

УДК 34

DOI: 10.34670/AR.2022.91.45.023

## Методика проведения прокурорской проверки за исполнением законов в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций

**Фокина Маргарита Михайловна**

Преподаватель, соискатель ученой степени кандидата наук,  
Российская академия народного хозяйства  
и государственной службы при Президенте РФ,  
119571, Российская Федерация, Москва, просп. Вернадского, 82;  
e-mail: margofokina@mail.ru

### Аннотация

Органы прокуратуры осуществляют надзор путем проведения проверок в отношении органов власти, организаций и отдельных должностных лиц. При проведении проверок перед прокурором поставлена задача оценить деятельность проверяемого лица на предмет соблюдения им законодательства и при наличии оснований принять меры реагирования, при рассмотрении которых нарушенные права будут восстановлены. Законодательство постоянно изменяется, в связи с чем формируются новые направления деятельности, перед прокурорами ставятся новые задачи. Прокуроры проводят проверки с учетом накопленного опыта и знаний на том или ином направлении деятельности. Эффективность надзорной деятельности обусловлена правильно выбранной методикой проведения проверок. Однако при осуществлении прокурорского надзора за соблюдением законодательства в области национальной безопасности и защиты от чрезвычайных ситуаций стоит обратить внимание на особенности методики проведения проверок и приемов. В данной статье автором предложены изменения в организационно-распорядительные документы Генпрокуратуры с целью улучшения качества и результативности проведения проверок в анализируемой области. Кроме того, автором затронуты вопросы принятия превентивных мер, которые способствуют уменьшению возникновения катастроф и непредвиденных ситуаций.

### Для цитирования в научных исследованиях

Фокина М.М. Методика проведения прокурорской проверки за исполнением законов в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций // Вопросы российского и международного права. 2022. Том 12. № 8А. С. 151-156. DOI: 10.34670/AR.2022.91.45.023

### Ключевые слова

Прокурорский надзор, национальная безопасность, чрезвычайные ситуации, стихийные бедствия, органы власти, проверка, тактика проведения.

## Введение

В теории прокурорского надзора под проведением проверки авторы понимают основное средство прокурора по выявлению нарушений нормативных правовых актов, а также обстоятельств, им способствующих [Карпышева, 2019, 4], процедуру, состоящую из урегулированных Законом о прокуратуре действий, каждое из которых осуществляется для достижения конкретного результата, а в совокупности – в целях и для решения задач прокурорско-надзорной деятельности [Субанов, 2015, 2].

Согласно нормам Федерального закона № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» [Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1, 1995] (далее – Закон № 2202-1), прокуроры наделены полномочиями по проверке соблюдения норм Конституции РФ и законодательства. Прокурор проводит проверку в строго регламентированных рамках и в пределах, установленных законодательством. Эффективность результатов проверки продиктована правильно выбранной методикой ее проведения.

Под определением «методика прокурорской проверки» в теории прокурорского надзора понимается 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 [Коршунова и др., 2014, 13].

Вместе с тем приказом Генпрокуратуры № 195 [Приказ Генпрокуратуры от 17.12.2007 № 1956 2008] (далее – приказ № 195) установлены основания и поводы к началу и организации проверок. Однако приказом Генпрокуратуры № 30 (далее – приказ N 30) основания и поводы к проведению проверок в указанной сфере не установлены. С учетом отсутствия в приказе № 30 отдельных поводов и оснований к проведению проверки следует руководствоваться требованиями приказа № 195.

## Основная часть

В настоящее время прокурорский надзор в области защиты от чрезвычайных ситуаций (далее – защиты от ЧС) является приоритетным направлением, однако специальная методика проведения проверок в анализируемой области отсутствует.

Так, в качестве основания к проверке можно считать любую информацию, поступившую в органы прокуратуры (обращения и заявления граждан, юридических лиц, сведения из средств массовой информации), а также иные материалы, свидетельствующие о нарушениях [Докучаева, 2020, 18].

Приказом № 195 предусмотрены поводы к проведению проверки, в частности материалы уголовных, гражданских, арбитражных и административных дел, результаты статистических данных, а также правоприменительная практика (пункт б).

Таким образом, прокуроры, осуществляющие полномочия в области защиты от ЧС, для начала и организации проверки используют любую информацию о нарушении прав граждан и юридических лиц.

Вместе с тем считаем целесообразным внести изменения в приказ № 30 относительно поводов и оснований проведения проверок, так как эффективное осуществление надзора в

данной сфере зависит от принятия превентивных мер, направленных на предупреждение возникновения ЧС.

Так, перед прокурором стоит задача регулярно осуществлять мониторинг работы территориальных органов МЧС России, органов местного самоуправления и коммерческих организаций и предприятий на предмет исполнения ими обязанностей по данному направлению.

Применение превентивных мер поможет снизить количество возникающих ЧС и нарушений.

В случае поступления в органы прокуратуры обращения или информации о возможном нарушении на данном направлении прокурор организывает проведение проверки, которая оформляется решением о ее проведении и доносится до руководства проверяемого органа или организации.

Приказом Генпрокуратуры № 172 (далее – приказ № 172) [Приказ Генпрокуратуры от 17.03.2017 № 172, 2017] предусмотрена форма решения о проведении проверки.

Прокурором проверка проводится в течение тридцати дней, а в случае необходимости имеется возможность продления на тридцать дней.

При проведении проверки прокурором изучаются соответствующие документы и материалы, осматриваются объекты и помещения, при наличии необходимости запрашиваются дополнительные сведения в органах власти, опрашиваются должностные лица.

Осуществляя надзор за исполнением законов в области защиты от ЧС, прокурору надлежит особое внимание обратить на работу и своевременность принятых мер территориальных органов МЧС России, так как именно перед ними постановлена обязанность по реализации государственной политики в области защиты от ЧС природного и техногенного характера, в том числе в области преодоления последствий радиационных аварий и катастроф [Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, www].

К примеру, прокуратурой Свердловской области в нижестоящие прокуратуры направлено информационное письмо с проанализированными данными о случившихся на территории пожарах. Одним из путей решения данной проблемы прокуратурой области указано прокурорам на оказания содействия территориальным органам МЧС России в организации и проведении внеплановых проверок в рамках полномочий, установленных федеральными законами «О пожарной безопасности» [Федеральный закон от 21.12.1994 № 69-ФЗ, 1994] и «О защите прав юридически лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ, 2008].

По окончании проверочных мероприятий прокурором анализируются собранные материалы и дается оценка на предмет наличия нарушений в деятельности проверяемого лица, составляется акт проверки. Вместе с тем стоит отметить, что форма акта проверки до настоящего времени не установлена. В Законе № 2202-1 также отсутствует прямая обязанность по составлению акта проверки. С учетом отсутствия регламентированной формы акта проверки, на наш взгляд, необходимо внести в данной части изменения в приказ № 172.

Так, в случае выявления нарушений в соответствии с Законом № 2202-1 прокурором принимаются меры реагирования, а именно представление (статья 24), протест (статья 23), постановление (статья 25), исковое заявление (статья 35), предостережение (статья 25.1), и

постановление о направлении материалов проверки в соответствии с пунктом 2 части 2 статьи 37 УПК РФ.

Стоит отметить, что методика проверки и соответствующий выбор мер реагирования при осуществлении надзорной деятельности за исполнением законов в области защиты от ЧС различаются от типологии выявляемых нарушений.

К примеру, при проведении проверки соблюдения законов о пожарной безопасности рационально привлекать специалистов в данной области, а осуществляя надзор в бюджетной и контрактной сфере, необходимо мониторить специальные ресурсы, на которых расположены государственные контракты и бюджетные сметы.

Так, как отмечено О.Н. Коршуновой, 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 [Коршунова и др., 2014, 17].

### Заключение

Таким образом, эффективность надзорной деятельности обусловлена правильно выбранной методикой проведения проверок. Однако при осуществлении прокурорского надзора за соблюдением законодательства в области национальной безопасности и защиты от чрезвычайных ситуаций стоит обратить внимание на особенности методики проведения проверок и приемов. При рациональном использовании методов и приемов при проведении проверки прокуроры смогут добиться уменьшения количества нарушений, а также возникновения ЧС.

### Библиография

1. Докучаева Е.Н. Вопросы организации прокурорской проверки: правоприменительная практика // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2020. № 1 (75).
2. Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. URL: <https://www.mchs.gov.ru>.
3. Карпышева Ю.О. Актуальные проблемы принятия прокурором решения о проведении проверки исполнения законов в порядке ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». Иркутск: Иркутский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, 2019. 47 с.
4. Коршунова О.Н. и др. Методика и тактика проведения прокурорской проверки. СПб.: Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2014. 240 с.
5. О защите прав юридически лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: федер. закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.
6. 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"»: приказ Генпрокуратуры от 17.03.2017 № 172 // Законность. 2017. № 7.
7. О пожарной безопасности: федер. закон от 21.12.1994 № 69-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 35. Ст. 3649.
8. О прокуратуре Российской Федерации: федер. закон от 17.01.1992 № 2202-1 // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 47. Ст. 4472.
9. Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина: приказ Генпрокуратуры от 17.12.2007 № 195 // Законность. 2008. № 3.
10. Субанова Н.В. (ред.) Проверка прокурором исполнения законов. М., 2015. 124 с.

---

## **Methodology for carrying out a prosecutor's check of the implementation of laws in the sphere of protecting the population and territories from emergency situations**

**Margarita M. Fokina**

Lecturer, Applicant for the Degree of Candidate of Science,  
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,  
119571, 82, Vernadskogo ave., Moscow, Russian Federation;  
e-mail: margofokina@mail.ru

### **Abstract**

Bodies of the prosecutor's office carry out supervision by conducting inspections in relation to authorities, organizations and individual officials. During inspections, the prosecutor is tasked with assessing the activities of the person being inspected for compliance with the law and, if there are grounds, to take response measures, upon consideration of which the violated rights will be restored. Legislation is constantly changing, in connection with which new areas of activity are being formed, and prosecutors are faced with challenges. Prosecutors carry out checks taking into account the accumulated experience and knowledge in a particular area of activity. The effectiveness of supervisory activities is due to the correctly chosen methodology for conducting inspections. However, when exercising prosecutorial supervision over compliance with legislation in the field of national security and protection from emergencies, it is worth paying attention to the peculiarities of the methodology for conducting inspections and techniques. In this article, the author proposes changes to the organizational and administrative documents of the Prosecutor General's Office in order to improve the quality and effectiveness of inspections in the analyzed area. In addition, the author touches upon the issues of taking preventive measures that help reduce the occurrence of disasters and unforeseen situations.

### **For citation**

Fokina M.M. (2022) Metodika provedeniya prokurorskoj proverki za ispolneniem zakonov v sfere zashchity naseleniya i territorii ot chrezvychainykh situatsii [Methodology for carrying out a prosecutor's check of the implementation of laws in the sphere of protecting the population and territories from emergency situations]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 12 (8A), pp. 151-156. DOI: 10.34670/AR.2022.91.45.023

### **Keywords**

Prosecutor's supervision, national security, emergencies, natural disasters, authorities, verification, tactics of conducting.

### **References**

1. Dokuchaeva E.N. (2020) Voprosy organizatsii prokurorskoj proverki: pravoprimeritel'naya praktika [Issues of organizing a prosecutorial audit: law enforcement practice]. *Vestnik Universiteta prokuratury Rossiiskoi Federatsii* [Bulletin of the University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation], 1 (75).
2. Karpysheva Yu.O. (2019) Aktual'nye problemy prinyatiya prokurorom resheniya o provedenii proverki ispolneniya zakonov v poryadke st. 21 Federal'nogo zakona "O prokureture Rossiiskoi Federatsii" [Actual problems of the

- prosecutor's decision to conduct an audit of the implementation of laws in accordance with Art. 21 of the Federal Law "On the Prosecutor's Office of the Russian Federation"]. Irkutsk: Irkutsk Law Institute (branch) of the University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation.
3. Korshunova O.N. i dr. (2014) *Metodika i taktika provedeniya prokurorskoj proverki* [Methods and tactics of conducting a prosecutor's check]. Saint Petersburg: St. Petersburg Law Institute (branch) of the Academy of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation.
  4. O nekotorykh voprosakh organizatsii prokurorskogo nadzora v svyazi s prinyatiem Federal'nogo zakona ot 07.03.2017 № 27-FZ «O vnesenii izmenenii v Federal'nyi zakon "O prokurature Rossiiskoi Federatsii"»: prikaz Genprokuratury ot 17.03.2017 № 172 [On some issues of organizing prosecutorial supervision in connection with the adoption of the Federal Law of March 7, 2017 No. 27-FZ «On Amendments to the Federal Law "On the Prosecutor's Office of the Russian Federation"»: Order of the Prosecutor General's Office No. 172 of March 17, 2017] (2017). *Zakonnost'* [Legitimacy], 7.
  5. O pozharnoi bezopasnosti: feder. zakon ot 21.12.1994 № 69-FZ [About fire safety: Feder. Law of December 21, 1994 No. 69-FZ] (1994). *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii St. 3649* [Collection of Legislation of the Russian Federation. Art. 3649], 35.
  6. O prokurature Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon ot 17.01.1992 № 2202-1 [On the Prosecutor's Office of the Russian Federation: Federal Law No. 2202-1 of January 17, 1992] (1995). *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii. St. 4472* [Collection of Legislation of the Russian Federation. Art. 4472], 47.
  7. O zashchite prav yuridicheski lits i individual'nykh predprinimatelei pri osushchestvlenii gosudarstvennogo kontrolya (nadzora) i munitsipal'nogo kontrolya: feder. zakon ot 26.12.2008 № 294-FZ [On the protection of the rights of legal entities and individual entrepreneurs in the exercise of state control (supervision) and municipal control: Federal Law No. 294-FZ of December 26, 2008] (2008). *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii. St. 6249* [Collection of Legislation of the Russian Federation. Art. 6249], 52 (part 1).
  8. Ob organizatsii prokurorskogo nadzora za ispolneniem zakonov, soblyudeniem prav i svobod cheloveka i grazhdanina: prikaz Genprokuratury ot 17.12.2007 № 195 [On the organization of prosecutorial supervision over the implementation of laws, observance of the rights and freedoms of man and citizen: Order of the Prosecutor General's Office No. 195 of December 17, 2007] (2008). *Zakonnost'* [Legality], 3.
  9. Subanova N.V. (ed.) (2015) *Proverka prokurorom ispolneniya zakonov* [Checking the execution of laws by the prosecutor]. Moscow.
  10. *Zashchita naseleniya i territorii ot chrezvychainykh situatsii* [Protection of the population and territories from emergency situations]. Available at: <https://www.mchs.gov.ru> [Accessed 12/09/2022].