

ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НАЗНАЧЕНИЯ ПРОКУРОРОМ РЕВИЗИИ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ИХ РЕШЕНИЮ

Кочева Д. В.¹

Ключевые слова: ревизия по требованию прокурора, полномочия прокурора, надзор за исполнением законов.

Аннотация

Цель работы: разработка и формулирование совокупности новых научно обоснованных предложений, направленных на решение некоторых теоретических и прикладных проблем, связанных с пониманием права прокурора назначать ревизии, его регламентацией и реализацией.

Методы исследования: диалектический — правовые явления и процессы, составляющие предмет научных изысканий автора, рассмотрены с позиции их развития, взаимодействия, взаимосвязи и взаимообусловленности. С применением общенаучных (универсальных) методов — анализа, индукции, синтеза изучены сущностные характеристики предмета исследования. Частнонаучным методом (формально-юридическим) истолкована значимая для достижения цели исследования терминология.

Результаты исследования: обобщены, структурированы, критически оценены и изложены в репрезентативной форме. В частности, автор аргументировала суждения о научной практико-ориентированной потребности в ретроспективном обзоре и осмыслении в современных реалиях вопросов назначения прокурором ревизий при осуществлении надзора за исполнением законов вне уголовно-правовой сферы; о недостаточном объёме правовой регламентации процесса воплощения в жизнь поднадзорными прокуратуре объектами требований прокурора о проведении ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций. В настоящей научной статье, на основе урегулированного порядка поручения прокурором поднадзорным прокуратуре объектам провести проверку или контрольные (надзорные) мероприятия, сформулированы предложения по решению некоторых проблем, выявленных в существующем правовом механизме назначения прокурором ревизий.

DOI: 10.24682/2226-0692-2024-3-24-31

Введение и постановка задач

Данное исследование может быть интересно практическим работникам органов прокуратуры и поднадзорных прокуратуре органов, а также аспирантам и студентам, рассматривающим вопросы регулирования, интерпретации и реализации полномочий прокурора по выявлению нарушений законов вне уголовно-правовой сферы².

Для достижения обозначенной выше цели в рамках выбранной темы автором поставлены следующие задачи:

- проанализировать научные и правовые определения термина «ревизия»;

- скомпилировать наработки советских и российских специалистов в области прокурорской деятельности;
- провести мониторинг правовых актов, регулирующих вопросы назначения прокурором ревизий и их проведения;
- сопоставить полномочия прокурора, сходные по правовой природе с требованием о проведении ревизий;
- проанализировать примеры из публичной судебной практики.

По итогам проведённой работы вниманию читателя представляются следующие выводы.

Решение поставленных задач

Право прокурора требовать проведения ревизий (в тексте также — назначать, поручать ревизии) из-за фрагментарных упоминаний о нём в про-

² Подразумеваются отрасли прокурорского надзора за исполнением законов (в том числе судебными приставами), соблюдением прав и свобод человека и гражданина: абзацы второй, третий и пятый пункта 2 статьи 1; главы 1, 2 раздела III; полномочия: пункт 13 статьи 21, пункт 1 статьи 22, абзац пятый пункта 1 статьи 27 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации». Результатам исследования соответствующих полномочий автор посвятила цикл своих научных статей.

¹ Кочева Дарина Викторовна, советник Юридического управления Росфинмониторинга, г. Москва, Российская Федерация; соискатель Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации, г. Санкт-Петербург, Российская Федерация. ORCID: 0000-0002-1031-5423. E-mail: slovnovetervstepi@yandex.ru

фессиональной литературе, на наш взгляд, является одним из наиболее малоизученных в теории прокурорской деятельности «общенадзорных»³ полномочий прокурора.

Оговоримся, что нижеследующие мнения специалистов по прокурорскому надзору, в отсутствие комплексного исследования по теме настоящего исследования, остаются разрозненными, и на их основе невозможно сформировать целостное знание, тем не менее они служат источниками для выработки упрощённого представления о феномене ревизий по требованию прокурора.

Ревизия — от лат. *revisio* — пересмотр, повторное исследование, проверка дел и казны; обследование чьей-либо деятельности для установления правильности и законности действий⁴. В юридической энциклопедии трактуется как «*основной метод финансового контроля, позволяющий... обследовать финансово-хозяйственную деятельность предприятий, организаций, учреждений в целях проверки её законности, правильности и целесообразности*»⁵.

В профессиональной литературе советского времени содержится множество определений ревизии, суть которых в общем смысле сводится к изучению (проверке) законности, целесообразности и достоверности хозяйственных операций⁶. Впоследствии концептуальных коррективов оно не претерпело.

В ту эпоху, характеризующуюся в науке высоким уровнем централизации экономики страны, главенствующую ролью директивных методов управления и сосредоточением основных ресурсов производства в государственной собственности, прокурорам предписывалось шире использовать право требовать проведения ревизий деятельности учреждений, предприятий и организаций в связи с имеющимися данными о нарушениях законов⁷.

Т.Л. Маркелов констатировал: «... во-первых, прокурор не в состоянии постоянно осуществлять

действенный надзор за законностью в деятельности каждой... организации ввиду их многочисленности; во-вторых, сигнализируя о фактах нарушения законности... организацией в компетентный орган... прокурор побуждает этот орган к... исполнению... обязанностей по осуществлению контроля за её деятельностью»⁸.

Рассуждения учёного, несмотря на изменение в стране форм собственности, сохранили актуальность, поскольку российские прокуроры не утратили право назначать ревизии, по-прежнему осуществляют свою деятельность в рамках разграниченной компетенции структурных элементов системы публичной власти, но в реалиях смешанной экономики, надзор в сфере которой составляет одно из приоритетных направлений их работы⁹.

Материалы ревизий с учётом других данных представляли основу для решения прокурорами вопросов о выборе и применении мер по устранению выявленных правонарушений¹⁰, а не исполнителями требований об их проведении.

В пособии, посвящённом проведению прокурорской проверки исполнения законов, ревизия представлена в качестве:

1) одной из форм выяснения интересующей прокурора информации;

2) системы контрольных действий по проверке обоснованности совершённых хозяйствующим субъектом финансовых операций в ревизуемом периоде или достигнутых результатов финансово-хозяйственной деятельности (правовая оценка законности этих операций, соблюдения сметно-финансовой и бюджетной дисциплины), по борьбе с нецелевым использованием бюджетных средств, с их хищением, незаконным расходованием;

3) проверки правильности постановки бухгалтерского учёта, бухгалтерских записей, учёта материальных ценностей на государственных (унитарных) предприятиях и в бюджетных организациях¹¹.

И.И. Головкин, М.В. Маматов, Н.В. Субанова отмечали, что прокурор, назначая ревизию, осуществляет надзор за законностью её проведения в отношении адресата соответствующего требования¹².

Ввиду рисков злоупотреблений и искажения доводимых до прокурора итогов ревизии, не вызы-

³ Термин, в настоящее время используемый в профессиональной среде для обобщённого обозначения отраслей прокурорского надзора за исполнением законов (в том числе судебными приставами), соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Формулировка «общий надзор», к примеру, нашла отражение в Законе СССР от 30.11.1979 № 1162-Х «О прокуратуре СССР». Отдел общего надзора в соответствии с постановлением Президиума Верховного Совета СССР от 07.04.1956 «О структуре центрального аппарата Прокуратуры СССР» входил в структуру центрального аппарата Прокуратуры СССР; Березовская С.Г. Прокурорский надзор в советском государственном управлении. Общий надзор. М.: Госюриздат, 1954. С. 44—50.

⁴ Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка: в 4 т. Т. 3: П-Р. М., 2000. С. 1666; Кузнецов С.А. Большой толковый словарь русского языка. СПб., 2000. С. 1109; Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений. М., 2009. С. 671.

⁵ Юридическая энциклопедия. М., 2001. С. 936.

⁶ Данилевский Ю.А., Мезенцева Т.М. Финансовый контроль в отраслях народного хозяйства при различных формах собственности. М., 1992. С. 5.

⁷ О мерах улучшения работы органов прокуратуры по общему надзору. Приказ Генерального прокурора СССР от 04.06.1964 № 55 (извлечение) // Советская прокуратура. Сборник документов. М., 1981. С. 184—185.

⁸ Маркелов Т.Л. Приёмы прокурорского надзора за исполнением законов общественными организациями // Вопросы теории и практики прокурорского надзора: сб. науч. тр. Ч. 2. М., 1975. С. 5—6.

⁹ Абзац второй пункта 1 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина».

¹⁰ Комментарий к Закону о прокуратуре СССР. М., 1984. С. 105.

¹¹ Субанова Н.В., Маматов М.В., соавторы главы 1 в кн.: Проверка прокурором исполнения законов: пособие. М., 2015. С. 22.

¹² Головкин И.И., автор гл. 9 в кн.: Прокурорская проверка. Методика и тактика проведения: учебное пособие. М., 2019 // СПС «КонсультантПлюс»; Субанова Н.В., Маматов М.В. соавторы § 2.3 в кн.: Теоретические и организационные основы прокурорской проверки: монография. М., 2016. С. 119.

вает сомнения, что, поручая её проведение сторонним лицам, от правовой оценки прокурора не должны укрыться не только полученные ревизором результаты, но и сведения об осуществлённых им мероприятиях и соблюденных процедурных аспектах.

Подытоживая не отличающиеся особой полемичностью мнения учёных по теме настоящего исследования, ещё раз обращаем внимание на её малоизученность и недооценённость, а, следовательно, уникальность и перспективность для инноваций.

Тем временем, чтобы прокурор мог определиться с выбором в конкретной ситуации рассматриваемого нами инструмента финансового контроля, аспектом первостепенной важности является правовая определённость механизма его назначения и проведения.

Из положений Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее — Закон о прокуратуре) следует:

- › иницилируемые прокурорами ревизии могут быть дифференцированы на вневедомственные¹³, которые проводятся поднадзорными прокуратурами объектами в отношении подконтрольных или подведомственных им организаций (именно им посвящено настоящее исследование и исключительно о них повествуется далее), а также ведомственные, которые проводятся непосредственно в органах прокуратуры;
- › субъектами требования о проведении ревизии являются должностные лица руководящего звена: прокуроры или их заместители прокуратур федерального, окружного, регионального, городского, межрайонного и районного звеньев (приравненных к ним прокуратур, включая специализированные);
- › объектами указанного требования являются руководители и другие должностные лица поднадзорных прокуратур органов публичной власти федерального, регионального и муниципального уровней, а также органы управления некоммерческих и, как ни странно¹⁴, коммерческих организаций;
- › предметом ревизии является деятельность организаций, подконтрольных или подведомственных поднадзорным прокурору объектам;
- › требование о проведении ревизии подлежит безусловному исполнению надлежащим адресатом (поднадзорным прокуратуре объектом) в установленный срок;
- › надлежащие адресаты соответствующего требования (поднадзорные прокуратуре объекты) обязаны приступить к его выполнению незамедлительно;
- › затраты на проведение ревизии по требованию военного прокурора возмещаются по постанов-

лению прокурора органами военного управления, где состоят на довольствии проверяемые воинские части и учреждения;

- › за умышленное невыполнение законных требований прокурора установлена административная ответственность (в статье 17.7 КоАП РФ);
- › прокурорам запрещено подменять иные государственные органы при осуществлении надзора за исполнением законов, а также вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность организаций при осуществлении надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина¹⁵.

Суть вышеуказанных «неподмены» и «невмешательства» законодательно не раскрыта, что не способствует единообразию правоприменения [6, с. 38; 7].

Как следствие, в науке тема пределов прокурорского надзора стала обширной и дискуссионной. Для целей настоящего исследования важным видится мнение А.Х. Казариной, констатирующей несвойственность выражения прокурорского надзора в форме ревизии¹⁶.

Действительно, прокурор не наделен законом правом самостоятельно проводить ревизию, и, направляя адресату требование о её проведении, иницирует активность поднадзорного прокуратуре объекта.

А.Ю. Винокуров¹⁷, а также некоторые другие учёные в своих трудах отметили, что ревизия назначается в ходе прокурорской проверки [4, с. 45; 5], — позиция, представляющаяся оправданной, поскольку в юридическом измерении существует адресованная прокурору (в прокуратуру) информация¹⁸, которую:

- 1) прокурор не может подтвердить или опровергнуть иначе, как посредством проведения прокурорской проверки исполнения законов;
 - 2) прокурор может подтвердить или опровергнуть путём реализации других своих полномочий, которые не запрещено сочетать с проверкой исполнения законов (например, посредством направления запросов¹⁹);
 - 3) прокурор не верифицирует самостоятельно, побуждая к реализации полномочий должностных лиц органов специальной компетенции, в том числе посредством:
- › назначения ревизий, проверок, контрольных (надзорных) мероприятий;

¹⁵ Пункт 8 статьи 41.7, абзац третий пункта 2 статьи 47, пункт 2 статьи 21, абзац третий пункта 1 и пункт 4 статьи 22, пункт 3 статьи 6, пункт 2 статьи 26 Закона о прокуратуре.

¹⁶ Казарина А.Х. Общий надзор: возможности и пределы // Законность. 2003. № 7. С. 8.

¹⁷ Винокуров А.Ю., автор § 2.3 в кн.: Прокурорский надзор за исполнением законов вне уголовно-правовой сферы: проблемы теории и практики : монография. М., 2023. С. 110—114.

¹⁸ В контексте содержания второго предложения пункта 2 статьи 21 Закона о прокуратуре.

¹⁹ Их направление не только в рамках прокурорской проверки констатируется судами, см., напр.: определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27.12.2022 № 3233-О.

¹³ Классификация приведена, исходя из содержания правовой конструкции абзаца третьего пункта 2 статьи 47 Закона о прокуратуре.

¹⁴ При системном применении норм пункта 1 статьи 21, абзацев второго и третьего пункта 1 статьи 22 Закона о прокуратуре.

- перенаправления предложений, заявлений, жалоб граждан и организаций для рассмотрения по подведомственности (механизм, действующий исключительно в рамках узаконенного порядка рассмотрения обращений²⁰).

Запрет вмешательства прокурора в оперативно-хозяйственную деятельность организаций²¹ в научных трудах отождествляется:

- Н.В. Субановой с невмешательством прокурора во «внезаконодательную» сферу экономической целесообразности, в которой право принятия решения отнесено на усмотрение организации (текущие производственные операции, планирование, учёт, контроль)²²;
- М.М. Черепановым и А.В. Пугачевым с запретом прокурору совершать действия, относящиеся к текущему управлению предприятием, а также к правам и полномочиям, предусмотренным в учредительных документах органов его управления (то есть вместо них) [8, с. 92; 9].

Лингвистическое значение: оперативный — действующий быстро и своевременно, умело направляющий ход дела при изменяющихся обстоятельствах; хозяйственный — относящийся к ведению хозяйства, к его экономической, производственной стороне (хозяйство — способ/отрасль производства, совокупность производственных отношений, экономика)²³.

При оценке указанного запрета А.Ю. Винокуров убедительно предостерег от его восприятия в качестве абсолюта, сориентировал сместить фокус внимания на суть нарушений законов, не игнорировать посягательства на права и свободы человека и гражданина, а в пример привёл необходимость оценки формирования и расходования фонда заработной платы организации, допустившей задержку выплат работникам [1, с. 356; 2—3].

Нюансы самой ревизии в предмет правового регулирования Закона о прокуратуре оправданно не входят.

В российском правовом поле ревизии узаконены в качестве метода внутреннего и внешнего финансового контроля²⁴.

В рамках бюджетных правоотношений легитимированы следующие, на первый взгляд сходные, но нетождественные определения ревизии:

- комплексная проверка деятельности объекта контроля, которая выражается в проведении контрольных действий по документальному и

фактическому изучению законности всей совокупности совершенных финансовых и хозяйственных операций, достоверности и правильности их отражения в бюджетной отчетности, бухгалтерской (финансовой) отчетности²⁵;

- комплексная проверка деятельности объекта аудита (контроля), которая выражается в документальной и фактической проверке соблюдения требований законодательства Российской Федерации в отношении совершенных финансовых и хозяйственных операций, достоверности и правильности их отражения в бухгалтерской (финансовой) и бюджетной отчетности²⁶.

В актах²⁷, регламентирующих обозначенные правоотношения, среди оснований для проведения ревизий отсутствует требование прокурора. Более того, в них ревизия лишена уникальных, индивидуализирующих её среди других методов финансового контроля признаков²⁸.

²⁵ Абзац второй пункта 2 статьи 267.1 БК РФ.

²⁶ Часть 3 статьи 16 Федерального закона от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации».

²⁷ Помимо уже указанных в тексте настоящей статьи, также федеральные стандарты внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, утвержденные постановлениями Правительства Российской Федерации: от 06.02.2020 № 95 «Принципы контрольной деятельности органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля»; от 06.02.2020 № 100 «Права и обязанности должностных лиц органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля и объектов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля (их должностных лиц) при осуществлении внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля»; от 27.02.2020 № 208 «Планирование проверок, ревизий и обследований»; от 23.07.2020 № 1095 «Реализация результатов проверок, ревизий и обследований»; от 17.08.2020 № 1235 «Проведение проверок, ревизий и обследований и оформление их результатов»; от 17.08.2020 № 1237 «Правила досудебного обжалования решений и действий (бездействия) органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля и их должностных лиц»; от 16.09.2020 № 1478 «Правила составления отчетности о результатах контрольной деятельности». Не применимы, но «технически» действуют (в общем доступе не обнаружена информация о признании их утратившими силу):

- Положение о порядке взаимодействия Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Росфиннадзора при назначении и проведении проверок (ревизий), тогда как Указом Президента Российской Федерации от 02.02.2016 № 41 Росфиннадзор упразднен и функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере были переданы Федеральному казначейству;

- Положение о порядке взаимодействия контрольно-ревизионных органов Минфина России с Генеральной прокуратурой Российской Федерации, МВД России, ФСБ России при назначении и проведении ревизий (проверок). В отношении этого акта Минфин России в своем письме от 21.11.2018 № 02-09-09/84080 разъяснил о невозможности его фактического применения, потому что Федеральным казначейством не осуществляется реализация в предусмотренном в нём смысле полномочий по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере после некоторых законодательных новелл (включая Указ Президента Российской Федерации от 02.02.2016 № 41).

²⁸ Исходя из норм пунктов 19, 33 и 37 постановления Правительства Российской Федерации от 17.08.2020 № 1235 «Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Проведение проверок, ревизий и обследований и оформление их результатов».

²⁰ Исключительно в контексте норм частей 3—5 статьи 8 Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

²¹ Запрет, не распространяющийся на оперативно-хозяйственную деятельность органов власти.

²² Субанова Н.В. Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере лицензирования: вопросы теории и практики. М., 2010. 208 с.

²³ Кузнецов С.А. Указ соч. С. 715, 1449.

²⁴ Пункт 1 статьи 267.1, абзац второй пункта 2 статьи 268.1, абзац второй пункта 2 статьи 269.2 БК РФ.

Изучением связанных с ревизиями предприятий, регулирующих другие сферы правоотношений²⁹, установлено следующее.

Например, в Законе об обязательном медицинском страховании к полномочиям компетентных органов в соответствующей области относится среди прочего контроль за соблюдением определёнными категориями юридических лиц законодательства об обязательном медицинском страховании, за использованием ими средств этого страхования, в частности, путём проведения ревизии³⁰. Одним из оснований проведения последней является поручение (обращение) Генеральной прокуратуры Российской Федерации³¹. Несмотря на то, что факт такого взаимодействия урегулирован лишь на федеральном уровне (в других актах по тому же вопросу не учтена полномочность территориальных прокуроров назначать ревизии³²), подвергнутое анализу право обеспечено механизмом его реализации.

Как отмечено выше, требованием провести ревизию прокурор побуждает поднадзорный прокуратуре объект к действию в рамках его полномочий — суждение, в равной мере распространяемое на требование прокурора о проведении проверки и требование о проведении контрольных (надзорных) мероприятий. Но если в отношении последних установлен правовой механизм воплощения в жизнь, то в отношении ревизий он не определён.

Проверки или контрольные (надзорные) мероприятия:

- назначаются прокурором в рамках правоотношений в области организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля, защиты при их осуществлении прав хозяйствующих субъектов;
- назначаются с соблюдением прокурором процедуры письменного оформления требования по установленной форме;

- запрещено проводить в отношении одного и того же лица по тем же основаниям³³.

На выявленные при проведении контрольного (надзорного) мероприятия случаи нарушений контролируемым лицом обязательных требований реагирует контрольный (надзорный) орган в пределах своих полномочий³⁴ (а не прокурор).

Не обнаружены подобные положения (или какие-либо другие) в отношении однородного по своей сути с проанализированным полномочия прокурора — требовать назначения ревизии. Потому представляется, что юридический механизм претворения в жизнь последнего является неочевидным как для самих прокуроров, так и для потенциальных ревизоров, претендентов на ревизии, интересующихся данной темой исследователей, а также правоприменителей в лице судей (при потенциальных спорах, связанных с проведением ревизий по требованиям прокуроров)³⁵.

Судебная практика по теме не изобилует примерами. По итогам поиска обнаружен фактически один юридический спор, следствием разрешения которого стали противоречивые судебные акты.

В частности, председатель ревизионной комиссии одного из муниципалитетов получил с небольшим временным промежутком в разные даты из территориальной прокуратуры два требования о проведении проверки в определённом муниципальном казённом предприятии³⁶. Адресатом не были исполнены требования, поэтому прокурор возбудил дело об административном правонарушении по статье 17.7 КоАП РФ, которое направил для рассмотрения в суд, а, кроме того, оспорил в суде бездействие ревизионной комиссии.

Результат разрешения ситуации несколькими судебными инстанциями следующий:

- дело об административном правонарушении за умышленное невыполнение законных требований прокурора в отношении председателя ревизионной комиссии;

²⁹ Средства фонда ОМС формируются не только и не в первую очередь за счёт бюджетных средств, поэтому указано на другие, то есть не «в чистом виде» бюджетные правоотношения.

³⁰ Пункт 5 части 1 статьи 6, пункт 6 части 2 статьи 7, пункт 7 части 8 статьи 33, пункт 12 части 7 статьи 34 Федерального закона от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации».

³¹ Абзацы первый и четвёртый пункта 6 приказа ФФОМС от 19.12.2013 № 260 «Об утверждении Порядка осуществления Федеральным фондом обязательного медицинского страхования контроля за соблюдением законодательства об обязательном медицинском страховании и за использованием средств обязательного медицинского страхования».

³² Типовая программа проверки (ревизии) соблюдения законодательства об обязательном медицинском страховании и использования средств обязательного медицинского страхования территориальным фондом обязательного медицинского страхования, утверждена ФФОМС 22.03.2022; Типовая программа проверки (ревизии) соблюдения законодательства об обязательном медицинском страховании и использования средств обязательного медицинского страхования страховой медицинской организацией (филиалом страховой медицинской организации), утверждена ФФОМС 22.03.2022.

³³ При системном применении положений Федеральных законов от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» и приказов Генерального прокурора Российской Федерации от 27.03.2009 № 93 «О реализации Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и от 02.06.2021 № 294 «О реализации Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

³⁴ Ссылка на часть 2 статьи 90 Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ в Приложении № 1 к приказу Генерального прокурора Российской Федерации от 02.06.2021 № 294.

³⁵ В печати, в публикациях, размещённых в свободном доступе в сети Интернет, в коммерческих версиях СПС «КонсультантПлюс», ЭПС «Гарант» и др. источниках не обнаружены примеры из прокурорской, контрольной (надзорной) и судебной практики, связанные с реализацией требования прокурора о проведении ревизии.

³⁶ Постановления Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 25.11.2022 № 16-6828/2022 и 18.04.2023 № 88а-8323/2023.

зионной комиссии прекращено за отсутствием состава;

- › по административному делу бездействие соответствующей ревизионной комиссии признано незаконным, на комиссию возложена обязанность организовать проведение проверки в определённый судом срок.

В представленном случае для цели настоящего исследования интересен факт отсутствия в судебных актах по соответствующим делам аналитики норм, регулирующих процедуры и порядок исполнения ревизионным органом в рамках его функционала и полномочий требований прокурора по осуществлению финансового контроля, при детальном разборе положений, регламентирующих полномочия прокурора и их обеспечивающих императивов.

В свою очередь, полномочие прокурора по назначению проверок в настоящее время обеспечено узконаправленными предписаниями.

Несмотря на то, что в рамках финансовых правоотношений «проверка» является методом финансового контроля наряду с обследованием и ревизией, из области правового регулирования отношений по государственному контролю (надзору) и муниципальному контролю исключён финансовый контроль³⁷, а потому для прокурора при выборе возможности направить требование о проведении проверки по установленной форме — проверка рознь.

В этой связи, на наш взгляд, проанализированный случай подлежал судебной оценке под рассмотрением выше ракурсом (включая учёт возможности назначить ревизию), в котором ключевую роль играет корректная реализация прокурором своих прав при учёте правовых возможностей ревизионного органа.

Результаты исследования

Полагаем, что проанализированные в настоящем исследовании правоотношения могут быть упорядочены, к примеру, по аналогии с назначением прокурором проверок или контрольных (надзор-

ных) мероприятий посредством формализации требования прокурора (определения документарной формы и её содержания), в том числе обязательного отражения:

- › норм законодательства о праве прокурора на направление требования о проведении ревизии, а также об ответственности за его неисполнение;
- › основания для проведения ревизии;
- › идентифицирующих данных ревизуемого объекта;
- › сведений о предмете ревизии;
- › ревизуемого периода (отрезка времени, подвергаемого проверке);
- › периода, в течение которого ревизия должна быть проведена;
- › срока, к которому надлежит проинформировать прокурора о результатах ревизии;
- › состава ожидаемой прокурором информации (включая копии документов, подтверждающих выявленные правонарушения).

Необходимым также видится обеспечение законодателем прослеживаемой взаимосвязи между положениями Закона о прокуратуре, регламентирующими право прокуроров на назначение ревизии, и актов, в которых ревизия определена в качестве мероприятия, проводимого поднадзорными прокуратуре объектами в отношении подконтрольных или подведомственных им организаций (к примеру, посредством отсылочных норм).

Кроме того, представляется целесообразным буквальное наделение конкретного субъекта (либо прокурора, либо адресата его требования) возможностью применения мер реагирования на выявленные по результатам ревизии правонарушения³⁸.

Поскольку подвергнутая исследованию тема многоаспектнее и объёмнее, чем представлена в настоящей работе, то, на наш взгляд, вопросы назначения прокурором ревизий при осуществлении надзора за исполнением законов вне уголовно-правовой сферы заслуживают дальнейшего научного осмысления, ретроспективного обзора, фундаментальных и прикладных разработок.

³⁷ При системном применении положений указанных приказов Генерального прокурора Российской Федерации от 27.03.2009 № 93 и от 02.06.2021 № 294 с положениями статьи 1, пункта 8 части 4 статьи 2 Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ.

³⁸ По аналогии с положением, содержащимся в Приложении № 1 к приказу Генерального прокурора Российской Федерации от 02.06.2021 № 294 (ссылка на часть 2 статьи 90 Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ).

Литература

1. Винокуров А.Ю. Научно-практический комментарий к Федеральному закону о прокуратуре РФ. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2024. 959 с. ISBN 978-5-534-17827-2.
2. Комментарий к Федеральному закону от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» / Н. А. Агешкина, Ю. В. Егоров, Е. В. Китрова [и др.] ; под ред. Н. С. Манова. Саратов : Ай Пи Эр Медиа, 2019. 346 с. ISBN 978-5-4486-0632-8.
3. Организация прокурорской деятельности: традиции и инновации (Сухаревские чтения) (к 100-летию Великого практика и ученого А.Я. Сухарева): сб. материалов IX Всерос. науч.-практ. конф. (г. Москва, 6 окт. 2023 г.) / под общ. ред. Р.В. Жубрина; [под науч. ред. А.Ю. Винокурова; сост. К.И. Амирбеков, О.В. Боброва, Е.А. Непомнящая, Н.В. Трошина]. М. : Ун-т прокуратуры Рос. Федерации, 2024. 417 с.
4. Субанова Н.В., Андрианов М.С., Бут Н.Д. Прокурорский надзор за исполнением законов вне уголовно-правовой сферы: проблемы теории и практики / Под ред. Н.В. Субановой. М. : Проспект, 2023. 400 с.
5. Правовое регулирование прокурорской деятельности: история и новации (Сухаревские чтения) : сб. материалов VIII Всерос. науч.-практ. конф. (Москва, 7 окт. 2022 г.) / Под общ. ред. Р.В. Жубрина; [под науч. ред. А.Ю. Винокурова; сост. О.В. Боброва, Е.А. Непомнящая, Н.В. Трошина]. М. : Ун-т прокуратуры Рос. Федерации, 2023. 428 с.
6. Субанова Н.В., Игоница Н.А. Прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина: к вопросу о концептуальной модели развития // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2022. № 3 (89). С. 30—40.
7. Актуальные проблемы прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности: сб. материалов семинара по обмену опытом / Ред. коллегия: Н.Н. Карпов, Н.А. Полякова. М. : Ун-т прокуратуры Рос. Федерации, 2023. 85 с.
8. Черепанов М.М., Пугачев А.В. Принцип невмешательства органов прокуратуры в оперативно-хозяйственную деятельность поднадзорных субъектов // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2017. № 1. С. 91—104.
9. Прокурорский надзор за исполнением законов некредитными финансовыми организациями: науч.-практ. пособие / Н.Д. Бут и др.; Ген. прокуратура Рос. Федерации; Ун-т прокуратуры Рос. Федерации. М., 2023. 74 с.

CONSTITUTIONAL LAW

QUESTIONS OF LEGAL REGULATION OF IMPOSING AN AUDIT BY THE PROSECUTOR AND PROPOSALS FOR SOLVING THEM

Darina Kocheva³⁹

Keywords: *audit imposed by prosecutor, powers of the prosecutor, overseeing compliance with laws.*

Abstract

Purpose of the study: developing and wording a set of new research-based proposals aimed at solving some problems of both theoretical and applied nature related to the understanding of the prosecutor's right to impose audits, its regulation and implementation.

Methods used in the study: the dialectical method, i. e. the legal phenomena and processes that are the subject of the author's studies are considered from the standpoint of their development, interaction, interrelationships and mutual conditionedness. General scientific (universal) methods: analysis, induction, synthesis were used for studying the essential features of the subject under study. The specific scientific method (the formal legal one) was used for interpreting terms significant for achieving the purpose of the study.

Study findings: they are generalised, structured, critically evaluated and set out in representative form. In particular, the author argued her views on a research-based practice-oriented need for a retrospective review (and comprehension in today's realia) of questions of imposing audits by the prosecutor in overseeing compliance with laws outside of the criminal law sphere, on the insufficiency of legal regulation of the process of implementation, by organisations overseen by the prosecution service, of the prosecutors' orders on carrying out audits of the activities of their subordinate organisations. Proposals for solving some of problems identified in the existing legal mechanism for imposing audits by the prosecutor are presented in this research paper, based on an established procedure for commissioning, by the prosecutor, the organisations overseen by the prosecution service to carry out inspections or control (supervisory) activities.

³⁹ Darina Kocheva, advisor at the Legal Directorate of the Federal Financial Monitoring Service of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation; external Ph.D. student at the Saint Petersburg Law Institute (branch) of the University of the Prosecution Service of the Russian Federation, Saint Petersburg, Russian Federation. ORCID: 0000-0002-1031-5423. E-mail: slovnovetervstepi@yandex.ru

References

1. Vinokurov A.Iu. Nauchno-prakticheskii kommentarii k Federal'nomu zakonu o prokurature RF. 4-e izd., pererab. i dop. M., 2024. 959 pp. ISBN 978-5-534-17827-2.
2. Kommentarii k Federal'nomu zakonu ot 17.01.1992 № 2202-I «O prokurature Rossijskoj Federacii» / N. A. Aghshkina, Yu. V. Egorov, E. V. Kitrova [i dr.] ; pod red. N. S. Manova. Saratov : Aj Pi E`r Media, 2019. 346 pp. ISBN 978-5-4486-0632-8.
3. Organizaciya prokurorskoj deyatel'nosti: tradicii i innovacii (Suxarevskie chteniya) (k 100-letiyu Velikogo praktika i uchenogo A.Ya. Suxareva): sb. materialov IX Vseros. nauch.-prakt. konf. (g. Moskva, 6 okt. 2023 g.) / pod obshh. red. R.V. Zhubrina; [pod nauch. red. A.Yu. Vinokurova; sost. K.I. Amirbekov, O.V. Bobrova, E.A. Nepomnyashhaya, N.V. Troshina]. M. : Un-t. prokuratury` Ros. Federacii., 2024. 417 pp.
4. Subanova N.V., Andrianov M.S., But N.D. Prokurorskii nadzor za ispolnieniem zakonov vne ugolovno-pravovoi sfery: problemy teorii i praktiki. Pod red. N.V. Subanovoi. M. : Prospekt, 2023. 400 pp.
5. Pravovoe regulirovanie prokurorskoj deiatel'nosti: istoriia i novatsii (Sukharevskie chteniia) : sb. materialov VIII Vseross. nauch.-prakt. konf. (Moskva, 7 okt. 2022 g.). Pod obshch. red. R.V. Zhubrina; [pod nauch. red. A.Iu. Vinokurova; sost. O.V. Bobrova, E.A. Nepomniashchaia, N.V. Troshina]. M. : Un-t prokuratury Ros. Federatsii, 2023. 428 pp.
6. Subanova N.V., Igonina N.A. Prokurorskii nadzor za sobliudeniem prav i svobod cheloveka i grazhdanina: k voprosu o kontseptual'noi modeli razvitiia. Vestnik Universiteta prokuratury Rossiiskoi Federatsii. 2022. No. 3 (89). Pp. 30–40.
7. Aktual'nye problemy prokurorskogo nadzora za sobliudeniem prav sub`ektov predprinimatel'skoi deiatel'nosti: sb. materialov seminarov po obmenu opytom. Red. kollegiia: N.N. Karpov, N.A. Poliakova. M. : Un-t prokuratury Ros. Federatsii, 2023. 85 pp.
8. Cherepanov M.M., Pugachev A.V. Printsip nevmeshatel'stva organov prokuratury v operativno-khoziaistvennoi deiatel'nost' podnadzornykh sub`ektov. Elektronnoe prilozhenie k "Rossiiskomu iuridicheskomu zhurnalu". 2017. No. 1. Pp. 91–104.
9. Prokurorskii nadzor za ispolnieniem zakonov nekreditnymi finansovymi organizatsiiami: nauch.-prakt. posobie. N.D. But i dr.; Gen. prokuratura Ros. Federatsii; Un-t prokuratury Ros. Federatsii. M., 2023. 74 pp.

