Приложения № 1 к приказу Рособнадзора № 660, Минпросвещения России № 306, Минобрнауки России № 448 от 24 апреля 2023 г. «Об осуществлении Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки, Министерством просвещения Российской Федерации и Министерством науки и высшего образования Российской Федерации аккредитационного мониторинга системы образования»), отсутствие в мероприятиях по оценке качества образования учебных заведений дошкольного и высшего образования, а также ряда ведомственных образовательных организаций уровней школьного и среднего профессионального образования (п. 13 постановления Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2024 г. № 556 «Об утверждении перечня мероприятий по оценке качества образования и Правил проведения мероприятий по оценке качества образования») и исключение из перечня его участников в национальных сопоставительных исследованиях учеников 1–3 классов, во всероссийских проверочных работах школьников 1–3, 9 и 11 классов говорит о том, что имеющаяся совокупность подлежащих проверке вопросов не входит в полном объеме в предмет проверки Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки (Рособнадзор) (исполнительных органов субъектов Российской Федерации, осуществляющих переданные Российской Федерацией полномочия по государственному надзору (контролю) в сфере образования).

Особенности реализации образовательных программ в соответствии с требованиями Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Закон об образовании), в том числе ФГОС, с федеральными государственными требованиями

⁵³ Коршунова О. Н., Омелянович В. В., Тимошук К. И. Концептуальные основы государственно-правового механизма защиты прав граждан на образование в современных условиях // Вестник Томского государственного университета. 2023. № 490. С. 198–205.

(ФГТ), заключаются в комплексности и корреляции имеющихся требований, которые взаимообуславливают структуру и содержание их элементов с кадровыми, материально-техническими, информационно-коммуникационными, финансовыми и иными сопутствующими условиями функционирования учебного заведения (далее – сопутствующие направления деятельности). И выявляя нарушение по сопутствующему направлению деятельности образовательной организации, можно предположить, что в большинстве случаев его причина кроется в нарушении требований Закона об образовании (в том числе ФГОС, ФГТ), а значит, есть необходимость проверить этот процесс комплексно. Например, выполнение учебным заведением требований трудового законодательства неразрывно связано с обеспечением кадровых условий, предъявляемых требованиями ФГОС к реализуемым образовательным программам. Таким образом, мы приходим к выводу, что в рамках прокурорской проверки представляется сложным разобраться с реальным положением дел, не проверив выполнение образовательной организацией норм Закона об образовании (в том числе ФГОС, ФГТ).

Этап подготовки к проведению проверки.

Определить правовую базу, регулиующую вопросы в сфере образования:

- Конституция Российской Федерации,
- Гражданский кодекс Российской Федерации,
- Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях,
- Уголовный кодекс Российской Федерации;
- Федеральные законы:
 - от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»,
 - от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»,
 - от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»,
 - от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»,
 - от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»,
 - от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»,
 - от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию»,
 - от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве»,
 - от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений»,

от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»,

Закон Российской Федерации от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей»;

– изучить (повторить) приказы Генерального прокурора Российской Федерации:

от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина»,

от 23 января 2018 г. № 24 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства о социальной защите и социальном обслуживании инвалидов»,

от 14 марта 2019 г. № 192 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства при реализации национальных проектов»,

от 13 декабря 2021 г. № 744 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних, соблюдением их прав и законных интересов»,

от 31 августа 2023 г. № 583 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления». А также повторить иные организационно-распорядительные документы Генеральной прокуратуры Российской Федерации, регулирующие вопросы в рассматриваемой сфере;

– постановление Правительства Российской Федерации от 11 октября 2023 г. № 1678 «Об утверждении Правил применения организациями, осуществляющими образовательную деятельность, электронного обучения, дистанционных образовательных технологий при реализации образовательных программ» в зависимости от реализуемых поднадзорным учебным заведением образовательных программ;

– приказы Минобрнауки России:

от 6 апреля 2021 г. № 245 «Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по образовательным программам высшего образования – программам бакалавриата, программам специалитета, программам магистратуры»,

от 24 марта 2025 г. № 266 «Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по дополнительным профессиональным программам»,

– приказы об утверждении ФГОС, ФГТ, в соответствии с которыми разработаны реализуемые образовательные программы:

приказы Минпросвещения России:

от 27 июля 2022 г. № 629 «Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по дополнительным общеобразовательным программам»,

от 24 августа 2022 г. № 762 «Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по образовательным программам среднего профессионального образования»,

от 26 августа 2020 г. № 438 «Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по основным программам профессионального обучения»,

от 22 марта 2021 г. № 115 «Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по основным общеобразовательным программам – образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования»,

от 31 июля 2020 г. № 373 «Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по основным общеобразовательным программам – образовательным программам дошкольного образования».

Определить круг участников образовательных отношений, чья деятельность подлежит прокурорской проверке (органы государственной власти, органы местного самоуправления, контролирующие органы, организации); а также перечень документов, подлежащих изучению.

Выяснить состояние законности в образовательной сфере. Для этого необходимо проанализировать статистические данные; обращения, поступившие в органы прокуратуры, контролирующие органы, органы государственной власти, а также органы местного самоуправления; сообщения из средств массовой информации; материалы проверок, уголовных, гражданских и иных дел.

Вопросы, подлежащие выяснению при проведении проверки:

обеспечена ли органами государственной власти, местного самоуправления, образовательными организациями общедоступность образования;

соответствуют ли уставы и локальные акты образовательных организаций требованиям законодательства. Содержит ли устав информацию, предусмотренную ст. 25 Закона об образовании;

исполняются ли требования законодательства о лицензировании образовательной деятельности;

исполняются ли требования законодательства при реализации национальных проектов⁵⁴;

обеспечиваются ли учащиеся учебниками в соответствии с федеральными перечнем учебников, рекомендованных или допущенных к использованию в образовательном процессе;

исполняются ли требования ст. 29 Закона об образовании об информационной открытости образовательных организаций;

⁵⁴ Прокурорский надзор за исполнением законов об образовании при реализации национальных проектов : учебное пособие для слушателей факультета профессиональной переподготовки и повышения квалификации / И. И. Головкин, О. Н. Коршунова, Ю. В. Морозова [и др.]. СПб., 2023. 103 с.

обеспечивается ли безопасность обучающихся;
обеспечивается ли охрана здоровья обучающихся, согласно ст. 41 Закона об образовании;

предоставляются ли обучающимся жилые помещения в общежитиях (ст. 39 Закона об образовании);

организовано ли транспортное обеспечение обучающихся, включающее в себя организацию их бесплатной перевозки до образовательных организаций и обратно в случаях, установленных ч. 2 ст. 40 Закона об образовании, а также предоставление мер социальной поддержки (ст. 40) при проезде на общественном транспорте;

обеспечивается ли право на получение обучающимися стипендий и иных денежных выплат, предусмотренное ст. 36 Закона об образовании;

обеспечиваются ли дополнительные гарантии права на образование детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;

обеспечивается ли в образовательном учреждении доступ в сеть «Интернет» и снабжены ли компьютеры, предназначенные для использования в учебном процессе, фильтрами, препятствующими получению информации, несовместимой с целями образования и воспитания;

исполняются ли органами, осуществляющими управление в сфере образования, и организациями, осуществляющими образовательную деятельность, требования ст. 14 Закона о профилактике безнадзорности;

обеспечена ли органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями возможность получения образования обучающимися с ограниченными возможностями здоровья, инвалидами (детьми-инвалидами), созданы ли необходимые условия для получения ими образования (ст. 79 Закона об образовании):

1) определены ли условия организации обучения и воспитания обучающихся с ограниченными возможностями здоровья, инвалидов (детей-инвалидов) в рекомендациях психолого-медико-педагогической комиссии, а для инвалидов (детей-инвалидов) также в соответствии с индивидуальной программой реабилитации и абилитации инвалида (ребенка-инвалида);

2) осуществляется ли общее образование обучающихся с ограниченными возможностями здоровья, инвалидов (детей-инвалидов) в учебных заведениях по адаптированным основным общеобразовательным программам в соответствии с рекомендациями психолого-медико-педагогической комиссии. Создаются ли в таких учебных заведениях специальные условия для получения образования указанными обучающимися:

а) условия обучения, воспитания и развития, обеспечивающие адаптацию содержания образования и включающие в себя использование адап-

тированных образовательных программ, методов и средств обучения и воспитания, учитывающих особенности психофизического развития таких обучающихся и состояние их здоровья;

б) проведение групповых и индивидуальных коррекционных занятий;

в) обеспечение специальными учебниками, учебными пособиями и дидактическими материалами, специальными техническими средствами обучения коллективного и индивидуального пользования;

г) обеспечение предоставления услуг ассистента (помощника), оказывающего необходимую техническую помощь, переводчика русского жестового языка (сурдопереводчика, тифлосурдопереводчика), а также педагогических работников в соответствии с рекомендациями психолого-медико-педагогической комиссии;

д) обеспечение доступа в здания и помещения организаций, осуществляющих образовательную деятельность;

е) другие условия, без которых освоение образовательных программ обучающимися с ограниченными возможностями здоровья, инвалидами (детьми-инвалидами) невозможно или затруднено;

ж) обеспечено ли обучающимся с ограниченными возможностями здоровья, проживающим в учебных заведениях, нахождение на полном государственном обеспечении и обеспечены ли они питанием, одеждой, обувью, мягким и жестким инвентарем;

з) обеспечено ли обучающимся с ограниченными возможностями здоровья, не проживающим в учебных заведениях, учредителями таких учебных заведений бесплатное двухразовое питание за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и иных источников финансирования, предусмотренных законодательством Российской Федерации;

и) осуществляется ли профессиональное обучение и профессиональное образование обучающихся с ограниченными возможностями здоровья на основе образовательных программ, адаптированных при необходимости для обучения указанных обучающихся;

к) обеспечивается ли право лиц, признанных инвалидами I, II или III группы после получения среднего профессионального образования или высшего образования, повторно получить профессиональное образование соответствующего уровня по другой профессии, специальности или направлению подготовки за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов в порядке, установленном Законом об образовании для лиц, получающих профессиональное образование соответствующего уровня впервые;

л) обеспечивается ли органами государственной власти субъектов Российской Федерации получение профессионального образования обучающимися с ограниченными возможностями здоровья (с нарушением интеллекта), не имеющими основного общего или среднего общего образования;

м) созданы ли специальные условия для получения образования обучающимися с ограниченными возможностями здоровья, инвалидами (детьми-инвалидами) профессиональными образовательными организациями и образовательными организациями высшего образования, а также организациями, осуществляющими образовательную деятельность по основным программам профессионального обучения;

следует также оценивать законность действий органов государственной власти и местного самоуправления при реализации возложенных на них полномочий в сфере образования⁵⁵.

Отметим, что ярко выраженная специфика образовательной деятельности поднадзорных учебных заведений обуславливает необходимость уже на этапе планирования прокурорской проверки для осуществления экспертно-аналитической функции привлекать соответствующих специалистов⁵⁶. И если по сопутствующим направлениям деятельности серьезных сложностей с подбором специалистов не возникает, то привлечению сведущих лиц в сфере образования необходимо уделить дополнительное внимание. Подчеркнем, что найти компетентного специалиста в данной сфере достаточно сложно. Наиболее рациональным представляется поиск кандидатов (специалистов) в образовательных организациях. Стоит отметить, что возможен кадровый дефицит компетентных сведущих лиц по месту нахождения органа прокуратуры. Вариантом выхода из ситуации является привлечение к участию в проверке специалиста в дистанционном формате. Привлеченным специалистом может осуществляться проверка сведений, содержащихся в электронной информационно-образовательной среде учебного заведения из любой точки доступа в сеть «Интернет»; проверка данных, размещенных на официальном сайте; могут проводиться консультации работников органов прокуратуры по возникающим вопросам в режиме реального времени и др. Сложность может возникнуть лишь при проведении проверок образовательных организаций, использующих при реализации образовательных программ сведения ограниченного доступа. В подобной ситуации специалист может участвовать в пределах, которые не касаются сведений закрытого характера⁵⁷.

Определяя круг лиц для привлечения специалиста в сфере образования, целесообразно останавливать выбор на начальниках учебных отделов (учебно-методических отделов), деканах факультетов, заместителях директоров (заведующих, проректоров) по учебной работе, чья деятельность

⁵⁵ Прокурорская проверка. Методика и тактика проведения / под ред. О. Н. Коршуновой.

⁵⁶ Омелянович В. В. Актуальные вопросы привлечения специалиста к проведению прокурорской проверки исполнения требований законов образовательными организациями высшего образования // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Серия: Экономика и право. 2022. № 1. С. 174–178.

⁵⁷ Омелянович В. В. Особенности прокурорской проверки подготовки кадров для органов внутренних дел // Законность. 2025. № 2 (1084). С. 10–15.

напрямую связана с организацией образовательного процесса и обеспечением выполнения требований Закона об образовании (в том числе ФГОС, ФГТ). Следует уделять внимание продолжительности замещения данной должности рассматриваемыми кандидатами, а также на то, проходили ли они аккредитационные, лицензионные или внутриведомственные проверки, в том числе общественную аккредитацию, являются ли или являлись ли аккредитованными экспертами Рособнадзора по проведению аккредитационных экспертиз образовательной деятельности.

Подготовку плана проверки рекомендуется осуществлять совместно со специалистом, что позволит определить наиболее рациональную последовательность и содержание проверочных действий (в зависимости от количества реализуемых образовательных программ, а также от ФГОС, ФГТ, на основании которых они разработаны; территориального расположения образовательных площадок; численности педагогического состава и обучающихся и др.).

С учетом комплексности и подчиненности всех видов деятельности учебных заведений образовательному процессу (реализации соответствующих программ) наиболее рациональным является использование командного варианта работы специалистов разных направлений (кадровое, финансовое, материально-техническое, антитеррористическое, санитарно-эпидемиологическое, противопожарное и др.). Наиболее эффективным видится проведение рабочих совещаний с группой специалистов, обмен информацией, ежедневное документирование выявленных нарушений. В таком варианте прокурору комфортнее оценивать складывающуюся ситуацию и видеть процесс целостно.

В рамках проверки совместно со специалистом по линии учебной работы необходимо:

проанализировать:

правоустанавливающие документы учебного заведения,
распорядительные акты по вопросам организации образовательного процесса,
локальные нормативные акты, регламентирующие порядок реализации образовательных программ,
выданные учебным заведением документы об образовании и (или) о квалификации, справки об обучении или о периоде обучения;

проверить:

материально-техническую базу,
информацию, размещенную на официальном сайте, а также в электронной информационно-образовательной среде,
используемые электронно-библиотечные системы (электронные библиотеки), библиотечный фонд,

кадровые условия реализации образовательных программ, структуру, содержание, а также порядок разработки и реализации образовательных программ.

Подчеркнем, что независимо от уровня образовательной организации (от дошкольного образования до программ аспирантуры (адъюнктуры)⁵⁸) подлежат анализу разрабатываемые отдельно для каждой образовательной программы (направленные на привитие подрастающему поколению граждан традиционных российских духовно-нравственных ценностей⁵⁹) рабочие программы воспитания (далее – РПВ), календарные планы воспитательной работы (далее – КПВР) (ст. 12.1 Закона об образовании), являющиеся неотъемлемой составной частью РПВ.

Необходимо запросить к проверке в учебном заведении все реализуемые образовательные программы вместе с подтверждающими выполнение пунктов РПВ, КПВР документами; изучить установленный локальными нормативными актами образовательной организации порядок разработки и утверждения реализуемых образовательных программ для определения их легитимности. Далее изучается своевременность и полнота исполнения всех определенных РПВ и КПВР мероприятий. Своевременность реализации принципиальна, так как сроки исполнения запланированных пунктов коррелируют с параллельным изучением закрепленных в учебном плане учебных предметов (дисциплин, модулей) (например, «История», «Основы российской государственности», «Профессиональная этика», «Основы религиозных культур и светской этики» и др.). Соблюдение сбалансированности и синхронности в данном вопросе имеет фундаментальное значение, так как влияет на качество формирования компетенций патриотического характера.

Подтверждающие материалы по проведенным мероприятиям проверяются посредством изучения имеющихся письменных отчетов, протоколов коллегиальных органов управления школы и (или) педсоветов, информации на интернет-сайте учебного заведения о проведенных мероприятиях. Так как РПВ и КПВР являются обязательной частью образовательной программы, то все запланированные мероприятия являются обязательными для посещения школьниками. Необходимо проверить их присутствие на данных мероприятиях посредством изучения соответствующих учетных форм (журналы, ведомости). При установлении пропусков без уважительных причин выясняются предпринятые школой меры реагирования по данному вопросу⁶⁰.

⁵⁸ Омелянович В. В. Прокурорская проверка подготовки научно-педагогических кадров // Законность. 2023. № 6 (1064). С. 13–16.

⁵⁹ Омелянович В. В. Воспитательно-патриотические аспекты кадрового обеспечения образовательной деятельности как условие совершенствования публично-правового механизма защиты права граждан на образование // КриминалистЪ. 2024. № 1 (46). С. 122–128.

⁶⁰ Омелянович В. В. Особенности прокурорской проверки патриотического воспитания обучающихся // Законность. 2025. № 6 (1088). С. 22–28.

Выявляя в процессе проведения проверок факты нарушений законодательства об образовании, органы прокуратуры имеют право применять весь арсенал средств прокурорского реагирования: представление об устранении нарушений законности, протест, предостережение о недопустимости нарушения закона.

Также при выявлении нарушений в рамках прокурорской проверки исполнения законов в сфере образования прокурор имеет право возбудить дело об административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена, например, ст. 19.30, 5.57, 14.1, 19.20 КоАП РФ.

Кроме того, руководствуясь п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, может быть вынесено прокурором мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения по фактам выявленных в рамках проверки нарушений уголовного законодательства вопроса об уголовном преследовании (например, ст. 327, 285, 286 УК РФ).

Отметим, что для восстановления нарушенных образовательных прав граждан прокурорам также необходимо наступательно применять гражданско-правовые средства⁶¹.

Подводя итог, подчеркнем, что учет работниками органов прокуратуры вышеизложенных позиций позволит повысить качество проводимых проверок исполнения законов в сфере образования.

§ 6.3. Методика и тактика прокурорской проверки в сфере защиты детей от информации, наносящей вред их здоровью, репутации, нравственному и духовному развитию

Вне зависимости от вида правовой системы детство является важным этапом жизни человека, в связи с чем обеспечение интересов ребенка имеет приоритетное значение. Необходимость защиты прав ребенка обусловлена его биологической и социальной уязвимостью, а также зависимостью от взрослых. Дети в силу своего возраста не обладают достаточной когнитивной и эмоциональной зрелостью для самостоятельного отстаивания своих интересов, что делает их особенно подверженными дискриминации, эксплуатации и другим формам нарушения их прав. В этой связи государство берет на себя функцию защиты прав ребенка, обеспечивая тем самым создание благоприятных условий для его физического, психического и социального развития, что, безусловно, способствует гармоничному формированию личности, укреплению семейных и общественных институтов.

В условиях возрастающей с каждым днем роли интернет-пространства в жизни ребенка, которое сегодня является не только средством развлечения

⁶¹ Актуальные проблемы прокурорской деятельности: методология и методы науки / О. Н. Коршунова, И. Б. Ломакина, И. Л. Честнов [и др.]. М., 2022. С. 224–245.

и общения, но и развития, так как с распространением новой коронавирусной инфекции COVID-19 дети обрели возможность получать образование в дистанционном формате, а также в условиях доступности информационной среды первоочередное значение имеют вопросы обеспечения информационной безопасности несовершеннолетних.

В рамках своей компетенции государство разрабатывает нормативно-правовые акты, претворяет в жизнь политику и программы, направленные на обеспечение прав ребенка, в том числе Конвенцию о правах ребенка, принятую резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеи ООН от 20 ноября 1989 г., и другие международные акты. Государственные органы осуществляют мониторинг и контроль за соблюдением прав детей, проводят расследования случаев нарушения таких прав и принимают меры по предотвращению нарушений и реабилитации пострадавших. Нельзя не отметить утвержденную распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 апреля 2023 г. № 1105-р Концепцию информационной безопасности детей в Российской Федерации, где основной акцент сделан на развитие безопасного информационного пространства и защиту несовершеннолетних от деструктивного воздействия в процессе реализации последними информационных прав. Также 17 мая 2023 г. Президентом Российской Федерации был издан Указ № 358 «О Стратегии комплексной безопасности детей в Российской Федерации на период до 2030 года», в котором помимо прочего указывается на необходимость формирования безопасной информационной среды для детей. При этом, несмотря на достаточный уровень правовой регламентации, практика осуществления прокурорского надзора в сфере оборота информации и, как следствие, защиты прав несовершеннолетних на данном направлении сопряжена с рядом проблем, которые требуют от прокуроров наличия особых компетенций.

Подготовка к проведению проверки.

Подготовительный этап прокурорской проверки в сфере защиты детей от вредоносной информации является ключевым элементом, обеспечивающим эффективность и законность последующих действий. Он направлен на всестороннее изучение нормативной базы, сбор и анализ данных о возможных нарушениях, а также на выработку тактики взаимодействия с контролируемыми субъектами. В условиях растущей роли цифровой среды и многообразия форм распространения информации, включая печатные издания, СМИ и интернет-ресурсы, тщательная подготовка позволяет прокурору минимизировать риски ошибок, связанных с некорректной оценкой контента, и обеспечить соблюдение процессуальных требований.

Основой подготовки служит анализ законодательства, регулирующего информационную безопасность несовершеннолетних, которое включает в себя, но не ограничивается, следующими нормативными правовыми актами:

международные акты (Декларация прав ребенка принята резолюцией 1386 (XIV) Генеральной Ассамблеи ООН 20 ноября 1959 г.; Конвенция о правах ребенка одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1989 г.; Рекомендации Парламентской Ассамблеи Совета Европы от 24 января 1996 г. № 1286 «О европейской стратегии в защиту детей» и др.);

Конституция Российской Федерации, Уголовный кодекс Российской Федерации, Гражданский кодекс Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации, иные федеральные законы, в том числе положения Федерального закона от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», Федерального закона от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию», Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», а также региональные нормативные акты, устанавливающие дополнительные меры защиты; акты ведомственных, контролирующих и надзорных органов, в которых отражены вопросы, касающиеся информационной безопасности несовершеннолетних, например приказ Роскультуры от 15 марта 2005 г. № 112 «Об утверждении Руководства по возрастной классификации аудиовизуальных произведений, положения и состава экспертного совета по возрастной классификации аудиовизуальных произведений», а также письмо Минпросвещения России от 7 июня 2019 г. № 04-474 «О методических рекомендациях» (вместе с Методическими рекомендациями по ограничению в образовательных организациях доступа обучающихся к видам информации, распространяемой посредством сети «Интернет», причиняющей вред здоровью и (или) развитию детей, а также не соответствующей задачам образования);

основным ведомственным актом Генеральной прокуратуры Российской Федерации в рассматриваемой сфере является приказ от 13 декабря 2021 г. № 744 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних, соблюдением их прав и законных интересов», в соответствии с которым на прокуроров возлагается обязанность проведения ежедневного мониторинга соблюдения прав и законных интересов несовершеннолетних, в том числе с использованием средств массовой информации и информационно-телекоммуникационных сетей, и обеспечения незамедлительного реагирования на все ставшие известными факты нарушения прав и законных интересов детей.

Следует отметить, что применительно к деятельности прокуроров, осуществляющих надзор за исполнением законов и соблюдением прав несовершеннолетних, термин «мониторинг» указан в приказе Генерального прокурора Российской Федерации впервые. При этом представляется, что данный термин подразумевает под собой дистанционное наблюдение на постоянной

основе за состоянием законности в рассматриваемой сфере правоотношений, а также анализ (оценку) такого состояния с целью предотвращения возможных нарушений прав и интересов несовершеннолетних, в то время как надзор предполагает не только наблюдение, но и вмешательство в процесс путем применения актов реагирования в случае выявления предполагаемого или совершенного нарушения закона. Также на органы прокуратуры возлагается обязанность осуществления системного надзора за исполнением законодательства о защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию, путем ограничения в установленном порядке доступа к такой информации и привлечения виновных в ее распространении лиц к предусмотренной законом ответственности.

Одним из этапов проверки является сбор информации о возможных нарушениях. *Поводом* для проверки могут служить обращения граждан, сообщения СМИ, данные мониторинга сети «Интернет» или материалы, поступившие из органов системы профилактики правонарушений. Прокурор анализирует сведения о фактах распространения экстремистских материалов в библиотеках, отсутствие контентной фильтрации в образовательных учреждениях, о нарушениях при продаже печатной продукции с недопустимым содержанием. При этом важно оценить не только саму информацию, но и контекст ее распространения: возраст аудитории, условия доступа, наличие технических средств защиты.

В зависимости от специфики исследуемых вопросов и контекста проверяемой ситуации целесообразно применять один из следующих типов контрольно-надзорных мероприятий:

Проверка соблюдения отдельных нормативных актов, направленная на оценку выполнения конкретных требований законодательства (например, в части размещения знака информационной продукции и (или) текстового предупреждения об ограничении ее распространения среди детей). Данный вид проверки позволяет сфокусироваться на узком сегменте правового регулирования, что способствует более детальной и целенаправленной оценке.

Комплексная проверка, охватывающая широкий спектр нормативных предписаний и направленная на всестороннюю оценку соответствия деятельности субъекта всем нормативным предписаниям. Такой подход позволяет выявить системные недостатки и пробелы в правоприменительной практике, а также оценить эффективность выполнения законодательных требований в целом.

Сквозная проверка, направленная на охват всей структуры поднадзорного органа власти, включая его управленческие и исполнительные подразделения. Данные проверки могут быть как целевыми, ориентированными на конкретные аспекты деятельности, так и комплексными, охватывающими

все аспекты функционирования органа. Сквозная проверка позволяет получить целостное представление о состоянии правоприменительной практики и выявить системные проблемы на уровне организации в целом.

Контрольная проверка. Целью является верификация факта устранения ранее выявленных нарушений законодательства. Данный вид проверки направлен на подтверждение эффективности ранее принятых мер по устранению выявленных недостатков и соблюдение поднадзорными объектами установленных сроков и порядка выполнения предписаний.

Планирование проверки требует определения ее целей, предмета, объекта и сроков. *Целью проверки* выступает обеспечение исполнения законов, предупреждение вреда здоровью, нравственному и духовному развитию детей.

Объектами проверки в рассматриваемой сфере могут выступать: 1) средства массовой информации (телеканалы, радиостанции, печатные издания и интернет-СМИ); 2) владельцы и администраторы онлайн-платформ, социальных сетей, сайтов, форумов, игровых платформ; 3) образовательные учреждения (школы, детские сады, колледжи, вузы) и организации дополнительного образования; 4) библиотеки и книжные магазины; 5) организации, занимающиеся производством и распространением аудио- и видеопродукции (кинотеатры, видеохостинги, продюсерские центры); 6) рекламные агентства и маркетинговые компании; 7) юридические лица, индивидуальные предприниматели, маркетплейсы, реализующие различные товары с потенциально вредной информацией для детей; 8) производители и распространители печатной продукции для детей (например, журналы, комиксы, книги); 9) организации, осуществляющие деятельность в сфере развлечений и досуга, ориентированных на детскую аудиторию (детские развлекательные центры, парки аттракционов); 10) государственные органы и учреждения, ответственные за регулирование и контроль в сфере информационной безопасности детей. При этом нельзя забывать, что в соответствии с положениями ст. 1 Закона о прокуратуре перечень объектов прокурорского надзора не содержит упоминание о физических лицах как отдельном виде таковых.

Предмет проверки включает соблюдение запретов на распространение информации, пропагандирующей насилие, порнографию, жестокость; выполнение требований к маркировке, лицензированию и государственному контролю. На этом этапе прокурор определяет круг лиц, подлежащих опросу (сотрудники образовательных учреждений, владельцы интернет-ресурсов, представители органов местного самоуправления), и перечень документов, подлежащих изучению (журналы учета, акты предыдущих проверок, внутренние локальные акты).

Кроме того, подготовка включает оценку необходимости привлечения специалистов: психологов, педагогов, IT-специалистов, способных дать заключение о вредоносности контента для детей. Однако в отсутствие профильных специалистов в регионе допустимо самостоятельное исследование на основе критериев, закрепленных в законодательстве. Например, информация признается вредной, если она оправдывает насилие, содержит сцены жестокости или унижает человеческое достоинство (ст. 5 Федерального закона от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию»). При этом учитывается контекст распространения, возраст аудитории и вероятность эмоционального воздействия на нее.

Завершающий этап подготовки – составление мотивированного решения о проведении проверки, где фиксируются ее основания, предмет и тактические приемы.

Таким образом, подготовка к проверке – это комплексное мероприятие, сочетающее юридический анализ, оперативный сбор данных и стратегическое планирование. Качество подготовки предопределяет не только законность действий прокурора, но и способность своевременно выявить угрозы информационной безопасности детей, предупредить нарушения и восстановить нарушенные права. В условиях динамично меняющегося медиaproстранства от прокурорского работника требуется не только знание законов, но и умение адаптировать методы надзора к новым вызовам, включая цифровизацию и глобализацию информационных потоков.

Вопросы, подлежащие выяснению при проведении проверки. Успешность и результативность прокурорской проверки, направленной на соблюдение прав несовершеннолетних в сфере оборота информации, во многом зависят от тщательной разработки и корректного формулирования перечня вопросов, подлежащих выяснению. Этот перечень должен охватывать все аспекты, связанные с правоприменительной практикой, а также учитывать специфику нормативно-правового регулирования в данной сфере. Их цель – установить не только факты нарушений, но и условия, способствующие возникновению нарушений, что позволяет не только пресечь противоправные действия, но и предупредить их повторение.

Ключевые направления проверки включают выяснение следующих вопросов:

наличие и функционирование систем защиты: используется ли контент-фильтрация доступа в сеть «Интернет» (особенно в образовательных учреждениях, библиотеках, детских лагерях, кафе); обновляются ли списки запрещенных ресурсов;

соблюдение возрастных ограничений: правильно ли маркирована информационная продукция (книги, диски, игры, фильмы); соблюдаются ли ограничения по возрасту при посещении зрелищных мероприятий (кино, квесты); проверяются ли документы, подтверждающие возраст;

законность оборота информационной продукции: не допускается ли распространение среди детей продукции, содержащей информацию, запрещенную ч. 2 ст. 5 Федерального закона от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» (пропаганда насилия, суицида, наркотиков, порнография, отрицание семейных ценностей и т. д.); проводятся ли сверки библиотечных фондов с федеральными списками экстремистских материалов;

организационно-правовые меры: разработаны ли и соблюдаются ли локальные акты (положения о пользовании интернет-ресурсами, библиотечными фондами); проводится ли обучение детей и педагогов безопасному поведению в сети; осуществляется ли контроль со стороны администрации за соблюдением требований;

работа контролирующих органов: проводились ли плановые (внеплановые) проверки уполномоченными органами (Роскомнадзор, Роспотребнадзор), какие нарушения были выявлены, исполнены ли предписания.

Типичные нарушения законодательства в сфере защиты детей от информации, наносящей вред их здоровью, репутации, нравственному и духовному развитию.

Прокурорский надзор в сфере защиты детей от информации, способной нанести вред их здоровью, репутации, нравственному и духовному развитию, требует четкого понимания типичных нарушений, допускаемых в этой области. Их систематизация позволяет не только квалифицировать действия (бездействие) контролируемых субъектов, но и применять адекватные меры реагирования, а также разрабатывать профилактические механизмы. Имеющиеся методические рекомендации и научные работы в данной сфере раскрывают устойчивые закономерности в характере нарушений, что подчеркивает необходимость их детального изучения для дальнейшей эффективной правоприменительной практики.

К числу наиболее распространенных нарушений относится *несоблюдение требований возрастной классификации информационной продукции*, а именно отсутствует маркировка контента в соответствии с категориями, установленными ст. 6 Федерального закона от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» (например, «0+», «16+», «запрещено для детей»), а также распространяются материалы, содержание которых не соответствует заявленным возрастным ограничениям (например, в библиотеках нередко выявляются экстремистские или порнографические издания, доступные для несовершеннолетних, а в образовательных учреждениях – использование учебников или цифровых ресурсов с информацией, противоречащей возрастным нормам).

Значительное место занимают нарушения, связанные с *доступностью вредоносного контента в цифровой среде*: отсутствие систем контентной фильтрации в образовательных организациях, общественных местах (кафе, кинотеатры) и на интернет-ресурсах, попадающих в зону ответственности

юридических лиц. Такие упущения способствуют распространению информации, оправдывающей насилие, пропагандирующей суицид или нетрадиционные сексуальные отношения, что прямо запрещено п. 1 ст. 5 Федерального закона от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию». Особую опасность представляет доступ детей к сайтам, содержащим инструкции по изготовлению наркотиков или сценарии опасных челленджей (от англ. *challenge* – испытание, вызов, сложная задача).

Нарушения в сфере медиа и рекламы также составляют значительный блок. К ним относятся:

публичный показ фильмов, телепередач или рекламных роликов с эротическим или жестоким содержанием без соблюдения временных ограничений и возрастных предупреждений;

разглашение в СМИ конфиденциальных сведений о несовершеннолетних, включая данные о жертвах преступлений или участниках судебных процессов;

распространение печатной продукции, содержащей призывы к употреблению алкоголя, табака или наркотиков.

Не менее актуальны *нарушения лицензионных и регистрационных требований* (например, деятельность по распространению аудиовизуальной продукции без лицензии или государственной регистрации, а также игнорирование норм о запрете продажи детям печатных изданий эротического или экстремистского содержания). В этой связи прокурорская проверка должна включать анализ наличия соответствующих разрешительных документов и соблюдения условий лицензирования.

Важным аспектом является взаимодействие с уполномоченными органами, такими как Роскомнадзор или Комиссии по делам несовершеннолетних. Проверки часто выявляют, что администрации школ или муниципальные образования не выполняют предписания этих органов (например, не блокируют доступ к запрещенным сайтам или не устраняют нарушения, выявленные в ходе совместных рейдов).

Серьезной проблемой остается *недостаточная профилактическая работа с родителями и педагогами*. Несмотря на рекомендации Минпросвещения России, многие образовательные учреждения не внедряют программы «родительский контроль», не проводят инструктажи по цифровой безопасности или не разрабатывают локальные акты, регламентирующие порядок защиты детей от вредоносной информации. Это создает условия для повторных нарушений и снижает эффективность мер прокурорского реагирования.

Выбор средств прокурорского реагирования на выявленные нарушения закона. Прокурорский надзор в сфере защиты детей от информации, способной нанести вред их здоровью, репутации, нравственному и духовному развитию, предполагает не только выявление нарушений, но и применение

адекватных мер реагирования, направленных на восстановление прав несовершеннолетних и предупреждение новых правонарушений. Выбор средств реагирования определяется характером, степенью общественной опасности выявленных нарушений, а также требованиями законодательства, регулирующего порядок прокурорского вмешательства. Как уже отмечалось, каждое средство должно быть направлено не только на устранение последствий правонарушения, но и на ликвидацию причин, его породивших.

В качестве меры, направленной на предотвращение нарушения закона, прокурорами согласно ст. 25.1 Закона о прокуратуре используется такой акт реагирования, как *предостережение*⁶².

Намного чаще в качестве меры реагирования при выявлении фактов нарушения прав несовершеннолетних на информационную безопасность прокурорами вносятся *представления об устранении нарушений закона* (например, при обнаружении отсутствия систем контентной фильтрации в образовательном учреждении или распространении печатной продукции с маркировкой, не соответствующей ее содержанию, прокурор вправе потребовать от руководства учреждения принять меры по устранению нарушений).

Когда нарушения носят формально-правовой характер (например, противоречие локальных актов требованиям Федерального закона от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию»), применяется *протест* прокурора на незаконные нормативные правовые акты.

Для пресечения однократных или массовых нарушений, влекущих административную ответственность (например, продажа несовершеннолетним печатной продукции эротического содержания), прокурор выносит *постановление о возбуждении производства об административном правонарушении*, предусмотренном ст. 6.17 КоАП РФ. При этом важно учитывать процессуальные нюансы: срок давности привлечения к ответственности, доказательственную базу, включая акты проверок и заключения экспертов.

В ситуациях, требующих судебной защиты прав детей (например, удаления запрещенного контента из сети «Интернет» или взыскания компенсации за моральный вред), прокурор обращается в суд с *заявлением* в интересах несовершеннолетних (ст. 45 ГПК РФ) или с *административным исковым заявлением о запрете распространения вредоносной информации* в порядке ст. 39 КАС РФ. Такие иски часто связаны с демонстрацией экстремистских материалов или нарушениями правил возрастной классификации в средствах массовой информации.

⁶² Прокурорами приняты меры по защите несовершеннолетних от информации, причиняющей вред их здоровью // Прокуратура Тульской области : офиц. сайт. URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_71/mass-media/news?item=89005507 (дата обращения: 01.06.2025).

В свою очередь, при обнаружении признаков преступления в порядке ч. 2 ст. 37 УПК РФ прокурор выносит мотивированное *постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании*.

При этом следует отметить, что по сравнению с иными органами (Роспотребнадзор, Роскомнадзор и т. д.), осуществляющими защиту прав несовершеннолетних от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию, вышеприведенными полномочиями, в том числе на применение таких актов, как представление, протест, предостережение, постановление, выносимое в порядке ст. 37 УПК РФ, наделен исключительно прокурор. Данное обстоятельство свидетельствует также о том, что именно органы прокуратуры обладают уникальной возможностью реагировать на нарушения в любой области в сфере оборота информационной продукции и на любом этапе таких нарушений.

При выборе меры реагирования прокурор должен учитывать необходимость не только пресечения конкретного нарушения, но и устранения его причин и условий, а также профилактики подобных нарушений в будущем (например, через организацию просветительской работы с детьми и родителями), поскольку только сочетание карательных и профилактических инструментов способно обеспечить долгосрочную защиту детей в условиях цифровизации общества.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В настоящем пособии авторами представлены результаты определения понятия «прокурорская проверка», а также виды проверок, проводимых прокурорами при осуществлении надзора за исполнением законов и законностью правовых актов, а также соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Предложены определения понятий «методика прокурорской проверки» и «тактика прокурорской проверки»; на основании разработанной авторами структуры методики подготовки и проведения прокурорской проверки систематизированы рекомендации по проведению проверок в таких направлениях, как исполнение законов в сфере здравоохранения, в сфере ЖКХ, исполнения законов о противодействии экстремизму, терроризму и их финансированию, исполнения экологического законодательства, особенности проверки соблюдения прав и свобод человека в сфере культуры, исполнения законов, регулирующих труд осужденных. Самостоятельные главы посвящены особенностям методики и тактики прокурорских проверок исполнения законодательства о противодействии коррупции, исполнения законов при производстве по делам об административных правонарушениях, а также исполнения законов о несовершеннолетних и соблюдении

их прав, включая проверки исполнения законов в сфере образования, а также исполнения законов об информационной безопасности несовершеннолетних.

Определяя круг вопросов, подлежащих включению в данное пособие, авторы исходили из существующих подходов к выделению наиболее значимых, приоритетных направлений (поднаправлений) надзорной деятельности органов прокуратуры, а также содержания рабочей программы учебной дисциплины «Методика и тактика прокурорских проверок», включенной в ООП подготовки кадров для органов прокуратуры по специальности «Судебная и прокурорская деятельность».

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Актуальные проблемы прокурорской деятельности: методология и методы науки / О. Н. Коршунова, И. Б. Ломакина, И. Л. Честнов [и др.]. – Москва : Русайнс, 2022. – 304 с.
2. Актуальные проблемы прокурорской деятельности. Защита прокурором конституционных ценностей: проблемы теории и практики : монография / Н. А. Васильчикова, И. Б. Ломакина, И. Л. Честнов [и др.] ; под ред. О. Н. Коршуновой. – Москва : Русайнс, 2024. – 346 с.
3. Головкин И. И. Защита прокурором прав граждан, интересов общества и государства в гражданском судопроизводстве: проблемы теории и практики : конспект лекций для магистратуры / И. И. Головкин. – Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, 2019. – 59, [1] с.
4. Деятельность органов прокуратуры в сфере противодействия коррупции : учебное пособие / И. И. Головкин, Г. В. Дытченко, Э. Р. Исламова, М. Н. Кустов, И. Ю. Мурашкин, Е. Л. Никитин ; под ред. И. Ю. Мурашкина. – Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, 2024. – 158 с.
5. Деятельность прокуратуры по противодействию экстремизму, терроризму и их финансированию : учебное пособие / О. Н. Коршунова, И. И. Головкин, Д. М. Плугарь [и др.] ; под ред. О. Н. Коршуновой. – Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, 2023. – 216 с.
6. Исламова Э. Р. Участие прокурора в производстве по делам об административных коррупционных правонарушениях : учебное пособие / Э. Р. Исламова. – Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2015. – 64 с.
7. Методика и тактика проведения прокурорской проверки : учебное пособие / О. Н. Коршунова, Е. Л. Никитин, Н. В. Кулик [и др.] ; под ред.

О. Н. Коршуновой. – Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2014. – 240 с.

8. Настольная книга прокурора. Практическое пособие. В 2 ч. Ч. 1 / О. С. Капинус, С. Г. Кехлеров, Л. И. Александрова [и др.] ; под общ. ред. О. С. Капинус, С. Г. Кехлерова ; науч. ред. А. Ю. Винокуров. – 6-е изд., перераб. и доп. – Москва : Юрайт, 2022 – 595, [1] с.

9. Никитин Е. Л. Прокурорский надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание, мест содержания задержанных и заключенных под стражу : учебное пособие / Е. Л. Никитин, М. Н. Кустов. – Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, 2018. – 64 с.

10. Образцы документов прокурорской практики : практическое пособие / Е. А. Архипова, А. Ю. Винокуров, Т. Г. Воеводина [и др.] ; под общ. ред. А. Э. Буксмана, О. С. Капинус ; науч. ред. А. Ю. Винокуров. – Москва : Юрайт, 2014. – 308 с.

11. Организация деятельности прокуратуры : учебное пособие / О. Н. Коршунова, И. И. Головки, Э. Р. Исламова [и др.] ; под ред. О. Н. Коршуновой. – Санкт-Петербург : Университет прокуратуры Российской Федерации, 2024. – 259 с.

12. Правовые акты прокурорского надзора / Т. А. Васильева, Н. П. Дудин, Г. В. Дытченко, Е. Л. Никитин, А. Е. Скачкова ; науч. ред. Н. П. Дудин. – Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2011. – 256 с.

13. Прокурорская проверка. Методика и тактика проведения / О. Н. Коршунова, Е. А. Бурмистрова, И. И. Головки [и др.] ; под ред. О. Н. Коршуновой. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва : Юстиция, 2019. – 408 с.

14. Прокурорский надзор за исполнением законов вне уголовно-правовой сферы: проблемы теории и практики / Б. В. Андреев, Л. И. Александрова, М. С. Андрианов [и др.] ; Университет прокуратуры Российской Федерации. – Москва : Проспект, 2023. – 400 с.

15. Прокурорский надзор за исполнением законов и законностью правовых актов : учебное пособие / О. Н. Коршунова, И. И. Головки, Э. Р. Исламова [и др.] ; под ред. Э. Р. Исламовой. – 2-е изд., перераб. – Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, 2023. – 287, [1] с.

16. Средства прокурорской деятельности: проблемы теории и практики : монография / О. Н. Коршунова, В. В. Лавров, Е. Л. Никитин [и др.]. – Москва : КноРус, 2019. – 267 с.

Учебное издание

МЕТОДИКА И ТАКТИКА ПРОКУРОРСКИХ ПРОВЕРОК

*Под редакцией доктора юридических наук, профессора
О. Н. КОРШУНОВОЙ*

Учебное пособие

Редактор *О. А. Хропина*

Компьютерная правка и верстка *Ж. Т. Дерюжкиной*

Подписано к использованию 18.12.2025.
Уч.-изд. л. 12,5. Тираж 20 экз. Заказ 33/25.
1 электрон. опт. диск (CD-R). 1,47 Мб.

Санкт-Петербургский юридический институт (филиал)
Университета прокуратуры Российской Федерации
191014, Санкт-Петербург, Литейный просп., 44
E-mail: gio-procuror@yandex.ru тел.: 272-27-59