

*УДК 347.963*

*DOI 10.37279/2413-1733-2021-7-2-275-280*

**НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ НАДЗОРА ЗА  
ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ О РАЗРЕШИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЕ В  
РЕСПУБЛИКЕ КРЫМ**

*Могорычев А. М.*

*помощник прокурора Республики Крым по пенсионному обеспечению*

В данной работе автором определены проблемные аспекты и перспективы усовершенствования надзора за исполнением законов о разрешительной системе в Республике Крым. Выявлено, что проблемы в исследуемой сфере обусловлены тем, что большое количество разрешений на осуществление отдельных видов деятельности были выданы и оформлены согласно тем законодательным нормам, которые действовали на территории Республики Крым до 18 марта 2014 г. При проведении надзора за исполнением законов в разрешительной сфере прокурору приходится часто назначать документоведческие экспертизы, так как в момент перехода Республики Крым в состав Российской Федерации у руководителей организаций и учреждений остались в распоряжении печати, бланки, что не исключает случаи злоупотребления и изготовления поддельных документов.

**Ключевые слова:** прокурорский надзор, разрешительная система, документоведческая экспертиза, этапы проверки, малый бизнес, разъяснения, юридические лица, индивидуальные предприниматели.

Вся система мер, направленных на обеспечение национальной безопасности при применении прокурорского надзора, должна создаваться не хаотично, а планомерно. При формировании комплекса подобных мер следует учитывать большое количество факторов, а именно все те изменения, которые происходят в разрешительной сфере, показатели эффективности разрешительной деятельности, а также то обстоятельство, что деятельность прокуроров должна быть направлена в первую очередь на тот фактор, чтобы предупреждать различные нарушения в разрешительной сфере, а не допускать их совершение, и уже только после этого устанавливать их причины.

В настоящее время основным способом выявления правонарушений в разрешительной сфере выступает проведение проверок прокурором. Основаниями для проведения такой проверки могут послужить обращения должностных лиц, граждан, информация, полученная из средств массовой информации. Во время проверки в обязательном порядке должны соблюдаться все требования, предъявляемые действующим законодательством, и происходит в несколько этапов – подготовительный, основной и завершающий.

Процедура, по которой должна происходить прокурорская проверка, не была урегулирована на законодательном уровне. На необходимость закрепления в

действующем законодательстве указанной процедуры в 2015 г. впервые обратил внимание Конституционный Суд РФ в своем постановлении [1].

В результате этого были внесены изменения в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», в частности, процедура проведения прокурорских проверок получила законодательную регламентацию [2]. Получили закрепление в действующем законодательстве такие дефиниции, как «решение о проведении проверки», «решение о расширении предмета проверки», «решение о приостановлении проверки», «возобновление проверки».

Исходя из материалов прокурорских проверок, можно сделать вывод, что наиболее часто предметом прокурорских проверок в разрешительной сфере становится несоблюдение действующего законодательства руководителями такого вида бизнеса, как малый. В отношении большинства из представителей малого бизнеса проверки прокуратурой ранее вовсе не проводились, поэтому такие проверки становятся для них первыми. Следовательно, не имея специальных знаний, они не могут полноценно представлять всю последовательность данной проверки, нормативно-правовую базу, регламентирующую прокурорские проверки, для чего представителю малого бизнеса будет необходимо обратиться за юридической консультацией, времени на которую законодателем фактически не предоставлено.

Представляется необходимым конкретизировать срок для уведомления о решении проведения проверки, для чего в качестве примера можно использовать ст. 10 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Следует установить в законодательстве срок, в который должно быть направлено уведомление о проведении проверки, а именно – не менее чем за сутки до ее начала. За прокурорами следует также сохранить право на уведомление о начале проверки непосредственно в сам момент начала, если имеют место основания, позволяющие предполагать возможность сокрытия совершенного правонарушения виновным лицом.

На необходимость внесения такого рода изменений в действующее законодательство неоднократно указывалось в различного рода научных публикациях. Так, С.С. Терещук, отмечает, что внесение соответствующих изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» в части определения порядка начала проведения прокурорской проверки и ее сроков, по мнению автора, помимо предотвращения необоснованного вмешательства прокуроров в деятельность коммерческих и некоммерческих организаций, в т.ч. воинских частей и органов военного управления, нацелен на изменение надзорной политики прокуратуры с количественных показателей на более качественный уровень работы [3, с. 166].

Под прокурорской проверкой понимается результат организационных мероприятий, проводимых сотрудниками органов прокуратуры, и подразумевает непосредственную деятельность по осуществлению прокурорского надзора.

Действия, которые предпринимает прокурор в ходе проверки, должны создать в совокупности такие условия, которые позволят привлечь к ответственности виновное лицо. Только благодаря внесению мер прокурорского реагирования в

отношении проверяемого хозяйствующего лица, представляется возможным устранить все те нарушения закона, которые были установлены прокурором.

С целью обеспечения единообразного применения законодательства при проведении мероприятий по контролю на территории Республики Крым, в связи с вступлением в силу Федерального закона от 29.11.2014 № 377-ФЗ «О развитии Крымского федерального округа и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя» [4], Генеральной прокуратурой РФ даны соответствующие разъяснения.

Так, в соответствии со ст. 1 Закона № 377-ФЗ территории Республики Крым и города федерального значения Севастополя являются свободной экономической зоной, на которой действует особый режим осуществления предпринимательской и иной деятельности.

При этом согласно ч. 2 ст. 22 Закона № 377-ФЗ к отношениям, связанным с осуществлением государственного контроля (надзора) на территории свободной экономической зоны, применяются положения Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» с учетом особенностей организации и проведения проверок, установленных названной статьей.

Согласно части 5 статьи 22 Закона № 377-ФЗ внеплановые проверки юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность на территории свободной экономической зоны, проводятся по согласованию с уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти.

В этой связи проведение внеплановых проверок осуществляется по согласованию с Министерством, без согласования с прокурорами.

Подготовительный этап прокурорской проверки характеризуется тем, что прокурору необходимо определить законодательную базу предстоящей проверки, так как в каждом индивидуальном случае она будет различной. На данном этапе возможно возникновение проблем, которые обусловлены ранее действующим законодательством на территории Республики Крым до марта 2014 г., а именно – время получения разрешения, а также срок его действия. Перед прокурором стоит задача выяснения сроков получения определенного разрешения, критерии надзора за соблюдением определенных разрешений, которые были выданы заинтересованным субъектам еще до момента вступления Республики Крым в состав РФ на основании законодательных норм, действующих до 18 марта 2014 года, без условий продления на аналогичных условиях. Пролонгация срока действия выданных разрешений возможна только при наличии всех критериев, которые установлены на уровне федерального законодательства к заинтересованным субъектам.

Прокурору нельзя также игнорировать и установление факта законности получения проверяемого разрешения. Если у прокурора возникают какие-либо сомнения в действительности разрешения, которое стало объектом прокурорской проверки, имеется возможность инициировать документоведческую экспертизу. В частности, к оформлению поддельных разрешений могло привести то обстоятельство, что у многих руководителей остались в распоряжении украинские

печати, бланки, поэтому не исключаются различные факты злоупотребления в таких ситуациях.

Следующим этапом прокурорской проверки выступает основной этап, в рамках которого прокурором изучаются все разрешительные документы, посредством которого проверяемому объекту разрешен определенный вид деятельности. Это могут быть лицензионные разрешения, ввод в эксплуатацию определенных установок или механизмов, организационно-распорядительные документы (уставы, приказы). Также в распоряжения прокурора для ознакомления должны быть переданы и иные документы, в частности, отчетная документация, переписки с вышестоящими организациями, контролирующими органами, должностными лицами. Если ранее в отношении данного объекта уже проводились проверки, то прокурор также обязан ознакомиться и с материалами этих проверок.

Завершающий этап прокурорской проверки предполагает принятие решения, составление акта прокурорской проверки, в котором в полном объеме отображается состояние законности на том объекте, в отношении которого проводилась проверка. Прокурор в своем акте также обязан зафиксировать выявленные нарушения, причины и условия их совершения, а также определить тех субъектов, которые виновны в их совершении. Так, в акте должны быть отображены такие сведения, как период, на протяжении которого проводилась проверка, предмет и объект проверки, на каком основании была произведена данная проверка и итоговые выводы по проверке [5, с. 32].

По завершению проверки прокурор обязан ознакомить руководителя проверяемого объекта с результатами самой проверки, зафиксированными в акте или справке. Информация о результатах проверки также должна быть донесена и до сведения тех лиц, вина в совершении правонарушений которых выявлена.

Следует отметить, что заключительный этап прокурорской проверки связан непосредственно с результатом самой проверки. Прокурором осуществляется оценка и анализ всех материалов и документов, полученных в рамках прокурорской проверки. Если имеется необходимость использования дополнительных познаний, то он может привлечь для этого прокуроров, занимающихся специализированными видами надзора. Прокурором может быть также назначено и проведено оперативное совещание на территории прокуратуры, или же на самом объекте, где проводится проверка. Оценивая материалы прокурорской проверки, прокурор должен выявить причины и условия, которые способствовали совершению правонарушения, определить, как устранить выявленные нарушения, и какие профилактические меры необходимо предпринять.

Оформленные акты прокурорского реагирования вносятся исключительно на основе тщательно проведенной проверки, включая глубокий анализ выявленных несоответствий законодательства. Документ должен содержать самую полную информацию, при изучении которой можно было бы сразу понять позицию прокурора.

При выявлении нарушений закона в разрешительной сфере, прокурорам необходимо принимать исчерпывающие меры прокурорского реагирования, добиваться реального их устранения, при наличии оснований безотлагательно решать вопрос о привлечении виновных лиц к административной и уголовной ответственности.

Некоторые ученые выделяют и четвертый этап прокурорской проверки – контроль за исполнением принятых мер по устранению нарушений, за привлечением к ответственности виновного лица. Это полномочие прокурор может проводить инициативно, без повода, сплошным методом.

Важной проблемой исследуемой сферы является отсутствие типовых бланков, а также требований к содержанию таких документов как «решение о продлении срока проведения проверки», «решение о приостановлении проверки» и «решение о возобновлении проверки».

Приказом Генеральной прокуратуры РФ от 17.03.2017 № 172 «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора в связи с принятием Федерального закона от 07.03.2017 № 27-ФЗ» [6] установлены типовые формы только для решения о проведении проверок, решения о расширении предмета проверки и акта проверки, по результатам которой не выявлено нарушений закона.

Следовательно, необходимо законодательно закрепить типовые формы, а также требования к содержанию вышеуказанных документов. Свободная форма документов влечет за собой сложность для проверяемого лица в установлении характера, оснований и юридической силы полученного текста.

Помимо этого, считаем необходимым законодательно закрепить способы уведомления о принятии решений о проведении проверки (например, направление уведомления заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении, направление уведомления в форме электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью). Официальное закрепление способов отправки таких решений способствовало бы облегчению работы сотрудников прокуратуры и позволило бы снять с них обременение личного вручения и ознакомления с копиями таких решений, особенно в случаях уклонения от вручения решения или воспрепятствования в проведении проверки.

В процессе проведенного исследования выявлено, что реализация полномочий прокуроров на практике указывает на несовершенство некоторых положений Федерального закона о прокуратуре и вызывает ряд вопросов, ответы на которые, необходимо закрепить путем издания приказа Генеральной прокуратуры РФ о порядке проведения прокурорской проверки за соблюдением федерального законодательства. Предполагается, что в таком документе должны быть закреплены права и обязанности прокуроров, права и обязанности лиц, в отношении которых осуществляется проверка, порядок информирования о принятии решения о проведении проверки и последующих этапов ее проведения, сроки проведения проверки и другое по аналогии с административным регламентом осуществления надзорной деятельности.

#### Список литературы

1. Постановление Конституционного Суда РФ от 17 февраля 2015 г. № 2-П «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» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации, 2015 г., № 2.
2. Федеральный закон от 07.03.2017 № 27-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 13.03.2017, № 11, ст. 1536.
  3. Терещук С.С. Основания проведения прокурорской проверки и порядок уведомления о ней // Военное право. – 2017. - № 5 (45). – С. 164-169.
  4. Федеральный закон от 29.11.2014 № 377-ФЗ (ред. от 23.06.2020) «О развитии Республики Крым и города федерального значения Севастополя и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя» // Собрание законодательства РФ, 01.12.2014, № 48, ст. 6658.
  5. Федоров А.А. О порядке проведения проверок органами прокуратуры Российской Федерации // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. – 2016. - № 4. – С. 31-38.
  6. Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 17.03.2017 № 172 «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора в связи с принятием Федерального закона от 07.03.2017 № 27-ФЗ» // СПС «КонсультантПлюс».

**Mogorychev A. M. Directions for improving the supervision of the implementation of laws on the licensing system in the Republic of Crimea** // Scientific notes of V. I. Vernadsky Crimean federal university. Juridical science. – 2021. – Т. 7 (73). № 2. – P. 275-280.

In this publication, the author identifies the problematic aspects and prospects for improving the supervision of the implementation of laws on the licensing system in the Republic of Crimea. It is revealed that the problems in the studied area are due to the fact that a large number of permits for certain types of activities were issued and issued in accordance with the legislative norms that were in force on the territory of the Republic of Crimea until March 18, 2014. When supervising the implementation of laws in the permissive sphere, the prosecutor often has to appoint documentary examinations, since at the time of the transition of the Republic of Crimea to the Russian Federation, the heads of organizations and institutions still have seals and forms at their disposal, which does not exclude cases of abuse and the production of forged documents.

**Keywords:** prosecutor's supervision, licensing system, document expertise, stages of verification, small business, explanations, legal entities, individual entrepreneurs.

#### **Spisok literatury**

1. Postanovleniye Konstitutsionnogo Suda RF ot 17 fevralya 2015 g. № 2-P «Po delu o proverke konstitutsionnosti polozheniy punkta 1 staty 6, punkta 2 staty 21 i punkta 1 staty 22 Federalnogo zakona «O prokureture Rossiyskoy Federatsii» v svyazi s zhalobami mezhtseionalnoy assotsiatsii pravozashchitnykh obshchestvennykh obyedineniy «AGORA», mezhtseionalnoy obshchestvennoy organizatsii «Pravozashchitnyy tsentr «Memorial», mezhdunarodnoy obshchestvennoy organizatsii «Mezhdunarodnoye istoriko-prosvetitel'skoye. blagotvoritel'noye i pravozashchitnoye obshchestvo «Memorial», regionalnoy obshchestvennoy blagotvoritel'noy organizatsii pomoshchi bezhentsam i vynuždennym pereselentsam «Grazhdanskoye sodeystviye», avtonomnoy nekommercheskoy organizatsii pravovykh, informatsionnykh i ekspertnykh uslug «Zabaykalskiy pravozashchitnyy tsentr», regionalnogo obshchestvennogo fonda «Mezhdunarodnyy standart» v Respublike Bashkortostan i grazhdanki S.A. Gannushkinoy» // Vestnik Konstitutsionnogo Suda Rossiyskoy Federatsii. 2015 g., № 2.
2. Federalnyy zakon ot 07.03.2017 № 27-FZ «O vnesenii izmeneniy v Federalnyy zakon «O prokureture Rossiyskoy Federatsii» // Sobraniye zakonodatelstva RF. 13.03.2017. № 11. st. 1536.
3. Tereshchuk S.S. Osnovaniya provedeniya prokurorskoy proverki i poryadok uvedomleniya o ney // Voennoye pravo. – 2017. - № 5 (45). – S. 164-169.
4. Federalnyy zakon ot 29.11.2014 № 377-FZ (red. ot 23.06.2020) «O razvitiy Respubliki Krym i goroda federalnogo znacheniya Sevastopolya i svobodnoy ekonomicheskoy zone na territoriyakh Respubliki Krym i goroda federalnogo znacheniya Sevastopolya» // Sobraniye zakonodatelstva RF. 01.12.2014. № 48. st. 6658.
5. Fedorov A.A. O poryadke provedeniya proverok organami prokuratury Rossiyskoy Federatsii // Probely v rossiyskom zakonodatel'stve. Yuridicheskiy zhurnal. – 2016. - № 4. – S. 31-38.
6. Prikaz Generalnoy prokuratury Rossiyskoy Federatsii ot 17.03.2017 № 172 «O nekotorykh voprosakh organizatsii prokurorskogo nadzora v svyazi s prinyatiyem Federalnogo zakona ot 07.03.2017 № 27-FZ» // SPS «KonsultantPlyus».