

КООРДИНАЦИОННАЯ ФУНКЦИЯ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ВНЕ УГОЛОВНО-ПРАВОВОЙ СФЕРЫ: НОВЫЙ ЭТАП РАЗВИТИЯ

Плотников Святослав Игоревич

Студент факультета магистерской подготовки Университета прокуратуры РФ (Москва),
ORCID: 0000-0002-0008-0982, e-mail: s.plotnikov1409@gmail.com.

Эпп Илья Викторович

Студент факультета магистерской подготовки Университета прокуратуры РФ (Москва),
ORCID: 0000-0001-5259-0880, e-mail epp.iv579@yandex.ru.

Настоящая научная работа посвящена переосмыслению координационной функции органов прокуратуры Российской Федерации. Авторы обращают внимание на активизацию прокурорской деятельности по защите прав субъектов предпринимательской деятельности, изменение подходов при взаимодействии надзорного ведомства с другими контрольными (надзорными) органами при осуществлении последними государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. Кроме того, рассматриваются проблемы, с которыми сталкиваются прокуроры при реализации полномочий в названной сфере. Становление и развитие «проактивной» работы надзорного ведомства по защите прав предпринимателей должно влечь за собой и непосредственные изменения в компетенции органов прокуратуры. Авторы считают, что координирующая функция прокуратуры должна развиваться, меняться, в том числе в рамках осуществления надзора за органами государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, а не только в рамках уголовно-правовой сферы. В связи с чем предлагается внесение изменений в правовое регулирование.

Ключевые слова: прокурор, координационная деятельность, контрольные (надзорные) органы, защита прав субъектов предпринимательской деятельности, органы прокуратуры

Для цитирования: Плотников С. И., Эпп И. В. Координационная функция органов прокуратуры Российской Федерации вне уголовно-правовой сферы: новый этап развития // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2024. № 2. С. 48–53. DOI: 10.34076/22196838_2024_2_48.

COORDINATION FUNCTION OF THE PROSECUTION BODIES OF THE RUSSIAN FEDERATION OUTSIDE THE CRIMINAL LEGAL SPHERE: A NEW STAGE OF DEVELOPMENT

Plotnikov Svyatoslav

Student, University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation (Moscow),
ORCID: 0000-0002-0008-0982, e-mail: s.plotnikov1409@gmail.com.

Epp Ilya

Student, University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation (Moscow),
ORCID: 0000-0001-5259-0880, e-mail epp.iv579@yandex.ru.

This scientific work is devoted to rethinking of the coordination function of the Prosecutor's Office of the Russian Federation. The authors draw attention to the intensification of prosecutorial activities to protect the rights of business entities, changes in approaches in the interaction of the supervisory department with other control (supervisory) bodies when the latter exercise state control (supervision) and municipal

control. In addition, to the problems that prosecutors face when exercising powers in this area are considered. The formation and development of the «proactive» work of the supervisory agency to protect the rights of entrepreneurs should entail direct changes in the competence of the prosecutor's office. The authors believe that the coordinating function of the prosecutor's office should develop and change, including within the framework of supervision of state control bodies (supervision) and municipal control, and not only in the criminal legal sphere. In this connection, the authors propose making appropriate changes to the current legal regulation.

Key words: prosecutor, coordination activities, control (supervisory) bodies, protection of the rights of business entities, prosecutorial authorities

*For citation: Plotnikov S., Epp I. (2024) Coordination function of the prosecution bodies of the Russian Federation outside the criminal legal sphere: a new stage of development. In *Elektronnoe prilozhenie k «Rossiiskomu yuridicheskomu zhurnalu»*, no. 2, pp. 48–53, DOI: https://doi.org/10.34076/22196838_2024_2_48.*

С учетом проводимой государством политики, направленной на защиту предпринимательского сообщества, минимизацию административных барьеров для бизнеса, а также построение делового сотрудничества с субъектами предпринимательской деятельности и институтами гражданского общества, органы прокуратуры России активно реализуют полномочия в названной сфере в рамках закрепленных за ней функций.

В ходе выступления на XII Петербургском международном экономическом форуме Генеральный прокурор РФ И. В. Краснов анонсировал принятие нового ведомственного приказа о «проактивном» надзоре в защиту прав бизнес-сообщества. Введение соответствующей терминологии, ставшей новой для российской прокуратуры, является закономерным в свете проводимой органами прокуратуры работы по защите прав субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности¹.

Так, новым приказом Генерального прокурора РФ от 31 августа 2023 г. № 581 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности» прокурорам всех уровней предписано обеспечивать упреждающий надзор за соблюдением прав предпринимателей, усилить надзор за своевременностью принятия, приведения в соответствие с изменившимся законодательством правовых актов, продолжать прямой и открытый диалог с бизнесом, деловыми сообществами и институтами гражданского общества и осуществлять иные полномочия, направленные на защиту предпринимателей.

Кроме того, в настоящем организационно-распорядительном документе прокурорам поручено проявлять принципиальность и повышать требовательность при осуществлении надзорного сопровождения в указанной сфере, а также взаимодействовать с органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, иными государственными органами и должностными лицами, Банком России, в том числе с органами, наделенными контрольно-надзорными полномочиями.

В названном приказе выделяются следующие препятствия на пути развития предпринимательства в России, которые существуют в настоящее время: игнорирование органами государственной власти, органами местного самоуправления, органами государственного контроля (надзора) и муниципального контроля предоставления гарантированной государством поддержки бизнеса, несоблюдение требований законодательства по обозначенному вопросу.

Контрольно-надзорными органами при реализации установленных в законодательстве полномочий не принимаются исчерпывающие меры реагирования, нередко допускаются существенные нарушения. Например, без согласования с органами прокуратуры, равно и при отсутствии законных оснований, проводятся внеплановые выездные контрольно-надзорные мероприятия.

¹ Генпрокурор анонсировал «проактивный» надзор в защиту прав бизнеса // Парламентская газета: офиц. сайт. URL: <https://www.pnp.ru/social/genprokuror-anonsiroval-proaktivnyy-nadzor-v-zashhitu-prav-biznesa.html> (дата обращения: 29.12.2023).

Кроме того, органами прокуратуры выявляются мероприятия по контролю (надзору), которые были проведены под видом мониторинга ситуации или проведения административного расследования. Нередки и случаи проведения внеплановых проверок под видом плановых.

Так, органами прокуратуры за 2022 г. и первое полугодие 2023 г. выявлено 368 026 нарушений в сфере защиты прав субъектов предпринимательской деятельности, что на 6,4 % больше, чем в предыдущие периоды.

Наиболее типичными нарушениями, допускаемыми контрольно-надзорными органами, являются:

проведение плановых контрольно-надзорных мероприятий, информация о которых не содержится в Едином реестре контрольно-надзорных мероприятий;

проведение внеплановых контрольно-надзорных мероприятий без согласования с органами прокуратуры;

нарушение порядка проведения контрольно-надзорного мероприятия (нарушение сроков проведения, отсутствие надлежащего уведомления контролируемого лица перед проведением контрольно-надзорного мероприятия, осуществление действий, недопустимых в рамках конкретного мероприятия, несоблюдение законных оснований для его проведения);

незаконность принятых по итогам проверки актов и решений вследствие неправильного установления фактических обстоятельств или ненадлежащего применения законодательства;

нарушения при оформлении разрешительной документации, финансовой поддержки, льгот и преференций;

несоблюдение требований законодательства о развитии малого и среднего предпринимательства, об оказании публичных услуг, их переводе в электронный вид и др.

Также на практике нередко происходит «дублирование» контрольными (надзорными) органами функции иных органов публичной власти, происходят «двойные проверки» по одному факту.

Однако наряду с нарушениями, допускаемыми контрольно-надзорными органами, имеется и иная проблема, которая существенно влияет на построение эффективной системы контрольно-надзорной деятельности. Она заключается в подмене полномочий контрольно-надзорных органов при осуществлении прокурорского надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением федерального законодательства.

На данный факт неоднократно обращала внимание Генеральная прокуратура РФ. Например, в информационном письме Генеральной прокуратуры РФ от 1 апреля 2013 г. № 11-18-13/Ил635-13 «О недостатках в организации надзорной и статистической деятельности органов прокуратуры» отмечалось, что рост выявляемых прокурорами нарушений законов объясняется в том числе подменой прокурорами контролируемых органов.

Впоследствии в письме Генеральной прокуратуры РФ от 24 марта 2022 г. № 76/2-16-2022 «О дополнительных мерах по защите прав субъектов предпринимательской деятельности» от нижестоящих прокуроров требовалось исключить из практики факты подмены полномочий органов государственного контроля (надзора), муниципального контроля при проведении контрольно-надзорных мероприятий в отношении субъектов предпринимательской деятельности.

Несмотря на длительное существование данной проблемы, неоднократные указания Генеральной прокуратуры РФ о недопустимости наличия и распространения подобной практики, названные факты продолжают иметь место.

Это свидетельствует о необходимости формирования нового механизма регулирования, который позволил бы повысить эффективность прокурорского надзора и обеспечить реальное выполнение требований о недопустимости присвоения органами прокуратуры полномочий контрольно-надзорных органов, т. е. обеспечить надлежащее функционирование системы контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации.

Решением указанной проблемы является законодательное переосмысление и построение архитектуры комплексной базы законодательства, которые позволили бы декларативное провозглашение координирующей роли органов прокуратуры превратить в эффективную модель межведомственного взаимодействия.

Так, на данный момент в законодательстве содержатся только отдельные упоминания о том, что органами прокуратуры осуществляется координация контрольно-надзорных органов на региональном и местном уровнях. В абз. 3 п. 2.2 ст. 77 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 25 декабря 2023 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» указывается лишь, что координацию деятельности органов государственного контроля (надзора) по планированию и проведению проверок в отношении органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления осуществляют органы прокуратуры. Аналогичное положение содержится в п. 3 ст. 63 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», где закрепляется, что координацию деятельности органов государственного контроля (надзора) по планированию и проведению проверок деятельности органов государственной власти субъектов РФ и должностных лиц органов государственной власти субъектов РФ осуществляют органы прокуратуры РФ.

При этом в Федеральном законе от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» подобных положений (о координирующей функции прокуратуры РФ в системе контрольно-надзорной деятельности) не содержится.

Помимо отдельных положений федерального законодательства координирующее положение прокуратуры упоминается в разъяснениях Конституционного Суда РФ.

Так, высший орган судебного конституционного контроля указал следующее:

принципиальное требование п. 2 ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» подчеркивает именно вневедомственный и межотраслевой характер прокурорского надзора как института, предназначенного для универсальной, постоянной и эффективной защиты конституционно значимых ценностей, а следовательно, распространяющегося и на те сферы общественных отношений, применительно к которым действует специальный (ведомственный) государственный контроль (надзор);

во взаимоотношениях с другими государственными органами, осуществляющими функции государственного контроля (надзора), прокуратура РФ занимает *координирующее положение*, что обусловливается наличием как специального правового регулирования порядка реализации ею надзорных функций, так и особого организационно-кадрового механизма, призванного обеспечивать реализацию функции надзора за исполнением законов в системе органов прокуратуры лицами, имеющими высокую правовую квалификацию¹.

Аналогичные положения формулировались Конституционным Судом РФ и впоследствии. По настоящее время позиция высшего органа судебного конституционного контроля о координирующей функции органов прокуратуры в системе органов, осуществляющих государственный контроль (надзор) и муниципальный контроль, остается неизменной².

Однако, как отмечается в юридической литературе, наличие толкования Конституционного Суда РФ не сняло напряженности вопроса о подмене иных государственных органов, ни в научной литературе, ни в судебной практике по этому поводу не наблюдается единства³.

В этом плане показательна позиция суда, который по одному из дел сослался на то, что осуществляемая прокуратурой РФ функция надзора за исполнением законов является самостоятельной (обособленной) формой реализации контрольной функции государства, в рамках которой обеспечивается соблюдение Конституции РФ и законов, действующих на территории России, в том числе теми государственными органами, на которые возложены функции специального (ведомственного) государственного контроля (надзора)⁴.

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 17 февраля 2015 г. № 2-П.

² См., например: определение Конституционного Суда РФ от 29 сентября 2020 г. № 2363-О; постановление Конституционного Суда РФ от 6 апреля 2023 г. № 15-П.

³ Афанасьева Т. И. К вопросу о прокурорской проверке // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 9. С. 26–31.

⁴ Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 28 февраля 2018 г. по делу № А37-1273/2017.

В другом случае суд обратил внимание на преждевременность обращения прокурора с требованиями, которые создают трудности для осуществления административного преследования компетентным органом власти. Суд отметил: «...усмотрение органов прокуратуры при осуществлении надзора за соблюдением законов ограничено, что необходимо как в целях предупреждения избыточного вмешательства в деятельность граждан и организаций, так и в целях недопущения препятствий в деятельности иных органов государственной власти и реализации возложенных на них функций»¹.

Кроме того, указанием Генерального прокурора РФ от 18 марта 2020 г. № 170/7 «Об активизации прокурорского надзора за исполнением требований законодательства о целевом использовании бюджетных средств» прокурорам субъектов РФ и приравненным к ним прокурорам, в том числе прокурору комплекса «Байконур», поручено принимать исчерпывающие меры координационного и надзорного характера с целью активизации работы правоохранительных и контролирующих (надзорных) органов по выявлению и пресечению преступлений и правонарушений в сфере целевого использования бюджетных средств. Настоящее положение свидетельствует о закреплении на нормативном ведомственном уровне координирующей функции органов прокуратуры в отношении контрольных (надзорных) органов.

Таким образом, можно констатировать, что положение о координирующей роли органов прокуратуры РФ носит лишь декларативный характер. В федеральном законодательстве отсутствует реальный механизм, который позволил бы на системной и структурной основе реализовать данную по сути своей самостоятельную функцию.

Как отмечается учеными в области науки прокурорского надзора, необходима и некая независимая система, разрешающая проблемы межведомственного взаимодействия на всех уровнях, начиная с федерального и заканчивая местным в различных сферах общественных отношений².

С. В. Легостаев утверждает, что появляются предложения о наделении прокуроров в законодательном порядке полномочиями по координации деятельности правоохранительных органов в рамках административного преследования³.

Учитывая сложившуюся практику межведомственного взаимодействия органов прокуратуры с иными органами публичной власти, необходимость образования эффективного механизма реализации органами прокуратуры РФ полномочий по координации деятельности органов публичной власти, осуществляющих государственный контроль (надзор) и муниципальный контроль, предлагается создание института координационных совещаний контрольно-надзорных органов при Генеральном прокуроре РФ и нижестоящих прокурорах⁴, а также рабочих групп. Данная инициатива направлена на усиление межведомственного взаимодействия, которое будет способствовать построению эффективной системы контрольно-надзорной деятельности и повышению уровня гарантий защиты прав, свобод и законных интересов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности и граждан.

Порядок работы координационных совещаний контрольных (надзорных) органов при Генеральном прокуроре РФ и подчиненных ему прокурорах необходимо регламентировать соответствующим положением, утвержденным Президентом РФ, порядок деятельности рабочих групп определить организационно-распорядительным документом Генерального прокурора РФ и подчиненных ему прокуроров соответственно.

Внесение подобных изменений в Закон о прокуратуре и Закон № 248-ФЗ и построение системы координационных совещаний позволит:

обеспечить эффективность и своевременность осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, его методическое совершенствование;

¹ Определение Верховного Суда РФ от 26 мая 2017 г. по делу № А04-7240/2016.

² Талипов Д. Х., Болдырев Д. Ю. Надзор за исполнением законов: подмена функций контролирующих органов или координация их деятельности // Законность. 2012. № 4. С. 28–33.

³ Легостаев С. В. Координационные полномочия прокурора // Право и государство: теория и практика. 2021. № 11. С. 270–271.

⁴ Плотников С. И., Эпп И. В. Роль органов прокуратуры в защите прав и законных интересов предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля // Сфера права. 2021. № 4. С. 56–73.

искоренить необходимость «восполнения» органами прокуратуры иных контрольно-надзорных органов в случае их бездействия, а также создание административных барьеров для бизнеса;

обеспечить реальное исполнение требований законодательства о недопустимости подмены органами прокуратуры иных контрольно-надзорных органов;

построить систему постоянного и всестороннего межведомственного взаимодействия прокуратуры Российской Федерации и контрольно-надзорных органов;

определить приоритеты деятельности в зависимости от состояния законности за определенный период;

сократить количество нарушений контрольно-надзорных органов публичной власти, связанных с предусмотренными законом мерами всесторонней поддержки субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности;

уменьшить количество допускаемых органами государственного контроля (надзора) и муниципального контроля случаев несоблюдения требований федерального законодательства в обозначенной сфере;

улучшить деловой климат.

Таким образом, возможная трансформация (расширение предмета) координационной функции прокурора может способствовать реализации «проактивной» политики органов прокуратуры Российской Федерации в рамках осуществления полномочий по защите прав субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности.

Список литературы

Афанасьева Т. И. К вопросу о прокурорской проверке // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 9. С. 26–31.

Легостаев С. В. Координационные полномочия прокурора // Право и государство: теория и практика. 2021. № 11. С. 270–271.

Плотников С. И., Эпп И. В. Роль органов прокуратуры в защите прав и законных интересов предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля // Сфера права. 2021. № 4. С. 56–73.

Талипов Д. Х., Болдырев Д. Ю. Надзор за исполнением законов: подмена функций контролирующих органов или координация их деятельности // Законность. 2012. № 4. С. 28–33.

References

Afanas'eva T. I. (2022) K voprosu o prokurorskoj proverke [On the issue of the prosecutor's inspection]. In *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie*, no. 9, pp. 26–31.

Legostaev S. V. (2021) Koordinatsionnye polnomochiya prokurora [Coordinating powers of the prosecutor]. In *Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika*, no. 11, pp. 270–271.

Plotnikov S. I., Epp I. V. (2021) Rol' organov prokuratury v zashchite prav i zakonnykh interesov predprinimatelei pri osushchestvlenii gosudarstvennogo kontrolya (nadzora) i munitsipal'nogo kontrolya [The role of the Prosecutor's Office in protecting the rights and legitimate interests of entrepreneurs in the implementation of state control (supervision) and municipal control]. In *Sfera prava*, no. 4, pp. 56–73.

Talipov D. Kh., Boldyrev D. Yu. (2012) Nadzor za ispolneniem zakonov: podmena funktsii kontroliruyushchikh organov ili koordinatsiya ikh deyatel'nosti [Supervision of the execution of laws: substitution of functions of regulatory bodies or coordination of their activities]. In *Zakonnost'*, no. 4, pp. 28–33.