**Прокурорская проверка: требования и нормы**

Часто прокурорская проверка становится полной неожиданностью для юридического лица либо индивидуального предпринимателя. Рассмотрим, в каких случаях возможна такая проверка и какими нормами регулируется ее проведение.

Проверки юридических лиц и предпринимателей контролирующими органами регламентированы Федеральным законом от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (в ред. от 03.07.2016; далее — Федеральный закон № 294-ФЗ).

Данным законом предусмотрено проведение плановых (не чаще чем один раз в три года, если иное не предусмотрено ч. 9 и 9.3 ст. 9) и внеплановых проверок (в случаях, установленных ст. 10 — например, при получении контролирующим органом информации из СМИ о факте причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов РоссийскойФедерации, безопасности государства, а также возникновение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера).

О проведении как плановых, так и внеплановых проверок прокуратура проинформирована всегда: Генеральная прокуратура РФ формирует ежегодный сводный план проведения плановых проверок и размещает его сайте, а внеплановые проверки инициирует в рамках надзора за исполнением законов по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям либо дает контролирующим органам разрешение на ее проведение (ч. 7 ст. 9, п. 3 ч. 2, 5, 7–10 ст. 10 Федерального закона № 294-ФЗ).

Осталось выяснить, имеет ли прокуратура право самостоятельно осуществить проверку и по каким правилам она проводится.

ФУНКЦИИ ПРОКУРАТУРЫ

Прокуратура осуществляет свою деятельность в соответствии с Федеральным законом от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (в ред. от 03.07.2016; далее — Закон о прокуратуре).

В соответствии с п. 1 ст. 1 данного Закона Прокуратура Российской Федерации — единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации.

*Обратите внимание!*

Положения Федерального закона № 294-ФЗ при осуществлении прокурорского надзора не применяются (за исключением случаев проведения органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля проверок по требованию прокурора), правосудия и проведении административного расследования (п. 3 ч. 3 ст. 1 Федерального закона № 294-ФЗ).

В силу п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре она осуществляет:

- надзор за исполнением законов государственными органами разного уровня, в том числе органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов;

- надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина данными органами;

- надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;

- надзор за исполнением законов судебными приставами;

- надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу;

- уголовное преследование в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации;

- координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью;

- возбуждение дел об административных правонарушениях и проведение административного расследования в соответствии с полномочиями, установленными Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ) и другими федеральными законами.

Прокуроры участвуют в рассмотрении дел судами, арбитражными судами, опротестовывают противоречащие закону решения, приговоры, определения и постановления судов (п. 3 ст. 1 Закона о прокуратуре).

При этом п. 2 ст. 21 Закона о прокуратуре установлено, что при осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы. Проверки исполнения законов проводятся на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором.

ПОЛНОМОЧИЯ ПРОКУРОРА

В соответствии с п. 1 ст. 22 Закона о прокуратуре прокурор при осуществлении возложенных на него функций вправе:

* по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территории и в помещения органов, указанных в п. 1 ст. 21 настоящего Закона, иметь доступ к их документам и материалам, проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона;
* требовать от руководителей и других должностных лиц указанных органов представления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений; выделения специалистов для выяснения возникших вопросов; проведения проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций;
* вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений законов.

При этом в соответствии со ст. 6 Закона о прокуратуре:

- требования прокурора, вытекающие из его полномочий, перечисленных в ст. 9.1, 22, 27, 30 и 33 настоящего закона, подлежат безусловному исполнению в установленный срок (п. 1);

- статистическая и иная информация, справки, документы и их копии, необходимые при осуществлении возложенных на органы прокуратуры функций, представляются по требованию прокурора безвозмездно (п. 2);

- неисполнение требований прокурора, вытекающих из его полномочий, а также уклонение от явки по его вызову влечет за собой ответственность, установленную ст. 17.7 КоАП РФ и ст. 294 Уголовного кодекса РФ (п. 3).

*Обратите внимание!*

Если Федеральным законом № 294-ФЗ все необходимые сроки для проверки юридических лиц и предпринимателей контролирующими органами установлены, в Законе о прокуратуре они не регламентированы. Это означает, что прокурор в порядке надзора может потребовать от руководителей и других должностных лиц представления необходимых документов в течение очень короткого срока.

Именно такой случай разбирался Конституционным Судом РФ (Постановление от 17.02.2015 № 2-П; далее — Постановление КС РФ № 2-П): в ходе проверки в адрес некоммерческой организации прокуратурой был направлен запрос от 21.03.2014 с требованием в срок до 25 марта того же года представить тексты ряда документов на русском языке, в том числе соглашений с иностранными организациями о пожертвованиях на реализацию соответствующих проектов и отчетов об их реализации за период 2013–2014 гг.

Но если организация достаточно крупная, выполнить это требование за 3 дня затруднительно.

Результатом судебного разбирательства с прокуратурой стало то, что Конституционный суд РФ взаимосвязанные положения п. 1 ст. 22 и п. 1 ст. 6 Закона о прокуратуре признал частично не соответствующими Конституции РФ в той мере, в какой эти положения в нарушение требования формальной определенности закона не устанавливают общие (предельные) сроки проведения органами прокуратуры проверки исполнения законов, а также, предусматривая безусловное исполнение требований прокурора, вытекающих из его полномочий по проведению проверки исполнения законов, в установленный срок, нарушение которого в системе действующего правового регулирования предполагает наступление административной ответственности, не регламентируют конкретные сроки исполнения таких требований.

*К сведению*

*В соответствии с ч. 3 ст. 79 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (в ред. от 14.12.2015) акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу.*

В связи с этим Конституционный суд обязал Генеральную прокуратуру РФ внести соответствующие изменения, в том числе определить предельные сроки проведения проверочных мероприятий и сроки исполнения проверяемыми организациями требований прокурора, вытекающих из его полномочий, о представлении необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений (п. 4 Постановления КС РФ № 2-П).

До внесения в действующее законодательство надлежащих изменений разумность этих сроков подтверждается либо опровергается при рассмотрении соответствующих споров судами, имея в виду, что бремя доказывания их разумности лежит на прокуроре.

ГЕНПРОКУРАТУРА О СРОКАХ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ДОКУМЕНТОВ И ПРОВЕДЕНИЯ ПРОВЕРОК

В целях совершенствования прокурорского надзора с учетом правовых позиций, изложенных в Постановлении КС РФ № 2-П, был издан Приказ Генпрокуратуры России от 28.05.2015 № 265 (далее — Приказ Генпрокуратуры № 265).

До внесения предусмотренных названным Постановлением изменений в Закон о прокуратуре в нем даны указания относительно сроков проведения проверки и уведомления проверяемых о принятии соответствующего решения, а также об установлении срока исполнения требования прокурора. Рассмотрим их подробнее.

*К сведению*

*В соответствии с п. 1 ст. 17 Закона о прокуратуре Генеральный прокурор издает обязательные для исполнения всеми работниками органов и организаций прокуратуры приказы, указания, распоряжения, положения и инструкции, регулирующие вопросы организации деятельности системы прокуратуры РФ.*

Срок предоставления документов

При определении органу (организации) срока предоставления по требованию прокурора статистической и иной информации, справок, документов, других материалов и их копий должностные лица Прокуратуры должны руководствоваться принципом разумности (п. 1.1 Приказа Генпрокуратуры № 265).

*Обратите внимание!*

*Срок исполнения требования прокурора менее чем в один день можно устанавливать в случае угрозы причинения вреда жизни и здоровью граждан, окружающей среде, безопасности государства, имуществу физических и юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера.*

 Уведомление о проверке

При организации проверок соблюдения Конституции РФ и исполнения законов, действующих на территории РФ, государственными органами разного уровня, в том числе органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, решение о проведении проверки должно доводиться до сведения руководителя или иного уполномоченного представителя проверяемого органа (организации) не позднее дня начала проверки (п. 1.2 Приказа Генпрокуратуры № 265).

Срок проведения проверки

Не должен превышать 20 рабочих дней, продлить его можно лишь по решению прокурора (его заместителя) один раз не более чем на 20 рабочих дней. О последующем продлении проверки (на срок, не превышающий 20 рабочих дней) решение принимается вышестоящим прокурором или его заместителем (п. 1.2 Приказа Генпрокуратуры № 265).

Если проверяемый орган (организация) осуществляет свою деятельность на территориях нескольких субъектов РФ, срок проведения проверки устанавливается отдельно по каждому филиалу, представительству, обособленному структурному подразделению, региональному отделению органа (организации).

При необходимости провести специальные исследования, экспертизы, ревизии, получить дополнительные документы и информацию, которые могут повлиять на выводы проверки, по решению прокурора (его заместителя) проверка может быть приостановлена на срок до шести месяцев. Если в этот срок невозможно завершить названные мероприятия либо получить необходимые документы и материалы, срок приостановления проверки может быть продлен по решению вышестоящего прокурора или его заместителя.

О продлении (приостановлении, возобновлении) срока проверки необходимо уведомить руководителя или уполномоченного представителя проверяемого органа (организации).

В течение десяти рабочих дней после завершения проверки руководителю или уполномоченному представителю проверяемого органа (организации) должно быть предоставлено право ознакомления с актом проверки.

Своевременное предоставление информации

Должностным лицам дано указание последовательно добиваться от органов (организаций) своевременного предоставления статистической и иной информации (не размещенной на официальном сайте), справок, документов, других материалов и их копий, а также исполнения изложенных в актах прокурорского реагирования требований (п. 1.3 Приказа Генпрокуратуры № 265), а в каждом случае неисполнения законных требований прокурора — привлекать виновных лиц к установленной законом ответственности.

СУДЕБНЫЕ РАЗБИРАТЕЛЬСТВА С ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРЫ

С даты принятия приказа прошло больше года, и на основе анализа судебных разбирательств проверяемых с органами прокуратуры можно сделать предварительные выводы о его применении должностными лицами.

Предприниматель в жалобе на действия прокуратуры со ссылкой и на Постановление КС РФ от 17.02.2015 № 2-П, и на Приказ Генпрокуратуры № 265 указывал, что:

- проведение прокуратурой проверки в отсутствие какой-либо информации, заявления, сообщения или жалобы является процессуальным нарушением при производстве по делу об административном правонарушении установленных КоАП РФ требований;

- материалы дела должны содержать сведения об уведомлении ответчика о проведении проверки прокуратурой;

- прокуратурой должен быть составлен акт проверки.

Арбитры с данными аргументами не согласились. На основании положений Закона о прокуратуре, других нормативных актов, а также Постановлении КС РФ № 2-П они пришли к выводу, что основание для принятия мер прокурорского реагирования — информация о фактах нарушения законов — может содержаться как в поступающих в органы прокуратуры заявлениях, жалобах и иных обращениях, так и в любых открытых источниках. В связи с этим законным и достаточным основанием для проведения прокурорских проверок в инициативном порядке является поступление в органы прокуратуры информации о возможном наличии в деятельности организации признаков нарушений законов.

Источником такой информации, вопреки позиции предпринимателя, может служить не только жалоба или заявление граждан и юридических лиц, но и сообщение в средствах массовой информации, сведения, полученные в порядке взаимодействия от других органов публичной власти, а также аналитическая и статистическая информация.

*К сведению*

*Такой правовой подход сформулирован и Верховным Судом РФ в Постановлении от 12.02.2016 № 304-АД15-19173 по делу № А46-6534/2015.*

Относительно неуведомления проверяемого лица суд указал, что предприниматель не привел нормативного обоснования доводу о том, что в связи с неуведомлением проверяемого лица о проведении прокурорской проверки такая проверка является незаконной и не назвал положений, обязывающих прокурора уведомить лицо о предстоящей проверке.

При таких обстоятельствах аргументы предпринимателя, в том числе со ссылкой на Постановление КС РФ № 2-П и Приказ Генпрокуратуры № 265, отклонены как не исключающие объективность и действительность результатов проверки и возможность их использования в качестве доказательства по делу об административном правонарушении.

Постановлении Второго арбитражного апелляционного суда от 29.03.2016 № 02АП-1643/2016 по делу № А82-17796/2015

Судьи пришли к выводу, что Закон о прокуратуре не возлагает на прокурора безусловную обязанность по вынесению решения о проведении прокурорской проверки, заблаговременному ознакомлению руководителей организацией о предстоящих проверках, а также не предъявляет каких-либо императивных требований к содержанию и форме документов, оформляемых по результатам проведения проверочных мероприятий.

Исходя из этого был сделан вывод, что в рассматриваемой ситуации прокурор действовал в рамках предоставленных Законом о прокуратуре полномочий; привлечение к участию в проверки специалистов иных контролирующих органов для выяснения возникших вопросов прямо предусмотрено названным законом. При этом возможность ознакомления руководителя общества с актом прокурорской проверки (который может быть составлен в произвольной форме) была обеспечена.

Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 22.06.2016 № 02АП-3747/2016 по делу № А82-70/2016

Суд пришел к выводу, что прокурором не допущено нарушений Приказа Генпрокуратуры № 265 и Постановления КС РФ № 2-П, поскольку он довел до сведения уполномоченного представителя проверяемой организации решение о проведении такой проверки не позднее дня ее начала. При этом не составление акта по результатам проверки, по мнению арбитров, не свидетельствует о нарушении прав общества в связи с неприменением к обществу по результатам проверки мер прокурорского реагирования, принятию которых предшествовало бы ознакомление с допущенными нарушениями, предоставление права на принесение возражений и представление документов.

Постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 27.05.2016 № 07АП-3722/2016 по делу № А27-24785/2015

Суд пришел к выводу, что прокуратура не доказала, что поводом к возбуждению дела явилось осуществление прокурором надзора в связи с поступившими в прокуратуру заявлениями, жалобами и иными сообщениями. При этом проведение прокуратурой проверки индивидуального предпринимателя в отсутствие какой-либо информации, заявления или жалобы является нарушением процессуальных требований при производстве по делу об административном правонарушении, установленных КоАП РФ.

Также суд пришел к выводу, что не было доказано, когда, как и при каких обстоятельствах решение о проведении проверки было доведено до сведения предпринимателя. В связи с тем что при составлении акта проверки участвовал продавец (что подтверждается его подписью), суд решил, что предприниматель не присутствовал ни при проведении проверки, ни при составлении акта.

Учитывая, что прокуратурой допущены существенные нарушения процессуальных требований при производстве по делу об административном правонарушении, установленных КоАП РФ, заявленные требования прокурора о привлечении предпринимателя к административной ответственности, предусмотренной ч. 3 ст. 14.43 КоАП РФ, правомерно оставлены судом первой инстанции без удовлетворения.

Постановление Двадцатого арбитражного апелляционного суда от 25.04.2016 № 20АП-962/2016 по делу № А23-6809/2015

***ВЫВОДЫ***

Четкие критерии проведения прокурорской проверки Законом о прокуратуре не установлены. В связи с этим некоторые положения этого закона Конституционный суд РФ признал частично не соответствующими Конституции РФ и обязал Генпрокуратуру РФ внести соответствующие поправки. До их внесения в целях совершенствования прокурорского надзора Генпрокуратура РФ издала приказ, доведенный до сведения подчиненных работников, в котором были даны указания относительно сроков проведения проверки, уведомления проверяемых о принятии соответствующего решения, а также об установлении срока исполнения требования прокурора.

Анализ арбитражной практики свидетельствует о том, что при возникновении разногласий между проверяемыми и прокуратурой судьи принимают во внимание положения Постановления КС РФ № 2-П и Приказа Генпрокуратуры № 265, но при этом, например, в Постановлении от 29.03.2016 № 02АП-1643/2016 они посчитали, что проверяемый должен был привести нормативное обоснование тому, что в связи с его неуведомлением о проведении прокурорской проверки такая проверка является незаконной, и назвать положения, обязывающие прокурора уведомить его о предстоящей проверке. Полагаем, что подобные моменты будут исключены с внесением соответствующих норм в Закон о прокуратуре.