

Текст выступления заместителя начальника Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации – начальника управления по надзору за соблюдением прав предпринимателей Кононенко А.Н. на конференции руководителей прокуратур европейских государств, планируемой к проведению 6-9 июля 2021 г., на тему «Защита прав предпринимателей»

Уважаемые коллеги!

Рад приветствовать всех участников конференции.

В последнее время перед мировым сообществом из-за пандемии стоят непростые вызовы. Их преодоление требует решительных шагов по поддержке бизнеса и, соответственно, восстановлению экономики.

Существенная роль в создании благоприятных условий для осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности в нашей стране отведена прокуратуре, наделенной в отличие от других государственных органов, обширными полномочиями вне уголовно-правовой сферы.

Хотел бы отметить, что для успешной реализации этой задачи в Генпрокуратуре России еще в 2012 году создано управление по надзору за соблюдением прав предпринимателей, состоящее из 2-х отделов. Их основными функциями являются, прежде всего, предотвращение необоснованного вмешательства проверяющих структур, иными словами контролеров, в деятельность хозяйствующих субъектов. Речь идет о таких ведомствах, которые осуществляют пожарный, санитарный, ветеринарный, технологический и другие виды контроля и надзора. При этом в постоянном поле зрения работников управления находятся вопросы

исполнения законодательства о развитии малого и среднего предпринимательства, об организации предоставления государственных и муниципальных услуг, о лицензировании, антимонопольного и иного законодательства.

Помимо реализации надзорных полномочий управлением осуществляется координация деятельности 85 региональных прокуратур и других специализированных прокуратур – природоохранных и транспортных, в том числе посредством направления методических документов.

Благодаря принимаемым управлением организационным мерам прокурорами ежегодно выявляются многочисленные нарушения законов о защите прав предпринимателей. Для их устранения принимается весь комплекс мер прокурорского реагирования от предупредительных до пресекательных, включая инициирование уголовного преследования чиновников, препятствующих ведению бизнесу.

После прокурорского реагирования из правовых актов, регулирующих правоотношения с участием предпринимателей, исключаются административные барьеры, обременительные обязанности, коррупциогенные факторы и другие дефекты правового регулирования, мешающие нормальной хозяйственной деятельности.

При этом, разумеется, прокуроры в равной степени защищают бизнес как отечественный, так и зарубежный. Любая организация, будь то иностранная компания или российское предприятие, получит защиту, если чиновниками попираются ее права и законные

интересы.

Поскольку нарушения прав предпринимателей зачастую носят латентный характер в работу прокуроров активно внедряются новые формы коммуникации (*слайд № 1*). Уделяется большое внимание **открытому и честному диалогу с предпринимательским сообществом.**

Например, за полтора года только Генеральным прокурором проведено пять личных приемов представителей бизнеса в регионах страны.

На этих мероприятиях предприниматели обратились с жалобами на неоплату заказчиками исполненных публичных контрактов, незаконные отказы региональных органов власти в предоставлении финансовой поддержки, ненадлежащее осуществление чиновниками полномочий в сфере организации нестационарной торговли, проведение контролерами проверок в отсутствие оснований.

По всем поступившим сигналам о нарушениях прав бизнесменов незамедлительно организуются проверочные мероприятия.

Во исполнение поручения Главы государства органы прокуратуры с 2019 года участвуют в работе по рассмотрению обращений предпринимателей **в связи с оказанием на них необоснованного давления со стороны правоохранительных органов, поступающих посредством специально созданной цифровой платформы.** Такие сообщения в соответствии с утвержденным регламентом рассматриваются в сокращенные сроки.

Результаты всех проведенных по ним нижестоящими прокурорами проверок находятся на контроле в структурных подразделениях Генпрокуратуры с учетом компетенции.

Востребована и эффективна открытая в 2016 году в Генпрокуратуре **Прямая линия для предпринимателей**. Поступающие посредством названного канала связи жалобы также разрешаются в особом порядке.

С использованием современных технологий ежемесячно проводится **Всероссийский день приема предпринимателей**. Только в центральном аппарате Генпрокуратуры в текущем году на личном приеме принято почти полсотни представителей хозяйствующих субъектов.

Надежным союзником прокуроров в создании безбарьерной среды для бизнеса выступает институт уполномоченных по защите прав предпринимателей. В настоящее время такие уполномоченные осуществляют свою деятельность как на федеральном уровне, так и в регионах страны.

Вот уже **9-ой год на площадке Генпрокуратуры функционирует межведомственная рабочая группа по защите прав предпринимателей** с участием федерального бизнес-омбудсмена (*слайд № 2*). Несмотря на пандемию, ее работа не приостанавливалась. На заседаниях рассматривались актуальные проблемы предпринимательства и конкретные жалобы хозяйствующих субъектов о необоснованном уголовном преследовании.

По результатам обсуждения на заседаниях этой группы

обращений бизнесменов и принятых по ним мер **прекращены уголовные дела или изменена мера пресечения** на не связанную с лишением свободы **в каждом 8 случае.**

Аналогичные рабочие группы функционируют и в нижестоящих прокуратурах, ими налажено конструктивное сотрудничество с региональными уполномоченными.

Прокурорами на постоянной основе осуществляется **мониторинг** состояния законности в сфере соблюдения прав предпринимателей, в том числе решений арбитражных судов. Проводятся проверки по интернет-публикациям, при наличии оснований осуществляется прокурорское реагирование.

Принимаемые руководством страны **меры по поддержке бизнеса**, пострадавшего в период пандемии, внесли коррективы и в работу прокуроров. Потребовалось усилить надзор за соблюдением прав малого и среднего бизнеса на получение от государства финансовой помощи и налоговых льгот, специальных кредитных ресурсов, отсрочки по арендной плате и других гарантированных преференций.

В ряде регионов только после прокурорского вмешательства приняты или приведены в соответствие с федеральным законодательством программы поддержки представителей бизнеса, фактически реализованы и профинансированы их мероприятия.

Прокуроры принципиально реагируют на неправомерное использование бюджетных средств, выделенных на поддержку предпринимателей, на незаконные отказы в оказании им финансовой помощи, в том числе в возможности льготного кредитования

бизнеса.

Одним из ключевых направлений прокурорской деятельности в рассматриваемом направлении остается **надзор за исполнением законодательства при оказании бизнесменам государственных и муниципальных услуг.**

Прокуроры пристально следят за соблюдением требований законодательства при утверждении административных регламентов предоставления услуг, которые делают алгоритм их получения прозрачным, четким и понятным, минимизируют риски коррупционных проявлений.

В нашей стране в деятельности органов власти активно используются современные информационные технологии. Поэтому и в период действия ограничительных противопандемических мер оказание услуг не приостанавливается.

Этому способствует работа прокуроров по обеспечению возможности **получения публичных услуг в электронном виде.**

Кроме того, у Генпрокуратуры есть ресурс, позволяющий дистанционно выявлять нарушения при предоставлении бизнесменам государственных услуг. Речь идет о федеральной государственной информационной системе, обеспечивающей процесс досудебного обжалования решений и действий (бездействия), совершенных при оказании услуг.

В частности, в текущем году приняты меры прокурорского реагирования в отношении двух федеральных ведомств, которыми в установленном порядке не приняты решения по более чем 900 обращениям предпринимателей о несогласии с порядком оказания

им государственных услуг. В настоящее время эта работа данными ведомствами налажена.

Понимая, что в условиях локдауна **возврат долгов по государственным и муниципальным контрактам** жизненно необходим для предпринимателей, Генпрокуратура буквально в ручном режиме корректирует работу нижестоящих прокуратур по этому вопросу (*слайд № 3*).

Благодаря надзорному реагированию за полтора года погашена задолженность публичных заказчиков перед бизнесом в размере более 43 млрд. рублей, что составляет полмиллиарда евро, а с 2015 года ликвидированы долги на сумму 190 млрд. рублей или 2,2 млрд. евро. Темпы работы прокуроров на этом направлении не снижаются.

Не менее важным направлением работы прокуроров является защита бизнеса от необоснованного вмешательства в хозяйственную деятельность со стороны органов контроля (надзора).

Российское законодательство с 2008 года наделяет прокуроров функциями согласования проводимых контролерами плановых и внеплановых мероприятий.

Следует отметить, что в истекшем 2020 году надзорная практика в этой сфере была подчинена задаче **неукоснительного соблюдения моратория на проведение проверок в период пандемии**. Факты игнорирования данного запрета пресекались практически во всех регионах страны.

Генпрокуратурой скоординированы действия прокуроров

по минимизации числа контрольных мероприятий в условиях введенных правительством ограничений на осуществление хозяйственной деятельности (*слайд № 4*).

В сжатые сроки удалось наполовину сократить ежегодный Сводный план проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на 2020 год, исключив около 200 тысяч запланированных контролерами проверок и снизив их число до исторического минимума в 173 тысячи.

По инициативе Генпрокуратуры мораторий на планирование проверок малых предприятий продлен и на текущий 2021 год.

Принятые организационные меры позволили отклонить 128 тыс. или каждое четвертое мероприятие по контролю из числа предложенных контролирующими органами на этот год. Работа прокуроров на этом направлении проиллюстрирована на следующем слайде.

При реализации полномочий по согласованию внеплановых контрольных мероприятий в 2020 году прокурорами не допущено вмешательство в деятельность почти 40 тысяч хозяйствующих субъектов. Предлагаю обратиться к слайду (*слайд № 5*).

Прокуроры добивались не только отмены результатов незаконных мероприятий по контролю и возврата назначенных предпринимателям административных штрафов, но и привлечения недобросовестных контролеров к ответственности.

В истекшем году в 75 регионах страны более 600 мероприятий по контролю признаны неправомерными. По инициативе прокуроров десятки тысяч контролёров понесли административную

и дисциплинарную ответственность за необоснованное вмешательство в хозяйственную деятельность и иные нарушения законодательства о госконтроле.

Прокуроры активно участвуют в нормотворческой деятельности, обеспечивая «донастройку» законов, затрагивающих права предпринимателей.

К примеру, с 1 июля этого года вступил в силу новый **Закон о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле**. Активное участие Генпрокуратуры в его разработке и принятии позволило не только сохранить правозащитный потенциал прокуратуры, но и преумножить его посредством расширения полномочий. Теперь практически любой визит представителя контролирующего органа к бизнесмену станет возможен только с согласия прокурора и после внесения информации об этом в специализированную базу данных – **Единый реестр контрольных надзорных мероприятий**.

Реестр должен стать действенным инструментом гласности контрольно-надзорной деятельности в масштабах всей страны и механизмом взаимодействия контролера с проверяемым лицом и прокурором, что позволит отказаться от бумажного документооборота и ускорить обмен информацией между ними. Функции оператора реестра выполняет Генпрокуратура.

Прокуроры уже приступили к реализации данных новелл с учетом ранее наработанного опыта.

Для сокращения рисков необоснованного вмешательства в предпринимательскую деятельность **правоохранительными органами принимаются меры по выявлению и устранению обстоятельств, способствующих оказанию давления на бизнес.**

Так, Генпрокуратурой в прошлом году совместно с заинтересованными ведомствами принято межведомственное указание «Об усилении прокурорского надзора и ведомственного контроля за органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие по уголовным делам о преступлениях в сфере предпринимательской деятельности».

Кроме того, МВД России издано указание об усилении процессуального контроля за законностью возбуждения и расследования уголовных дел данной категории.

Следует отметить, что скоординированные действия правоохранительных органов способствовали **существенному сокращению в истекшем году количества нарушений, допущенных в ходе уголовного судопроизводства в отношении предпринимателей (слайд № 6).**

В частности, на 26,5 % снизилось число отмененных прокурорами и руководителями органов предварительного расследования незаконных решений, принятых по итогам процессуальных проверок, и на 20 % – по результатам расследования уголовных дел в сфере предпринимательской деятельности.

Необходимо отметить и то, что на обеспечение гарантий

защиты от необоснованного уголовного преследования субъектов бизнеса повлияло своевременное выявление прокурорами и руководителями следственных органов около 200 необоснованных решений

о возбуждении уголовных дел рассматриваемой категории, принятых в отсутствие достаточных данных, указывающих на признаки преступлений.

Реализация запретительных процедур и процессуальных ограничений, внесенных при участии Генпрокуратуры в уголовно-процессуальное законодательство, в достаточной степени гарантирует защищенность предпринимателей от необоснованного применения в отношении них меры пресечения в виде заключения под стражу.

При рассмотрении вопроса об аресте представителей бизнеса правоохранительными и судебными органами, а также прокурорами в обязательном порядке рассматривается возможность избрания меры пресечения, не связанной с лишением свободы. Предприниматели заключаются под стражу, как правило, в исключительных случаях либо в связи с возможным назначением наказания в виде реального лишения свободы.

Следствием этого стало сокращение более чем на 22 % числа рассмотренных судами ходатайств следственных органов об аресте предпринимателей (с 270 до 210).

Продление сроков содержания под стражей обусловлено тяжестью предъявленного обвинения и обоснованными данными

о возможности обвиняемых оказать давление на участников уголовного судопроизводства и скрыться от следствия и суда.

В прошлом году лишь по 6 % таких ходатайств (39 из 653) судами приняты решения об отказе в их удовлетворении, в основном по причине повторного указания на необходимость производства следственных действий, для проведения которых срок нахождения под стражей продлевался ранее.

В целях защиты прав подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений в сфере предпринимательской деятельности Генпрокуратурой поддержана инициатива федерального бизнес-омбудсмана о расширении компетенции уполномоченных посещать места содержания под стражей и учреждения, исполняющие наказание в виде лишения свободы. Соответствующий закон уже принят.

Подводя итог, следует подчеркнуть, что прокуроры должны не только сохранить набранный темп в деле защиты прав предпринимателей, но и действовать на перспективу. Этого объективно требует объем стоящих перед нами задач.

Убежден, что отстаивать базовые принципы законности как в интересах государства, так и в интересах предпринимателей, можно только совместными с органами государственной власти и предпринимательским сообществом усилиями.

Надеюсь, что повышению результативности работы в этой сфере будет способствовать обмен опытом с заинтересованными

прокуратурами зарубежных государств.