

УДК 343.163

**Роль органов прокуратуры
в обеспечении прав субъектов
предпринимательской
деятельности: история развития
и современные выводы**

**Role of the Prosecution Authorities
in Ensuring the Rights of Business
Entities: History of Development
and Modern Findings**

Халеппо Ирина Михайловна

начальник отдела по надзору за соблюдением
прав предпринимателей управления по надзору
за исполнением федерального законодательства,
младший советник юстиции,
кандидат юридических наук
samprokpravo@mail.ru

Haleppo Irina Mikhailovna

Head of the Department for Supervision of
Compliance with the Rights of Entrepreneurs of the
Department for Supervision of Execution of Federal
Legislation, Junior Counsellor of Justice,
Candidate of Juridical Sciences



Статья посвящена исследованию исторических этапов организации надзорной деятельности в сфере защиты прав предпринимателей при реализации контрольно-надзорной деятельности. На основе анализа предлагаемых научных и законодательных определений понятия «непосредственная угроза причинения вреда» выдвигаются предложения, направленные на совершенствование федерального законодательства. Рассматривается проблематика правоприменения ст. 4.1.1 КоАП РФ при привлечении к административной ответственности органов местного самоуправления.

Ключевые слова: контрольно-надзорная деятельность, непосредственная угроза причинения вреда, замена административного штрафа предупреждением.

The article is devoted to the study of the historical stages of the organization of supervisory activities in the field of protection of the entrepreneurs' rights in the implementation of control supervision activity. Based on the analysis of the proposed scientific and legislative definitions of the concept of «immediate threat of harm infliction», proposals aimed at improving federal legislation are put forward. The topics of law enforcement of Article 4.1.1 of the Administrative Code of the Russian Federation when instituting administrative action against local self-government authorities are considered.

Keywords: control supervision activity, immediate threat of harm infliction, replacement of an administrative fine with a warning.

Механизм модернизации цивилизации представляет собой «вызов», на который каждое общество дает «ответ» в соответствии с принципами, структурами и символами, заложенными в достижениях его длительного развития [5]. Таким «ответом» Российской цивилизации выступила реформа контрольно-надзорной деятельности, направленная на улучшение условий ведения бизнеса, снижения административного давления на него.

В связи с ограниченным объемом настоящего исследования остановимся на основных этапах развития надзорной деятельности.

Если, как правильно замечает Эриашвили Н.Д., русскому предпринимательству более тысячи лет [3], то надзорная деятельность на данном направлении не имеет столь длительного развития.

На ранних этапах роль прокуратуры отмечается незначительная, поскольку основной упор приходился на законность принятых решений органами власти, наполняемость и растрату бюджетных средств. Активизация работы прокуратуры на данном направлении приходится на современный период.

В условиях вступления в силу Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», регулирующего контрольно-надзорную деятельность, работа органов прокуратуры претерпела модификацию.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 10.03.2022 № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» определены исключительные основания проведения в 2022 году внеплановых контрольных мероприятий, в числе которых – непосредственная угроза причинения вреда жизни и тяжкого вреда здоровью граждан, непосредственная угроза обороне страны и безопасности государства и непосредственная угроза возникновения чрезвычайных ситуаций природного и (или) техногенного характера.

Таким образом, законодатель ввел оценочное понятие «непосредственная угроза причинения вреда», законодательное определение которого отсутствует.

Министерство экономического развития России попыталось разъяснить применение данного термина, указав, что непосредственная угроза подразумевает высокую степень вероятности причинения соответствующего вреда в краткосрочной перспективе [2]. При этом обоснованность решения органа контроля о наличии такой ситуации и необходимости проведения проверки дается органом.

В юридической литературе также проводятся исследования по определению понятия «угроза причинения вреда», но существенным в раскрытии данного понятия авторы видят в наступлении (либо возможности их наступления) вредных последствий [1]. Другие авторы исходят



из непосредственного ущерба охраняемым законным ценностям [4]. Под ущербом же понимаются расходы, которые лицо, чье право нарушено, произвело или должно будет произвести для восстановления нарушенного права, утрата или повреждение имущества (ст. 15 Гражданского кодекса Российской Федерации).

Данные позиции требуют уточнения, поскольку упускается из поля зрения наличие причинно-следственной связи между деянием (угрозой) и наступившим вредом.

Практическая сложность в определении наличия угрозы сводится к субъективному пониманию тех либо иных аспектов случившегося.

Полагаем, что данный вопрос требует законодательного регулирования. Основной акцент при выработке понятийного аппарата должен смещаться на применение риск-ориентированного подхода, а именно категории рисков и критерии риска в отношении осуществляемых органами контроля видов государственного, муниципального контроля (надзора), а также причинной связи между совершаемыми действиями лица и причиненным вредом.

С позиции обозначенной темы представляет интерес вопрос привлечения органов местного самоуправления к административной ответственности в виде предупреждения на основании ст. 4.1.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ).

Так, ст. 3.4 и 4.1.1 КоАП РФ урегулированы основания, условия и порядок замены административного штрафа на предупреждение.

Согласно Федеральному закону от 08.12.2020 № 410-ФЗ о внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, действие ст. 3.4 и 4.1.1 КоАП РФ распространено на некоммерческие организации и их работников.

Статьей 4.1.1 КоАП РФ установлено императивное требование заменять административное наказание в виде административного штрафа на административное наказание в виде предупреждения при наличии



оснований, предусмотренных ч. 2 ст. 3.4 КоАП РФ, а именно: совершение административного правонарушения впервые, отсутствие причинения вреда, имущественного ущерба.

Как показывает правоприменительная практика, органами, уполномоченными на рассмотрение дел об административных правонарушениях, административное наказание за совершенное должностным лицом органа местного самоуправления заменялось на предупреждение на основании его отнесения к некоммерческим организациям.

Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусмотрено, что органы местного самоуправления, которые в соответствии с настоящим Федеральным законом и уставом муниципального образования наделяются правами юридического лица, являются муниципальными казенными учреждениями, образуемыми для осуществления управленческих функций, и подлежат государственной регистрации в качестве юридических лиц в соответствии с федеральным законом.

Нормами Гражданского кодекса Российской Федерации учреждения отнесены к некоммерческим организациям (ст. 50), в связи с чем сделан вывод о правовой природе органов местного самоуправления как некоммерческой организации.

Вместе с тем, понятие и перечень некоммерческих организаций установлены не только Гражданским кодексом Российской Федерации, но и Федеральным законом от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

В соответствии с ч. 5 ст. 1 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» действие данного закона не распространяется на органы государственной власти, иные государственные органы, органы управления государственными внебюджетными фондами, органы местного самоуправления, публично-правовые компании, а также на автономные учреждения, если иное не установлено федеральным законом.

Таким образом, органы местного самоуправления не могут быть отнесены к некоммерческим организациям. Полагаем, что распространение меры наказания на органы власти в виде предупреждения не несет достаточности превентивных мер, направленных на недопущение совершения ими правонарушений.

Библиографический список

1. Оценочные признаки в Уголовном кодексе Российской Федерации: научное и судебное толкование: научно-практическое пособие / Ю.И. Антонов, В.Б. Боровиков, А.В. Галахова и др.; под ред. А.В. Галаховой. Москва: Норма, 2014. 735 с.
2. Письмо Министерства экономического развития РФ от 24 марта 2022 г. № Д24и-8436 «О разъяснении особенностей организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля в 2022 году» // Официальные документы. № 13. 05-11.04.2022.
3. Предпринимательское право: учебник для вузов / под. ред. Н.М. Коршунова, Н.Д. Эриашвили. М.: Юнити-Дана, Закон и право, 2003. 463 с.
4. Тихомирова Л.А. Реформа контрольно-надзорной деятельности («регуляторная гильотина») в сфере промышленной безопасности. СПС КонсультантПлюс, 2021.
5. Эйзенштадт Ш. Революция и преобразование обществ. Сравнительное изучение цивилизаций. Москва: Аспект Пресс, 1999. – 415 с.

