

УДК 342.9

DOI: 10.34670/AR.2020.93.3.011

**Акт проверки выявленных нарушений как неотъемлемая часть  
доказательственного значения для возбуждения дел об административных  
правонарушениях органами прокуратуры**

**Зуева Ирина Борисовна**

Аспирант,  
кафедра гражданско-правовых дисциплин,  
Тихоокеанский государственный университет,  
680035, Российская Федерация, Хабаровск, ул. Тихоокеанская, 136;  
e-mail: zueva\_irina44@mail.ru

**Аннотация**

В статье рассмотрены проблемы, возникающие в административной практике при возбуждении дел административного производства органами прокуратуры. Органами прокуратуры не составляется акт проверки выявленных нарушений, что, безусловно, является пробелом в законодательстве и создает непреодолимые препятствия для выражения позиции со стороны возникновения права защиты интересов юридических лиц как участников административных правоотношений. Акт может служить как одно из доказательств по делам об административных правонарушениях, в котором могут быть отражены средства фиксации, установленные в ходе проверки обстоятельств. Прокурор как участник административного производства устанавливает констатацию фактов допущенных нарушений, тем самым повышая результат проводимой проверки. Право проверяемого лица знакомиться с результатами проверки, представлять документированные возражения для защиты своих интересов также должно быть соблюдено. Необходимо должностному лицу – руководителю юридического лица предоставлять право воспользоваться ч. 2 ст. 46 Конституции РФ, тем самым восстанавливая баланс прав и интересов стороны административного судопроизводства. Если на законодательном уровне не решится вопрос о порядке составления акта проверки выявленных нарушений органами прокуратуры, в правоприменительной судебной практике будут возникать вопросы прекращения производства по делу об административном правонарушении в связи с отсутствием события правонарушения.

**Для цитирования в научных исследованиях**

Зуева И.Б. Акт проверки выявленных нарушений как неотъемлемая часть доказательственного значения для возбуждения дел об административных правонарушениях органами прокуратуры // Вопросы российского и международного права. 2020. Том 10. № 3А. С. 140-146. DOI: 10.34670/AR.2020.93.3.011

**Ключевые слова**

Надзор, прокурор, проверка, акт проверки, административное производство.

---

## Введение

При проведении проверки юридического лица органами прокуратуры не составляется акт проверки или иной документ, устанавливающий факт выявленных нарушений. Органы прокуратуры отмечают, что в законодательстве о прокуратуре не содержится норм, обязывающих составлять акт проверки по выявленным нарушениям проверяемого лица. Прокуроры указывают на то, что Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» на них не распространяет своего действия. С этим нельзя согласиться. У юридического лица должно быть право представления возражения на акт проверки или иной документ, оспаривания сведений о результатах проверки для дальнейшей позиции защиты при возникновении административного производства.

## Основная часть

Н.В. Муравьев еще в 1889 г. отметил, что «деятельность прокурорского надзора представляет систему действий, направленных в пределах ведомства к исполнению задач этого учреждения, на основании руководящих его начал и в свойственных ему формах проявления» [Муравьев, 1889, т. 1, 499]. Он также указал на то, что «по делам административным, несмотря на молчание закона о сущности задачи прокурора, весь смысл его участия в этих делах заставляет полагать, что он призывается к ним именно в качестве такого органа правительства, который обладает специальным знанием законов и, имея навыки к длительному их охранению, по самой должности своей не пропустит без внимания никакого злоупотребления или беспорядка» [Там же, 503].

Согласно п. 2 ст. 1 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1, к компетенции органов прокуратуры относятся возбуждение дел об административных правонарушениях и проведение административного расследования в соответствии с полномочиями, установленными КоАП РФ. Согласно ст. 21 указанного выше закона, прежде чем вынести постановление о возбуждении административного правонарушения в отношении юридического лица, прокурору необходимо принять решение о проведении проверки, довести его до сведения руководителя или иного уполномоченного представителя проверяемого органа (организации) не позднее дня начала проверки.

До 2015 г. данный вопрос о составлении документов по результатам проверки, в ходе которой выявлены нарушения закона, на законодательном уровне не был решен, пока вышеназванная проблема не была затронута Постановлением Конституционного суда РФ от 17 февраля 2015 г. № 2-П, где было предложено органам прокуратуры утверждать по итогам проверки исполнения законов некоммерческой организацией акт, содержащий *констатацию наличия или отсутствия* в ее деятельности нарушений законов, в связи с возможностью которых осуществлялась прокурорская проверка, и доводить такой акт до сведения проверяемой некоммерческой организации. На основании позиции, изложенной в Постановлении Конституционного суда РФ от 17 февраля 2015 г. № 2-П, Приказом Генеральной прокуратуры РФ от 28 мая 2015 г. № 265 были определены нормы, регулирующие сроки проведения проверки и предоставления документов. Но вопрос о порядке составления документов, определяющих проведение проверки, и оформлении результата проверки органами прокуратуры вплоть до

2017 г. не рассматривался.

В связи с внесением изменений в ст. 21 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 был издан Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 17 марта 2017 г. № 172. Генеральная прокуратура РФ утвердила типовые формы о проведения проверки: решение о проведении проверки, мотивировочное решение о расширении проведения проверки, акт проверки, в ходе которой не выявлено нарушений, которые являются приложением вышеназванного приказа. Однако Приказом Генеральной прокуратуры РФ от 17 марта 2017 г. № 172 не учтена позиция, указанная в абз. 6 п. 2 результативной части Постановления Конституционного суда РФ от 17 февраля 2015 г. № 2-П, где указано, что по итогам проверки исполнения законов некоммерческой организацией необходимо составлять акт, содержащий *констатацию наличия в ее деятельности нарушений законов*, в связи с возможностью которых осуществлялась прокурорская проверка, и доводить такой акт до сведения проверяемой некоммерческой организации. После издания Приказа от 17 марта 2017 г. № 172 в Письме от 17 апреля 2017 г. № Исорг-71-302-17/20823 Генеральная прокуратура РФ подтверждает свою позицию: «законом не установлено требований об установлении формы итогового документа по результатам проверки, в ходе которой выявлены нарушения законов».

В одном из интервью газете «Ваш информационный партнер» в ноябре 2019 г. старший помощник прокурора Приморского края на вопрос о том, как оформляются результаты проверок, ответил, что юридические лица и индивидуальные предприниматели, не согласные с фактами, выводами, предложениями, которые изложены в акте проверки, вправе представить возражения в соответствующий контролирующий орган. Однако в интервью не был затронут вопрос о том, какие возникают права у проверяемых лица при проведении проверки органами прокуратуры.

Согласно ст. 26.10 КоАП РФ, по делу об административном правонарушении выяснению подлежат в том числе и наличие события административного правонарушения, виновность лица в совершении административного правонарушения. Доказательствами по делу об административном правонарушении являются любые фактические данные, на основании которых судья, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело, устанавливают наличие или отсутствие события административного правонарушения, виновность лица, привлекаемого к административной ответственности, а также иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела (ч. 1-2 ст. 26.2 КоАП РФ).

Как отмечает А.Я. Сухарев, «дело об административном правонарушении прокурор возбуждает при наличии достаточных данных, подтверждающих совершение административного проступка» [Сухарев, 2020, 189].

Вопрос о составлении акта проверки органами прокуратуры при выявлении нарушения в области административного производства все-таки затронут одним из нормативно-распорядительных документов. Согласно п. 2.3 Приказа Генеральной прокуратуры РФ от 19 февраля 2015 г. № 78, при выявлении административного правонарушения и невозможности вынесения постановления о возбуждении дела об административном правонарушении на месте следует обеспечить составление документа (акта проверки), в котором необходимо указать сведения и данные, аналогичные предусмотренным ч. 4 и 6 ст. 27.8 КоАП РФ, а в случае применения установленных способов фиксации доказательств сделать соответствующую запись. Кроме того, в ходе проведения проверки при наличии признаков административного правонарушения нужно принимать исчерпывающие меры к сбору и фиксации доказательств.

Согласно п. 2.5. Приказа Генеральной прокуратуры РФ от 19 февраля 2015 г. № 78, при

решении вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении необходимо рассматривать имеющиеся в материалах проверки доказательства с точки зрения их относимости, допустимости и достаточности.

Как правило, вынесение на месте осмотра постановления о возбуждении административного производства в день проверки является затруднительным для прокурора. И порой постановление выносится спустя несколько дней, что является процессуальным нарушением административного производства.

Также отмечается, что «при возбуждении дела об административном правонарушении акт проверки будет расцениваться как доказательство наличия нарушений закона и обоснованности требований прокурора» [Карпышева, 2018, 80].

И.В. Разумова указывает на то, что «по любым итогам проверки прокуратура обязана утвердить акт, который констатирует наличие или отсутствие нарушений, в связи с возможностью которых осуществлялась прокурорская проверка, и довести этот акт до сведения проверяемого; в противном случае прокурорская проверка в формально-юридическом смысле не может считаться завершённой, что позволяет прокурору неопределенно долго использовать властные полномочия в отношении проверяемого вопреки целям осуществления прокурорского надзора» [Разумова, 2017, 31].

## Заключение

До настоящего времени не выполнена рекомендация Постановления Конституционного суда РФ от 17 февраля 2015 г. № 2-П, акт проверки как факт подтверждения выявленных нарушений прокурором не составляется, право предоставления возражения можно осуществить только в момент административного расследования, организованного прокурором при ознакомлении с материалами административного дела. Порой в материалах административного дела есть только фотофиксация, которая может не содержать дату и время.

Часто государственный контролирующий орган, получив материалы административного производства от прокурора, не вникает должным образом в суть дела при проведении административного расследования и передает дело в суд. Правоприменительная практика, рассматривая дела об административных правонарушениях, чаще сводится к тому, что прекращается производство по делу об административном правонарушении в связи отсутствием события административного правонарушения.

Необходимо внести изменения в п. 14 ст. 21 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1, прописав, что акт проверки составляется и в том числе при выявленных нарушениях законодательства, и обозначив сроки предоставления возражений на акт проверки проверяемого лица. Следует внести изменения и в Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 17 марта 2017 г. № 172, скорректировав форму акта проверки, включив порядок изложения выявленных нарушений, выводов и сроки предоставления возражения. Предлагаемые изменения должны устранить противоречия между положениями Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 и нормами КоАП РФ и восстановить баланс прав юридических лиц.

## Библиография

1. Карпышева Ю.О. Вынесение прокурором решения о проведении проверки: проблемы правоприменения // Сибирский юридический вестник. 2018. № 3. С. 75-81.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федер. закон Рос. Федерации от

- 30.12.2001 № 195-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 20.12.2001: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 26.12.2001. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_34661/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/)
3. Муравьев Н.В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности. М.: Университетская типография, 1889. Т. 1. 554 с.
  4. 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 Генеральной прокуратуры РФ от 17.03.2017 № 172. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71536328/>
  5. О порядке исполнения постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 17.02.2015 № 2-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»: приказ Генеральной прокуратуры РФ от 28.05.2015 № 265. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70977730/>
  6. О прокуратуре Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 17.01.1992 № 2202-1. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_262/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_262/)
  7. О форме оформления результатов проверок, проводимых органами прокуратуры: письмо Генеральной прокуратуры РФ от 17.04.2017 № Исорг-71-3702-17/20823. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71565930/>
  8. Об организации работы по реализации полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях: приказ Генеральной прокуратуры РФ от 19.02.2015 № 78. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_175967/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_175967/)
  9. По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 6, пункта 2 статьи 21 и пункта 1 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с жалобами межрегиональной ассоциации правозащитных общественных объединений «Агора», межрегиональной общественной организации «Правозащитный центр “Мемориал”», международной общественной организации «Международное историко-просветительское, благотворительное и правозащитное общество “Мемориал”», региональной общественной благотворительной организации помощи беженцам и вынужденным переселенцам «Гражданское содействие», автономной некоммерческой организации правовых, информационных и экспертных услуг «Забайкальский правозащитный центр», регионального общественного фонда «Международный стандарт» в Республике Башкортостан и гражданки С.А. Ганнушкиной: постановление Конституционного Суда РФ от 17.02.2015 № 2-П. URL: <https://legallacts.ru/doc/postanovlenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-17022015-n/>
  10. Разумова И.В. Прокурорские проверки. М.: Infotropic Media, 2017. 72 с.
  11. Сухарев А.Я. Прокурорский надзор. М.: Норма, 2020. 480 с.

## **Acts of investigation of detected violations as an integral part of the evidentiary significance for initiating administrative cases by public prosecutors**

**Irina B. Zueva**

Postgraduate,  
Department of civil law disciplines,  
Pacific National University,  
680035, 136 Tikhookeanskaya st., Khabarovsk, Russian Federation;  
e-mail: zueva\_irina44@mail.ru

### **Abstract**

The article deals with problems that arise in administrative practice when initiating administrative proceedings by public prosecutors. Public prosecutors do not adopt acts of investigation of detected violations, which is a gap in the legislation and creates insurmountable obstacles to the right of legal entities as participants in administrative legal relations to the protection

of their interests. An act can serve as evidence in administrative cases. A public prosecutor as a participant in administrative proceedings establishes the facts of violations. The right of a legal entity to get acquainted with the results of investigation, to submit documented objections to protect their interests must also be respected. It is necessary to grant heads of legal entities the right to use Part 2 of Article 46 of the Constitution of the Russian Federation, thereby restoring the balance of rights and interests of a participant in administrative proceedings. Having considered problems that arise in administrative practice when initiating administrative proceedings by public prosecutors, the author of the article concludes that law enforcement and judicial practice will face the problem of terminating administrative proceedings in connection with the absence of the event of an offence if the procedure for adopting acts of investigation of detected violations by public prosecutors is not established at the legislative level.

### For citation

Zueva I.B. (2020) Akt proverki vyavlenykh narushenii kak neot'emlemaya chast' dokazatel'stvennogo znacheniya dlya vozbuzhdeniya del ob administrativnykh pravonarusheniyakh organami prokuratury [Acts of investigation of detected violations as an integral part of the evidentiary significance for initiating administrative cases by public prosecutors]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 10 (3A), pp. 140-146. DOI: 10.34670/AR.2020.93.3.011

### Keywords

Supervision, public prosecutor, investigation, act of investigation, administrative proceedings.

### References

1. Karpysheva Yu.O. (2018) Vynesenie prokurorom resheniya o provedenii proverki: problemy pravoprimeneniya [Making a decision to carry out an investigation by a public prosecutor: the problems of law enforcement]. *Sibirskii yuridicheskii vestnik* [Siberian law bulletin], 3, pp. 75-81.
2. *Kodeks Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh: feder. zakon Ros. Federatsii ot 30.12.2001 № 195-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 20.12.2001: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 26.12.2001* [Code of the Russian Federation on Administrative Offences: Federal Law of the Russian Federation No. 195-FZ of December 30, 2001]. Available at: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_34661/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/) [Accessed 15/03/20].
3. Murav'ev N.V. (1889) *Prokurorskii nadzor v ego ustroistve i deyatel'nosti* [Public prosecutors' supervision in its structure and activities], Vol. 1. Moscow: Universitetskaya tipografiya Publ.
4. *O forme oformleniya rezul'tatov proverok, provodimykh organami prokuratury: pis'mo General'noi prokuratury RF ot 17.04.2017 № Isorg-71-3702-17/20823* [On the form of registration of the results of investigations conducted by the public prosecutor's office: Letter of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation No. Isorg-71-3702-17/20823 of April 17, 2017]. Available at: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71565930/> [Accessed 15/03/20].
5. *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 prokulture Rossiiskoi Federatsii""*: prikaz General'noi prokuratury RF ot 17.03.2017 № 172 [On some issues of the organisation of public prosecutors' supervision in connection with the adoption of Federal Law No. 27-FZ of March 7, 2017 "On amending the Federal Law "On the public prosecutor's office of the Russian Federation"": Order of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation No. 172 of March 17, 2017]. Available at: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71536328/> [Accessed 15/03/20].
6. *O poryadke ispolneniya postanovleniya Konstitutsionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii ot 17.02.2015 № 2-P po delu o proverke konstitutsionnosti otdel'nykh polozhenii Federal'nogo zakona "O prokulture Rossiiskoi Federatsii""*: prikaz General'noi prokuratury RF ot 28.05.2015 № 265 [On the procedure for executing Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 2-P of February 17, 2015 on checking the constitutionality of some provisions of the Federal Law "On the public prosecutor's office of the Russian Federation": Order of the Prosecutor General's Office

- of the Russian Federation No. 265 of May 28, 2015]. Available at: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70977730/> [Accessed 15/03/20].
7. *O prokurature Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 17.01.1992 № 2202-1* [On the public prosecutor's office of the Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation No. 2202-1 of January 17, 1992]. Available at: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_262/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_262/) [Accessed 15/03/20].
  8. *Ob organizatsii raboty po realizatsii polnomochii prokurora v proizvodstve po delam ob administrativnykh pravonarusheniyakh: prikaz General'noi prokuratury RF ot 19.02.2015 № 78* [On organising work on the exercising of powers by public prosecutors in administrative proceedings: Order of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation No. 78 of February 19, 2015]. Available at: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_175967/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_175967/) [Accessed 15/03/20].
  9. *Po delu o proverke konstitutsionnosti polozenii punkta 1 stat'i 6, punkta 2 stat'i 21 i punkta 1 stat'i 22 Federal'nogo zakona "O prokurature Rossiiskoi Federatsii" v svyazi s zhalobami mezhtseleobshchestvennykh obshchestvennykh ob"edinenii "Agora", mezhtseleobshchestvennoi organizatsii "Pravozashchitnyi tsentr "Memorial"", mezhdunarodnoi obshchestvennoi organizatsii "Mezhdunarodnoe istoriko-prosvetitel'skoe, blagotvoritel'noe i pravozashchitnoe obshchestvo "Memorial"", regional'noi obshchestvennoi blagotvoritel'noi organizatsii pomoshchi bezhentsam i vynuzhdennym pereselentsam "Grazhdanskoe sodeistvie", avtonomnoi nekommercheskoi organizatsii pravovykh, informatsionnykh i ekspertnykh uslug "Zabaikal'skii pravozashchitnyi tsentr", regional'nogo obshchestvennogo fonda "Mezhdunarodnyi standart" v Respublike Bashkortostan i grazhdanki S.A. Gannushkinoi: postanovlenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 17.02.2015 № 2-P* [On checking the constitutionality of the provisions of Item 1 of Article 6, Item 2 of Article 21 and Item 1 of Article 22 of the Federal Law "On the public prosecutor's office of the Russian Federation" in connection with the complaints from the interregional association of human rights public unions "Agora", the interregional public organisation "Memorial Human Rights Centre", the international public organisation "International Historical, Educational, Human Rights And Charitable Society "Memorial"", the regional public charitable organisation helping refugees and forced migrants "Civic assistance", the autonomous non-profit organisation of legal, information and expert services "Zabaykalsky Human Rights Centre", the regional public foundation "International standard" in the Republic of Bashkortostan and the citizen S.A. Gannushkina: Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 2-P of February 17, 2015]. Available at: <https://legalacts.ru/doc/postanovlenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-17022015-n/> [Accessed 15/03/20].
  10. Razumova I.V. (2017) *Prokurorskie proverki* [Investigations carried out by public prosecutors]. Moscow: Infotropic Media Publ.
  11. Sukharev A.Ya. (2020) *Prokurorskii nadzor* [Public prosecutors' supervision]. Moscow: Norma Publ.