

УНИВЕРСИТЕТ ПРОКУРАТУРЫ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ.
УЧАСТИЕ ПРОКУРОРА
В ГРАЖДАНСКОМ, АДМИНИСТРАТИВНОМ
СУДОПРОИЗВОДСТВЕ
И АРБИТРАЖНОМ ПРОЦЕССЕ

Курс лекций

Часть 4

Москва • 2020

УДК 347.962
ББК 67.410.101
Н17

Под общей редакцией Н.Н. Карпова, заведующего кафедрой прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства и участия прокурора в гражданском, административном судопроизводстве и арбитражном процессе Университета прокуратуры Российской Федерации, доктора юридических наук, профессора.

Авторский коллектив:

Н.Н. Карпов, заведующий кафедрой Университета прокуратуры Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор;

О.В. Смирнова, профессор кафедры Университета прокуратуры Российской Федерации кандидат юридических наук, доцент;

А.В. Савельева, доцент кафедры Университета прокуратуры Российской Федерации;

Д.С. Белоусова, доцент кафедры Университета прокуратуры Российской Федерации.

Рецензенты:

В.С. Мирошниченко, начальник отдела управления по обеспечению участия прокурора в гражданском и арбитражном процессе Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук.

Г.Л. Куликова, заведующая кафедрой Университета прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук.

Н17

Надзор за исполнением законов. Участие прокурора в гражданском, административном судопроизводстве и арбитражном процессе: курс лекций. Ч. 4 / [Н.Н. Карпов и др.]; под общ. ред. Н.Н. Карпова; Ун-т прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2020. – 124 с.

Курс лекций подготовлен преподавателями кафедры прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства и участия прокурора в гражданском, административном судопроизводстве и арбитражном процессе. Сборник посвящен темам, связанным с осуществлением прокуратурой надзора за исполнением законов, а также с участием прокурора в гражданском, административном судопроизводстве и арбитражном процессе.

Лекции апробированы в учебном процессе Университете прокуратуры Российской Федерации и при проведении выездных занятий в органах прокуратуры.

Для слушателей факультета профессиональной переподготовки и повышения квалификации, практических работников органов прокуратуры, научных и педагогических работников, аспирантов и студентов Университета прокуратуры Российской Федерации.

УДК 347.962
ББК 67.410.101

©Университет прокуратуры
Российской Федерации, 2020

Предисловие

Поэтапное опубликование курса лекций преподавателей кафедры прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства и участия прокурора в гражданском, административном судопроизводстве и арбитражном процессе Университета прокуратуры Российской Федерации определяется необходимостью методического обеспечения учебного процесса на факультете профессиональной переподготовки и повышения квалификации Университета.

Актуальность материалов, помещенных в четвертую часть Курса лекций, обусловлена прежде всего их востребованностью слушателями Университета прокуратуры Российской Федерации, которые проходят обучение по учебным программам профессиональной переподготовки и повышения квалификации.

В настоящий сборник вошли лекции по направлениям деятельности кафедры, позволяющие получить более полный объем знаний по вопросам международно-правовых способов защиты прав и свобод человека и гражданина, участия прокурора в рассмотрении судом дел об оспаривании нормативных правовых актов, прокурорского надзора за исполнением законов о защите прав субъектов малого и среднего предпринимательства, а также прокурорского надзора за исполнением законов при производстве по делам об административных правонарушениях.

Лекции могут быть полезными для сотрудников прокуратуры, занимающихся соответствующей проблематикой на практике, научных и педагогических работников, аспирантов и студентов Университета.

Н.Н. Карпов,
заведующий кафедрой
Университета прокуратуры
Российской Федерации,
доктор юридических наук,
профессор

Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод в контексте деятельности прокуроров

Российская Конституция возводит человека на высшую ступень в иерархии ценностей. В соответствии со ст. 2 Конституции Российской Федерации человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанностью государства.

В настоящее время в соответствии со ст. 45 Конституции Российской Федерации государственная защита прав и свобод человека и гражданина в России гарантируется. Каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом.

Статья 53 Конституции прямо указывает на то, что каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями или бездействием органов государственной власти и их должностных лиц.

Прокуратуре Российской Федерации отведена особая роль в обеспечении защиты прав и свобод человека и гражданина. Целями деятельности прокуратуры в соответствии со ст. 1 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» являются обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защита прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства. Для реализации этих целей федеральное законодательство наделяет прокуратуру рядом функций, к которым относятся, в частности, надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, уголовное преследование, координация деятельности право-

охранительных органов по борьбе с преступностью и другие, а также весьма существенными полномочиями, которые обеспечивают исполнение должностными лицами и гражданами законных требований прокурора.

Установленные федеральным законодательством цели деятельности прокуратуры Российской Федерации в полном объеме отвечают интересам как общества и государства, так и граждан России. Защита прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства – цель всей деятельности прокуратуры, которой проникнута каждая из функций, осуществляемых прокуратурой России. Это квинтэссенция, а не только отдельная, пусть и особо определенная часть деятельности прокуратуры.

Рассмотрим современные международные нормативные правовые основы защиты прав человека.

В соответствии со Всеобщей декларацией прав человека, принятой на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) от 10.12.1948¹ (далее – Декларация), «все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах. Они наделены разумом и совестью и должны поступать в отношении друг друга в духе братства» (ст. 1).

К другим важнейшим положениям Декларации относятся в частности такие: «Каждый человек имеет право на жизнь, на свободу и на личную неприкосновенность» (ст. 3); «Каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, и право на обеспечение на случай безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или иного случая утраты средств к существованию по не зависящим от него обстоятельствам» (ч. 1 ст. 25) и др.

В то же время в содержании Декларации подчеркивается, что каждый человек имеет обязанности перед обществом, в котором

¹ Рос. газ. 1995. 5 апр.

только и возможно свободное и полное развитие его личности (ч. 1 ст. 29).

Однако, поскольку Всеобщая декларация прав человека, по существу, не обеспечена принудительным механизмом исполнения – ее положения следует считать имеющими рекомендательный характер.

Конвенция о защите прав человека и основных свобод (далее – Конвенция) была принята в столице Италии г. Риме 4 ноября 1950 г. и впоследствии ратифицирована 47 европейскими государствами. Российская Федерация ратифицировала данную Конвенцию без каких-либо оговорок одноименным Федеральным законом от 30.03.1998 № 54-ФЗ (далее – закон № 54-ФЗ).

Юрисдикция Конвенции распространяется на Российскую Федерацию с 5 мая 1998 г., то есть с момента, когда она была ратифицирована российским парламентом и ратификационные грамоты в установленном порядке поступили в Секретариат Европейского суда по правам человека (г. Страсбург, Франция). С этого времени в случае признания Европейским судом по правам человека нарушения Российской Федерацией предусмотренного Конвенцией права гражданина (заявителя) Российская Федерация обязана восстановить нарушенное право либо компенсировать причиненный ущерб и при необходимости изменить или отменить не соответствующие Конвенции положения национального законодательства. Однако данная норма применяется в Российской Федерации с учетом постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 14.07.2015 № 21-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 1 Федерального закона «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней... в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы».

В соответствии с указанным постановлением, если государственные органы, исполняющие обязанность по обеспечению выполнения Российской Федерацией международных договоров, участницей которых она является, придут к выводу о невозможности исполнить вынесенное по жалобе против России постановление Европейского суда по правам человека из-за того, что конкретное

положение Конвенции расходится с нормой Конституции Российской Федерации, они правомочны обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации для решения вопроса о возможности исполнения данного постановления Европейского суда по правам человека и принятия мер индивидуального и общего характера, направленных на обеспечение выполнения Конвенции. В случае же если Конституционный Суд Российской Федерации придет к выводу, что указанное постановление Европейского суда по правам человека в истолковании, противоречащем российской Конституции, не может быть исполнено, такое постановление в этой части не подлежит исполнению.

Согласно ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Поэтому прокурорские работники должны в полном объеме знать и учитывать в своей деятельности положения Конвенции, располагать необходимой информацией о порядке применения Европейским судом по правам человека положений Конвенции как в отношении Российской Федерации, так и в отношении других европейских государств.

В частности, в абзаце 7 ст. 1 закона № 54-ФЗ, которым Конвенция была ратифицирована Российской Федерацией, указано, что Россия признает *ipso facto* и без специального соглашения юрисдикцию Европейского суда по правам человека обязательной по вопросам применения и толкования Конвенции и протоколов к ней в случаях предполагаемого нарушения Российской Федерацией положений этих договорных актов, когда предполагаемое нарушение имело место после их вступления в действие в отношении Российской Федерации.

Рассмотрим отдельные статьи Конвенции.

Статья 2 «Право на жизнь» состоит из двух частей. Частью первой определяется, что право каждого лица на жизнь охраняется

законом. Никто не может быть умышленно лишен жизни, иначе как во исполнение смертного приговора, вынесенного судом за совершение преступления, в отношении которого законом предусмотрено такое наказание.

Вторая же часть данной статьи определяет, что лишение жизни не рассматривается как нарушение, когда оно является результатом абсолютно необходимого применения силы: а) для защиты любого лица от противоправного насилия; б) для осуществления законного задержания или предотвращения побега лица, заключенного под стражу на законных основаниях; в) для подавления, в соответствии с законом, бунта или мятежа.

Статья 3 «Запрещение пыток» очень короткая, но включает в себе важнейшие положения о том, что никто не должен подвергаться ни пыткам, ни бесчеловечному или унижающему достоинство обращению или наказанию.

Особое внимание следует обратить на то, что под «страшным унижением» Европейский суд по правам человека понимает в том числе даже такую ситуацию, когда человека заставляют поступать против собственной воли или совести. Еще в 1978 г. Европейский суд по правам человека конкретно определил пять «техник» бесчеловечного и унижающего достоинство обращения.

Статья 5 «Право на свободу и личную неприкосновенность» подробно регламентирует вопросы реализации права на свободу и личную неприкосновенность. В ней содержатся, в частности, нормы о том, что каждый имеет право на свободу и личную неприкосновенность. Никто не может быть лишен свободы, иначе как в определенных случаях и в порядке, установленном законом. К таким случаям Конвенция относит: законное содержание под стражей лица, осужденного компетентным судом; законное задержание или заключение под стражу лица, произведенное с тем, чтобы оно предстало перед компетентным органом по обоснованному подозрению в совершении правонарушения или в случае, когда имеются достаточные основания полагать, что необходимо предотвратить совершение им правонарушения или помешать ему скрыться после его совершения; и ряд других. Пункт 2 данной статьи требует, что-

бы каждому арестованному незамедлительно сообщали на понятном ему языке причины его ареста и любое предъявляемое ему обвинение.

Однако и в случаях применения ст. 5 Конвенции российским прокурорам следует учитывать национальную регламентацию реализации тех или иных прав и свобод человека и гражданина. К примеру, в п. 14 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10.10.2003 № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» отмечено: «Наличие обоснованного подозрения в том, что заключенное под стражу лицо совершило преступление, является необходимым условием для законности ареста. Вместе с тем такое подозрение не может оставаться единственным основанием для продолжительного содержания под стражей. Должны существовать и иные обстоятельства, которые могли бы оправдать изоляцию лица от общества. К таким обстоятельствам, в частности, может относиться возможность того, что подозреваемый, обвиняемый или подсудимый могут продолжить преступную деятельность либо скрыться от предварительного следствия или суда, либо сфальсифицировать доказательства по уголовному делу, вступить в сговор со свидетелями.

При этом указанные обстоятельства должны быть реальными, обоснованными, то есть подтверждаться достоверными сведениями. В случае продления сроков содержания под стражей суды должны указывать конкретные обстоятельства, оправдывающие продление этих сроков, а также доказательства, подтверждающие наличие этих обстоятельств».

Важное значение имеет и ст. 6 Конвенции – «Право на справедливое судебное разбирательство», содержащая норму о том, что каждый в случае спора о его гражданских правах и обязанностях или при предъявлении ему любого уголовного обвинения имеет право на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона.

Правовые основы деятельности самого Европейского суда по правам человека регламентированы в основном разд. II рассматриваемой Конвенции.

Следует обратить внимание на регламентацию названной Конвенцией процессуальных вопросов деятельности Европейского суда по правам человека (далее также – Суд), в частности на ст. 35 «Условия приемлемости». Так, Суд может принимать дело к рассмотрению только после того, как были исчерпаны все внутренние средства правовой защиты, что предусмотрено общепризнанными нормами международного права, и в течение шести месяцев с даты вынесения национальными органами окончательного решения по делу. Суд может принимать жалобы от любого физического лица, любой неправительственной организации или любой группы частных лиц, которые утверждают, что явились жертвами нарушения одной из Высоких Договаривающихся Сторон их прав, признанных Конвенцией или протоколами – приложениями к ней. Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются никоим образом не препятствовать эффективному осуществлению этого права. Причем Суд не принимает к рассмотрению индивидуальную жалобу, если она является анонимной или аналогичной той, которая уже была рассмотрена Судом, или уже является предметом другой процедуры международного разбирательства или урегулирования и если она не содержит новых относящихся к делу фактов.

Цель принятия и функционирования Конвенции сформулирована в ее ст. 1 и заключается в обеспечении подписавшими ее государствами каждому, находящемуся под их юрисдикцией, прав и свобод, определенных Конвенцией.

Таким образом, нормы Конвенции по существу защищают баланс, обеспечивают гармонию интересов государства и личности, а также гарантируют реальный доступ к провозглашаемым Конвенцией основным естественным правам человека и гражданина, прежде всего на жизнь и неприкосновенность личности.

Для реализации этих целей Конвенцией создан так называемый «горизонтальный» правовой прецедент. Он заключается в следующем: Европейский суд по правам человека не является надгосу-

дарственным органом и не имеет прямых полномочий по отмене, например, решений Верховного Суда Российской Федерации, но вместе с тем его решения должны учитываться правоприменительными органами 47 государств Европы, ратифицировавших Конвенцию.

Принятие европейскими государствами включенных в Конвенцию обязательств реально свидетельствует о движении этих стран по пути демократизации правовых норм, фактического признания человека, его прав и свобод высшей общественной ценностью.

Выполняя требования Конвенции, учитывая свой или зарубежный опыт рассмотрения конкретных дел в Европейском суде по правам человека, государство предпринимает своеобразную попытку взглянуть на свою правовую систему со стороны, увидеть ее плюсы и минусы, постараться ее усовершенствовать. В осуществлении такого мягкого, корректного воздействия на правовое поле европейских государств – безусловная заслуга Конвенции и Европейского суда по правам человека.

Принципами, определяющими применение Европейским судом по правам человека положений Конвенции, являются:

субсидиарность, то есть своего рода дополняемость правовой системы государства Европейским судом по правам человека, который не заменяет внутренние суды (а именно и только они устанавливают факты и применяют национальные правовые нормы);

автономность: Суд рассматривает нормы внутреннего права и оценивает его, не являясь высшей инстанцией национальной судебной системы, с позиций Конвенции, в том числе и на предмет их законности в конкретном правоприменении (таково, например, решение Европейского суда по правам человека по делу «Корчуганов против Российской Федерации»; аналогичные прецеденты содержатся в постановлениях Суда по делам «Йечиус против Литвы», «Барановский против Польши» и др.);

беспристрастность: Суд не покровительствует ни одной из сторон спора и рассматривает дело со стороны внешнего наблюдателя глазами среднестатистического разумного человека;

эффективность применения правовых норм: материальные правовые нормы должны логически продолжаться, подкрепляться процессуальными нормами; государство при этом должно брать на себя не только негативные (запрет чего-либо), но и позитивные обязательства. Так, человек может просить государство защитить его — не только не делать что-то, но и делать что-то. Государство должно реально обеспечить человеку право на эффективное участие в реализации своих прав¹. Не случайно ст. 13 Конвенции устанавливает весьма жесткое требование о том, что каждый, чьи права и свободы, признанные Конвенцией, нарушены, имеет право на эффективное средство правовой защиты в государственном органе, даже если нарушение было совершено лицами, действовавшими в официальном статусе;

сопоставимость, пропорциональность, юридическая ясность норм: должен быть соблюден паритет интересов личности и государства, а сами нормы не должны содержать возможность разного их толкования. Весьма опасно, по мнению Европейского суда по правам человека, заново рассматривать дела на основании только другой юридической позиции;

справедливость: этот принцип применительно к Конвенции имеет несколько вариантов толкования, в том числе «равенство оружия» (равенство процессуальных прав, доступ к материалам дела, состязательность и другие). Данная правовая категория включает понятия статуса, репутации, поведения заявителя и может быть кратко выражена термином «чистые руки». Важен принципиальный анализ норм национального права; даже при наличии его нарушений Европейский суд по правам человека может не признать нарушения Конвенции. Необходимо строгое соблюдение основных принципов судопроизводства, в том числе состязательности, равенства сторон («равенства оружия», как говорят в Страсбургском суде, то есть возможности на каждом этапе процесса высказывать свои аргументы, в том числе непосредственно суду), независимости суда, реального осуществления права на защиту. Так, по делу «Бо-

¹ См., например, дела «Аксой против Турции», «Эдвардс против Соединенного Королевства».

ранже против Австрии» Суд констатировал, что эксперты обвинения были поставлены в привилегированное положение, поскольку им национальный суд предоставил возможность задать вопросы, тогда как экспертам со стороны защиты такой возможности предоставлено не было. Весьма показательным также является дело «Сандерс против Соединенного Королевства», когда подданный дал показания против себя по настоянию правоохранительных органов, хотя имел право хранить молчание;

разумность срока рассмотрения и разрешения дела: применяя индивидуальный подход, Суд оценивает в совокупности три важнейших элемента – сложность дела, поведение заявителя и поведение правомочного государственного органа, после чего делает вывод, насколько разумным был срок, за который проведено судебное разбирательство.

Таким образом, деятельность Европейского суда по правам человека, несомненно, имеет большое значение в реализации прав и свобод человека и гражданина. Как представляется, изучая соответствующие решения Европейского суда по правам человека, принятые как в отношении российских граждан (с учетом постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 14.07.2015 № 21-П), а отдельные из них доводятся до прокурорских работников соответствующими информационными письмами и указаниями Генеральной прокуратуры Российской Федерации, так и в отношении иностранных граждан, российские прокуроры смогут не только лучше разбираться в содержании норм национального и международного права, но и хорошо ориентироваться в международной правоприменительной практике.

Литература

Конвенция о защите прав человека и основных свобод.

Всеобщая декларация прав человека.

Конституция Российской Федерации.

Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14.07.2015 № 21-П «По делу о проверке конституционности

положений статьи 1 Федерального закона «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней... в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы».

Карпов Н.Н. Уроки Страсбурга – на пути к гармонизации правовых отношений между государством и гражданином // Законность. 2009. № 1.

О.В. Смирнова,
профессор кафедры
Университета прокуратуры
Российской Федерации,
кандидат юридических
наук, доцент

Участие прокурора в рассмотрении судом дел об оспаривании нормативных правовых актов¹

1. Критерии оценки прокурором законности нормативного правового акта

Прежде чем говорить о критериях оценки прокурором законности нормативного правового акта, следует обратиться к постановлению Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» (далее – постановление № 50), чтобы уяснить, какими признаками должен обладать нормативный правовой акт.

Согласно п. 2 постановления № 50 к признакам, характеризующим нормативный правовой акт, относятся: издание его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления, иным органом, уполномоченной организацией или должностным лицом; наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

Обеспечивая свое участие в суде общей юрисдикции по делам данной категории, прокурор должен иметь в виду, что признание

¹ Подготовлено при информационной поддержке СПС «КонсультантПлюс».

того или иного акта нормативным правовым зависит от анализа его содержания, который осуществляется соответствующим судом.

Важно отметить, что акт может являться обязательным для неопределенного круга лиц, в частности в случаях, когда он издается в целях установления правового режима конкретного объекта публичного права (например, правовой акт об установлении границы территории, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление, об установлении границ зон с особыми условиями использования территории, решение о резервировании земель для государственных и муниципальных нужд, об утверждении генеральных планов поселений, городских округов, схем территориального планирования муниципальных районов, субъектов Российской Федерации, двух и более субъектов Российской Федерации, Российской Федерации).

В отдельных случаях о нормативном характере оспариваемого акта могут свидетельствовать утвержденные данным актом типовые, примерные приложения, содержащие правовые нормы. С учетом этого отсутствие в самом оспариваемом акте положений нормативного характера не может оцениваться в отрыве от приложений и служить основанием для отказа в рассмотрении дела по правилам гл. 21 КАС РФ.

Только после установления нормативности правового акта прокурор может переходить к оценке его законности.

Теорией и практикой прокурорского надзора выработаны единые критерии оценки законности нормативного правового акта. Оценивая нормативный правовой акт на соответствие его действующему законодательству, прокурору следует руководствоваться определенными критериями.

Первый критерий – *формальный (процедурный)*. Прокурор оценивает нормативный правовой акт с позиции процедуры его принятия, порядка вступления в законную силу, опубликования (обнародования), а также регистрации, если таковая требуется.

При проверке порядка принятия оспариваемого нормативного правового акта следует выяснять, соблюдены ли существенные положения нормативного правового акта, регулирующие процедуру

принятия актов данного вида. При этом надлежит иметь в виду, что положения нормативного правового акта, регламентирующие данный порядок, не могут противоречить положениям нормативного правового акта, имеющего большую юридическую силу, регулирующим эти же процедурные вопросы.

Как указано в постановлении № 50 не может быть признан законным оспариваемый нормативный правовой акт в случаях, когда: процедура принятия закона субъекта Российской Федерации противоречит ч. 2 ст. 7 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»; нормативный правовой акт принят представительным органом муниципального образования, наделенным соответствующими полномочиями согласно уставу указанного образования, на заседании в присутствии менее 50% от числа избранных депутатов (ст. 35 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Выясняя вопрос о соблюдении правил введения в действие оспариваемого нормативного правового акта, прокурору следует проверять, соблюден ли порядок его государственной регистрации (если государственная регистрация данного акта предусмотрена законодательством), опубликования и вступления в силу.

В правоприменительной практике нередко возникает вопрос о том, будет ли считаться нарушением формального (процедурного) критерия невключение нормативного правового акта в регистр нормативных правовых актов. При решении данного вопроса прокурору следует принять во внимание разъяснение, содержащееся в постановлении № 50, о том, что включение нормативных правовых актов в федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации выполняет учетную функцию, не является государственной регистрацией и условием их вступления в силу. Следовательно, несоблюдение требования о включении акта в указанный регистр не может служить основанием для признания акта недействующим.

Проверяя соблюдение порядка опубликования нормативного правового акта, прокурор должен руководствоваться положением, закрепленным в ч. 3 ст. 15 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которым любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

В случае если законодательством Российской Федерации предусмотрено обязательное опубликование нормативного правового акта и в средстве массовой информации (в нескольких средствах массовой информации), и на Официальном интернет-портале правовой информации, официальным опубликованием акта следует признавать его первое размещение в одном из предусмотренных мест опубликования.

Учитывая, что целью официального опубликования нормативного правового акта является обеспечение возможности ознакомиться с его содержанием тем лицам, права и свободы которых он затрагивает, в исключительных случаях при отсутствии в публичном образовании периодического издания, осуществляющего официальное опубликование нормативных правовых актов, принимаемых в этом публичном образовании, и при опубликовании оспариваемого акта в ином печатном издании либо обнародовании акта (например, в порядке, предусмотренном учредительными документами публичного образования) необходимо проверять, была ли обеспечена населению публичного образования и иным лицам, чьи права и свободы затрагивает принятый акт, возможность ознакомиться с его содержанием. Если такая возможность была обеспечена, порядок опубликования нормативного правового акта не может признаваться нарушенным по мотиву опубликования не в том печатном издании либо доведения его до сведения населения в ином порядке.

Когда нормативный правовой акт был опубликован не полностью (например, без приложений), а оспаривается только в той части, которая была официально опубликована, порядок опубликования не может признаваться нарушенным по мотиву опубликования нормативного правового акта не в полном объеме.

При проверке соблюдения требований к государственной регистрации нормативного правового акта, прокурору необходимо выяснять, имеется ли решение о государственной регистрации данного нормативного правового акта и принято ли оно уполномоченным на то органом в установленном порядке.

Проверяя соблюдение порядка вступления в силу нормативного правового акта, затрагивающего права и свободы административного истца, заявителя, прокурору надлежит установить дату официального опубликования (обнародования) этого акта и учитывать, что в отдельных случаях дата вступления акта в силу должна быть определена с учетом правил, предусмотренных иными нормативными правовыми актами.

Если в самом нормативном правовом акте установлена дата вступления его в силу, но в отношении нормативных правовых актов, регулирующих данный вид общественных отношений, предусмотрены специальные правила вступления их в силу (в частности, в отношении актов налогового, таможенного законодательства), следует проверять соблюдение этих правил при определении даты вступления в силу оспариваемого акта. Например, порядок вступления в силу нормативного правового акта, принятого законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации, вводящего региональный налог, необходимо признать нарушенным, если такой акт вступил в силу ранее 1 января года, следующего за годом принятия акта, и ранее одного месяца со дня его официального опубликования, поскольку в данном случае не были соблюдены специальные правила вступления в силу актов законодательства о налогах, установленные абзацем 4 п. 1 ст. 5 НК РФ.

Вторым критерием оценки законности нормативного правового акта является *соблюдение предмета ведения, полномочий органа* (должностного лица), установленных законом, при создании новой правовой нормы.

С учетом разъяснений постановления № 50 нарушением компетенции следует считать издание нормативного правового акта, регулирующего полностью или в части отношения, которые в соответствии с законодательством Российской Федерации подлежат ре-

гулированию нормативным правовым актом, издаваемым административным истцом. В заявлении об оспаривании нормативного правового акта должно быть указано, в чем конкретно состоит нарушение оспариваемым нормативным правовым актом или его частью компетенции соответствующего должностного лица или органа (п. 7 постановления № 50).

При проверке полномочий органа (должностного лица), прокурору необходимо учитывать следующее:

а) общие принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации закреплены в ст. 71–73 Конституции Российской Федерации, ст. 1, 26¹, 26³, 26³⁻¹ Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», вопросы местного значения – в гл. 3 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

б) органы государственной власти субъектов Российской Федерации не вправе регулировать отношения по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, связанные с видами деятельности, лицензирование которых осуществляется федеральным органом исполнительной власти в соответствии с Федеральным законом от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами;

в) нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации не могут устанавливаться санкции (меры ответственности) за нарушения налогового законодательства (подп. 6 п. 2 ст. 1 НК РФ);

г) субъекты Российской Федерации могут предусматривать санкции в законах, регламентирующих ответственность за административные правонарушения, принимаемых в пределах их компетенции, то есть по вопросам, не имеющим федерального значения и (или) не урегулированным на федеральном уровне (ст. 1.3, 1.3¹ КоАП РФ);

д) нормативными правовыми актами органов местного самоуправления или должностных лиц не может быть предусмотрена какая-либо ответственность за их неисполнение (санкция как мера принуждения). Такая ответственность регулируется федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

При разрешении прокурором вопроса о соблюдении органом или должностным лицом компетенции при издании оспариваемого нормативного правового акта следует принять во внимание разъяснение постановления № 50, содержащееся в п. 28, о том, что воспроизведение в этом акте положений нормативного правового акта, имеющего большую юридическую силу, само по себе не свидетельствует о незаконности оспариваемого акта.

Третий критерий оценки законности нормативного правового акта – *содержательный*, или как его еще называют на практике, материально-правовой. Соблюдение данного критерия предполагает соответствие содержания создаваемой правовой нормы закону или иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

Проверяя содержание нормативного правового акта или его части, прокурору необходимо также выяснять, является ли оно определенным. Если содержание в целом или отдельной его части вызывает неоднозначное толкование, то нормативный правовой акт в такой редакции нельзя признать законным, и прокурор в акте реагирования должен указать мотивы, по которым он пришел к такому выводу.

Оценивая содержание нормы с точки зрения ее соответствия закону или иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, прокурорам необходимо обратить внимание на основания, которые позволяют оценить правовой акт как противоречащий закону. На практике к таким основаниям, как правило, относят ошибки при толковании федерального и регионального законодательства, на основании которого создается норма права.

Кроме того, может иметь место несоответствие вновь создаваемой нормы (правил поведения) целям нормотворчества, прямо

обозначенным в законе, а также отсутствие механизмов обеспечения законной реализации принятой нормы права.

Основаниями, позволяющими сделать вывод о незаконности нормативного правового акта, являются также несоответствие применяемого федерального и регионального законодательства фактически регулируемым отношениям, а также закрепление в региональном законодательстве норм права, утративших силу, выводов судебных органов по конкретным делам или не связанных с регулируемым отношениями действующих норм под видом применения «аналогии права или аналогии закона».

2. Процессуальные особенности рассмотрения судом дел об оспаривании нормативного правового акта

В соответствии со ст. 1 КАС РФ суды общей юрисдикции в порядке, предусмотренном данным кодексом, рассматривают и разрешают подведомственные им административные дела об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части.

В связи с этим обратим внимание на то, что в 2014 г. изменилась подведомственность дел об оспаривании нормативных правовых актов в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности. Федеральным законом от 28.06.2014 № 186-ФЗ «О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации» была изменена редакция п. 1¹ ч. 1 ст. 29 АПК РФ.

В настоящее время арбитражные суды рассматривают в порядке административного судопроизводства (гл. 22 АПК РФ) споры и иные дела об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами, федеральных органов исполнительной власти, если рассмотрение таких дел в соответствии с Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации отнесено к компетенции Суда по интеллектуальным правам.

Иными словами, арбитражным судам подведомственны только те дела об оспаривании нормативных правовых актов, которые отнесены к компетенции Суда по интеллектуальным правам. Следует

подчеркнуть, что согласно ст. 4 Федерального конституционного закона от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» Суд по интеллектуальным правам, являющийся специализированным судом, входит в систему федеральных арбитражных судов¹.

Оспаривание нормативного правового акта является самостоятельным способом защиты прав и свобод граждан и организаций и осуществляется в соответствии с правилами, предусмотренными гл. 21 КАС РФ, которая называется «Производство по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами». Такое оспаривание производится посредством подачи административного искового заявления, заявления о признании недействующим нормативного правового акта (далее также – заявление об оспаривании нормативного правового акта) как не соответствующего федеральному закону или иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, и в связи с этим не подлежащим применению для регулирования тех или иных общественных отношений.

Последствием признания судом нормативного правового акта недействующим является его исключение из системы правового регулирования полностью или в части.

Главная процессуальная особенность дел по нормоконтролю, как еще называют дела об оспаривании нормативных правовых актов, заключается в том, что по общему правилу в данном случае не требуется установления конкретных обстоятельств дела, собирания и исследования в этих целях доказательств. Задача суда сводится лишь к проверке соответствия нормативного правового акта закону или иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу. При этом понятие «закон» следует понимать широко.

Иными словами, суд обязан проверить соответствие оспариваемого акта не просто закону, а праву, то есть всей совокупности

¹ См.: Савельева А.В. К вопросу об оспаривании нормативных правовых актов в сфере предпринимательской или иной экономической деятельности // Закон и право. 2018. № 12.

нормативных правовых актов, входящих в правовую систему страны и имеющих большую юридическую силу, чем оспариваемый правовой акт.

Решая вопрос о полномочиях судов по рассмотрению заявления об оспаривании нормативного правового акта, прокурору необходимо учитывать вид оспариваемого нормативного правового акта и вид нормативного правового акта, о проверке на соответствие которому ставится вопрос в заявлении (п. 4 постановления № 50).

К компетенции Верховного Суда Российской Федерации, судов общей юрисдикции, Суда по интеллектуальным правам (далее также – суды) отнесены дела об оспаривании полностью или в части нормативных правовых актов ниже уровня федерального закона по основаниям их противоречия нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу (например, дела об оспаривании нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, законов субъектов Российской Федерации – по основаниям их противоречия федеральным законам).

Следует иметь в виду, что суды не рассматривают дела об оспаривании:

решений межгосударственных органов на предмет их соответствия международным договорам Российской Федерации (например, решений Евразийской экономической комиссии или их отдельных положений по основаниям противоречия Договору о Евразийском экономическом союзе и (или) международным договорам в рамках Союза);

актов Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации по основаниям их противоречия федеральным законам в случаях, когда проверка соответствия указанных нормативных правовых актов федеральному закону невозможна без установления их соответствия Конституции Российской Федерации;

конституций и уставов субъектов Российской Федерации, поскольку проверка соответствия учредительного акта субъекта Российской Федерации федеральному закону сопряжена с установлением его соответствия нормам Конституции Российской Федерации;

законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, на предмет их соответствия Конституции Российской Федерации.

При наличии в субъекте Российской Федерации конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации суды общей юрисдикции не вправе рассматривать дела о проверке соответствия законов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, поскольку в указанном случае в соответствии с чч. 1, 3 ст. 27 Федерального конституционного закона от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» и на основании законодательства субъекта Российской Федерации рассмотрение этих дел отнесено к компетенции конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации (ч. 5 ст. 208 КАС РФ).

Вместе с тем, если в субъекте Российской Федерации такой суд не создан (то есть отсутствует возможность осуществления иного судебного порядка оспаривания нормативных правовых актов на предмет соответствия их конституции или уставу субъекта Российской Федерации), то в целях реализации гарантированного ч. 1 ст. 46 Конституции Российской Федерации права на судебную защиту рассмотрение названных дел осуществляется судами общей юрисдикции.

Под соответствующим судом, наделенным правом рассматривать дело об оспаривании нормативного правового акта по первой инстанции, понимается суд общей юрисдикции одного уровня с органом, который издал обжалуемый акт.

Согласно ст. 62 КАС РФ суд не связан основаниями и доводами заявленных требований по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов.

Кроме того, обязанность доказывания законности оспариваемых нормативных правовых актов возлагается на соответствующие орган, организацию и должностное лицо.

Прокурор, обратившийся в суд с заявлением об оспаривании нормативного правового акта, не обязан доказывать его незаконность, но обязан указать, каким нормативным правовым актам, по его мнению, противоречит оспариваемый акт.

В целях правильного разрешения административного дела суд вправе истребовать доказательства не только по ходатайству лиц, участвующих в деле, но и по своей инициативе, что является процессуальной особенностью рассмотрения дел данной категории (ст. 63 КАС РФ).

Следует иметь в виду, что в соответствии со ст. 64 КАС РФ обстоятельства, признанные судом общеизвестными, не нуждаются в доказывании. Обстоятельства, установленные вступившим в законную силу решением суда по ранее рассмотренному им гражданскому или административному делу либо по делу, рассмотренному ранее арбитражным судом, не доказываются вновь и не подлежат оспариванию при рассмотрении судом другого административного дела, в котором участвуют лица, в отношении которых установлены эти обстоятельства, или лица, относящиеся к категории лиц, в отношении которой установлены эти обстоятельства.

Суд отказывает в принятии административного искового заявления об оспаривании нормативного правового акта, если имеется вступившее в законную силу решение суда, принятое по административному иску о том же предмете.

Административное исковое заявление о признании нормативного правового акта недействующим может быть подано в суд в течение всего срока действия этого нормативного правового акта (ч. 6 ст. 208 КАС РФ).

Административное исковое заявление о признании закона субъекта Российской Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования недействующим может быть подано в суд в течение десяти дней со дня принятия соответствующего нормативного правового акта.

В соответствии с ч. 8 ст. 208 КАС РФ по делам данной категории судом не принимаются встречные административные иски требования.

В порядке упрощенного (письменного) производства могут быть рассмотрены требования об оспаривании нормативных правовых актов, имеющих меньшую юридическую силу и воспроизводящих содержание нормативного правового акта, признанного судом не действующим полностью или в части, либо на нем основанных и из него вытекающих, а также требования об оспаривании нормативного правового акта, повторно принятого в целях преодоления решения суда о признании нормативного правового акта не действующим полностью или в части, либо требования об оспаривании положений нормативного правового акта, содержащих правовое регулирование, тождественное по смыслу ранее признанному недействующим (чч. 2, 3 и 5 ст. 216, п. 4 ст. 291 КАС РФ).

К процессуальной особенности дел об оспаривании нормативных правовых актов следует отнести установленные ст. 209 КАС РФ требования, предъявляемые к административному исковому заявлению об оспаривании нормативного правового акта и о признании нормативного правового акта недействующим.

По административному иску об оспаривании нормативного правового акта суд вправе принять меру предварительной защиты в виде запрета применения оспариваемого нормативного правового акта или его оспариваемых положений в отношении административного истца. Принятие иных мер предварительной защиты по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов не допускается (ст. 21 КАС РФ).

Суд в порядке, предусмотренном ст. 136 КАС РФ, вправе объединить в одно производство для совместного рассмотрения и разрешения несколько административных дел об оспаривании одного и того же нормативного правового акта, а также об оспаривании разных положений этого акта.

Представляется целесообразным остановиться на некоторых положениях ст. 213 КАС РФ, касающихся сроков и порядка судебного разбирательства административных дел. Указанные дела рас-

смаатриваются судом в срок, не превышающий двух месяцев со дня подачи административного искового заявления, а Верховным Судом Российской Федерации – в течение трех месяцев.

В период избирательной кампании, референдума административные дела об оспаривании нормативных правовых актов, принятых избирательными комиссиями, либо нормативных правовых актов по вопросам реализации избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, которые регулируют отношения, связанные с избирательной кампанией, референдумом, рассматриваются судом в срок, установленный ч. 1 ст. 241 КАС РФ.

Административное дело об оспаривании закона субъекта Российской Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования рассматривается судом в десятидневный срок со дня поступления административного искового заявления в суд.

Суд проверяет законность оспариваемых положений нормативного правового акта. При этом суд не связан основаниями и доводами, содержащимися в административном исковом заявлении о признании нормативного правового акта недействующим, и выясняет:

нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление;

соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих: полномочия органа, организации, должностного лица на принятие нормативного правового акта; форму и вид, в которых орган, организация, должностное лицо вправе принимать нормативный правовой акт; процедуру его принятия; правила введения нормативного правового акта в действие, в том числе порядок опубликования, государственной регистрации (если государственная регистрация данного нормативного акта предусмотрена законодательством Российской Федерации) и вступления его в силу;

соответствует ли оспариваемый нормативный правовой акт или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Прокурору, участвующему в судебном процессе, следует иметь в виду, что отказ лица, обратившегося в суд, от своего требования, а также признание требования органом государственной власти, органом местного самоуправления, уполномоченной организацией или должностным лицом, принявшими оспариваемый нормативный правовой акт, не влечет за собой обязанность суда прекратить производство по административному делу об оспаривании нормативного правового акта.

Существенным по делам данной категории является положением о том, что утрата нормативным правовым актом силы или его отмена в период рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта не может служить основанием для прекращения производства по этому административному делу в случае, если при его рассмотрении установлены применение оспариваемого нормативного правового акта в отношении административного истца и нарушение его прав, свобод и законных интересов.

Соглашение о примирении сторон по административному делу об оспаривании нормативного правового акта не может быть утверждено.

Согласно ст. 215 КАС РФ по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта судом может быть принято одно из следующих решений:

об удовлетворении заявленных требований полностью или в части, если оспариваемый нормативный правовой акт полностью или в части признается не соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, и не действующим полностью или в части со дня его принятия или с иной определенной судом даты;

об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый полностью или в части нормативный правовой акт признается соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

Если при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд установит, что применение на практике оспариваемого нормативного правового акта или его от-

дельных положений не соответствует истолкованию данного нормативного правового акта или его отдельных положений, выявленному судом с учетом места данного акта в системе нормативных правовых актов, суд указывает на это в мотивировочной и резолютивной частях решения по административному делу об оспаривании нормативного правового акта.

Прокурору нужно обратить внимание на то, что в резолютивной части решения суда по делам данной категории должны содержаться:

указание на удовлетворение административного иска полностью или в части и на признание оспариваемого нормативного правового акта не действующим полностью или в части со дня вступления решения суда в законную силу или с иной определенной судом даты либо указание на отказ в удовлетворении административного иска с приведением полного наименования оспариваемого нормативного правового акта, его номера, даты принятия и наименования органа или должностного лица, его издавших или принявших;

указание на опубликование решения суда или сообщения о его принятии в течение одного месяца со дня вступления решения суда в законную силу в официальном печатном издании органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, уполномоченной организации или должностного лица, в котором были опубликованы или должны были быть опубликованы оспоренный нормативный правовой акт или его отдельные положения.

Если опубликование решения суда или сообщения о его принятии невозможно в установленный срок в связи с определенной периодичностью выпуска официального печатного издания, решение суда должно быть опубликовано по истечении установленного срока в ближайшем номере такого издания. Если официальное печатное издание прекратило свою деятельность, решение суда или сообщение о его принятии публикуется в другом печатном издании, в котором публикуются нормативные правовые акты соответствующего органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, уполномоченной организации или должностного лица, а также другие сведения о вопросах, разрешенных судом

исходя из конкретных обстоятельств административного дела, в том числе о выявленном судом содержании нормативного правового акта или его отдельных положений.

Решение суда по административному делу о признании нормативного правового акта не действующим полностью или в части вступает в законную силу по правилам, предусмотренным ст. 186 КАС РФ.

3. Формы участия прокурора в рассмотрении судом дел об оспаривании нормативного правового акта

Согласно ч. 7 ст. 39 КАС РФ прокурор вступает в судебный процесс и дает заключение по административному делу в случаях, предусмотренных настоящим кодексом и другими федеральными законами. Конкретизация данного положения содержится в ч. 4 ст. 213 КАС РФ, в соответствии с которой судебное разбирательство по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов осуществляется с участием прокурора. Его участие возможно не только путем вступления в судебный процесс для дачи заключения, он также вправе инициировать производство по административному делу об оспаривании нормативного правового акта путем обращения с административным иском.

В Федеральном законе от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре) закреплено полномочие прокурора оспаривать в суде общей юрисдикции нормативные правовые акты в порядке, предусмотренном гл. 21 КАС РФ.

Прокурор имеет право *обратиться с административным иском* о признании не действующими полностью или в части нормативных правовых актов (в том числе нарушающих права и свободы гражданина), издаваемых, в частности, федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и их должностными лица-

ми (п. 2 ст. 1, п. 3 ст. 22, ст. 23 и 28 Закона о прокуратуре, ст. 39, ч. 3 ст. 208 КАС РФ).

Прокурор, обратившийся в суд с таким административным иском, пользуется процессуальными правами и несет процессуальные обязанности административного истца, за исключениями, предусмотренными Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации, и поэтому не дает заключения по административному делу.

При подготовке административного искового заявления прокурору следует руководствоваться нормами ст. 209 КАС РФ, которой установлены конкретные требования к административному исковому заявлению по делам данной категории. В нем должны быть указаны сведения о том, какие права, свободы и законные интересы нарушены или могут быть нарушены оспариваемым актом, или о том, что существует реальная угроза их нарушения (п. 5 ч. 2 ст. 209 КАС РФ). При несоблюдении данных требований административное исковое заявление судом может быть оставлено без движения (ст. 130, ч. 3 ст. 210 КАС РФ).

Важно подчеркнуть, что административные исковые требования об оспаривании нормативного правового акта не могут быть рассмотрены судом общей юрисдикции совместно с иными материально-правовыми требованиями.

Нарушение требований к форме нормативного правового акта, порядку его опубликования или регистрации не является основанием для отказа в принятии к производству заявления об оспаривании нормативного правового акта, поскольку такой акт может применяться и нарушать права, свободы, законные интересы граждан, организаций. На это обстоятельство обращено внимание в п. 20 постановления № 50.

Судья может отказать прокурору в принятии заявления об оспаривании нормативного правового акта в соответствии с ч. 1 ст. 128, ч. 1 ст. 210 КАС РФ в следующих случаях:

соответствующее заявление рассматривается и разрешается в ином судебном порядке (п. 1 ч. 1 ст. 128 КАС РФ);

в заявлении об оспаривании нормативного правового акта оспаривается содержание той части нормативного правового акта, которая дословно воспроизводит положения другого нормативного правового акта, требование в отношении которого не подлежит рассмотрению в порядке административного судопроизводства судом общей юрисдикции;

имеется вступившее в законную силу решение суда, которым проверена законность того же нормативного правового акта или акта, обладающего нормативными свойствами, либо той же его части, поскольку при рассмотрении и разрешении дела суд не связан основаниями и доводами, содержащимися в административном исковом заявлении, и выясняет обстоятельства, имеющие значение для дела, в полном объеме, независимо от указания на них лицами, участвующими в деле (ч. 7 ст. 213 КАС РФ);

на день подачи заявления об оспаривании нормативного правового акта данный оспариваемый акт или его отдельные оспариваемые положения прекратили свое действие (п. 5 ч. 1 ст. 128, ч. 1 ст. 210 КАС РФ).

В заявлении прокурору необходимо указать время, с которого следует признать нормативный правовой акт недействующим. При решении этого вопроса следует учитывать разъяснения, содержащиеся в п. 38 постановления № 50. Так, нормативный правовой акт или его часть могут быть признаны не действующими с того времени, когда они вошли в противоречие с нормативным правовым актом, имеющим большую юридическую силу. В случае если оспариваемый акт был принят ранее нормативного правового акта, имеющего большую юридическую силу, он или его часть могут быть признаны не действующими со дня вступления в силу нормативного правового акта, имеющего большую юридическую силу, которому он или его часть стали противоречить. Оспариваемый акт, принятый позднее нормативного правового акта, имеющего большую юридическую силу, которому он или его часть не соответствуют, может быть признан судом не действующим полностью или в части со дня вступления в силу оспариваемого акта.

Если нормативный правовой акт до принятия решения суда применялся и на основании этого акта были реализованы права граждан и организаций, суд может признать его не действующим полностью или в части со дня вступления решения в законную силу.

Обстоятельства, в связи с которыми суд пришел к выводу о необходимости признания акта или его части не действующими с того или иного времени, должны быть отражены в мотивировочной части решения.

Прокурор не дает заключение по инициированному им административному делу об оспаривании нормативного правового акта (ч. 7 ст. 39 КАС РФ).

Другая форма участия прокурора в судах по делам данной категории – его *вступление в судебный процесс*, инициированный другими лицами, в порядке ч. 7 ст. 39 КАС РФ.

С административным иском заявлением о признании нормативного правового акта не действующим полностью или в части вправе обратиться лица, которые являются субъектами отношений, регулируемых оспариваемым нормативным правовым актом, если они полагают, что оспариваемым актом нарушены, нарушаются или могут быть нарушены их права, свободы и законные интересы, в том числе лица, в отношении которых применен этот акт, а также иные лица, чьи права, свободы, законные интересы затрагиваются данным актом (п. 3 ч. 1 ст. 128, ч. 1 ст. 208 КАС РФ).

Указанные лица вправе обратиться в суд общей юрисдикции с коллективным административным иском заявлением (ст. 42 КАС РФ).

Нарушением компетенции, в частности, следует считать издание нормативного правового акта, регулирующего полностью или в части отношения, которые в соответствии с законодательством Российской Федерации подлежат регулированию нормативным правовым актом, издаваемым административным истцом. В заявлении об оспаривании нормативного правового акта должно быть указано, в чем конкретно состоит нарушение оспариваемым нормативным правовым актом или его частью.

В силу ст. 133 Конституции Российской Федерации одной из гарантий местного самоуправления является право на судебную защиту. В связи с этим органы местного самоуправления, главы муниципальных образований вправе обращаться в суды общей юрисдикции с административными исками об оспаривании нормативных правовых актов, а также актов, обладающих нормативными свойствами, не только по основаниям нарушения их компетенции, но и по основаниям нарушения оспариваемым правовым актом других прав местного самоуправления.

По смыслу чч. 2, 3, 5 ст. 40, ч. 2 ст. 208 КАС РФ общественное объединение вправе обратиться в суд общей юрисдикции с административным иском о признании нормативного правового акта не действующим полностью или в части в защиту прав, свобод и законных интересов членов данного общественного объединения или в защиту неопределенного круга лиц в случае, если это предусмотрено федеральным законом (например, ч. 4 ст. 4 Федерального закона от 01.12.2007 года № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях», абзац 8 п. 1 ст. 12 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», абзац 9 ч. 2 ст. 45 Закона Российской Федерации от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей»).

Исходя из положений чч. 4 и 5 ст. 38 КАС РФ к административным ответчикам по делам об оспаривании нормативных правовых актов относятся орган государственной власти, орган местного самоуправления, иной орган, уполномоченная организация, должностное лицо, принявшие оспариваемый акт.

В необходимых случаях суд вправе привлечь к участию в деле также высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, обнародовавшее оспариваемый акт, принятый представительным (законодательным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации, либо главу муниципального образования, подписавшего и обнародовавшего оспариваемый акт, принятый представительным органом муниципального образования.

Участие прокурора в суде первой инстанции завершается дачей заключения по существу дела в целом.

Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации не содержит положений о том, что следует понимать под заключением прокурора, а также какое оно имеет процессуальное значение по делу. Отсутствуют какие-либо требования к его составлению, изменению. В связи с этим с учетом целей и задач участия прокурора в судебном процессе под заключением следует понимать его мотивированное правовое мнение, основанное на анализе соответствующих доказательств и соответствии (или несоответствии) их фактическим обстоятельствам дела, их оценке с точки зрения относимости¹ и допустимости², ориентирующее суд на вынесение законного и обоснованного решения.

Квалифицированное участие прокурора в суде предполагает прежде всего его тщательную подготовку к судебному процессу, включающую в себя предварительное ознакомление с материалами административного дела в суде. Прокурору следует внимательно изучить документы, имеющиеся в деле, включая обоснование заявления об оспаривании нормативного правового акта, а также все юридически значимые факты. При ознакомлении с материалами дела, он может прогнозировать поведение заинтересованных лиц, что в свою очередь, позволит ему определить тактику исследования доказательств в судебном разбирательстве.

Материалы ознакомления с делом должны быть сформированы в наблюдательное производство. При его формировании прокурору следует строго следовать требованиям п. 11 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 10.07.2017 № 475 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве» – надлежащим образом формировать наблюдательное производство, в котором должны содержаться копии наиболее важных процессуальных документов: заявления, возражения на него, документов, подтверждающих обоснование заявленных требований, протоколов судебных заседаний, состоявшихся судебных постановлений, апелляционных, кассационных представлений, жалоб и возражений на них, а также материалов, имеющих

¹ См. ст. 60 КАС РФ.

² См. ст. 61 КАС РФ.

существенное значение для установления юридически значимых обстоятельств для дела, и мотивированное заключение прокурора.

В данном случае в наблюдательное производство прокурора следует поместить копию заявления об оспаривании нормативного правового акта, которое, в свою очередь, должно содержать: данные об органе государственной власти, органе местного самоуправления, должностном лице, принявших оспариваемый нормативный правовой акт, о его наименовании и дате принятия; указание, какие права и свободы гражданина или неопределенного круга лиц нарушаются этим актом или его частью. Помимо названных, также могут быть отражены и другие сведения, имеющие отношение к делу, например объяснения заинтересованных лиц.

При подготовке к судебному разбирательству прокурор, как правило, составляет план участия в судебном процессе для выяснения в судебном заседании обстоятельств, имеющих значение для вынесения судом законного и обоснованного решения по делу. В нем целесообразно обозначить вопросы, которые следует задать лицам, участвующим в деле.

После ознакомления с делом необходимо уточнить законодательство, подлежащее применению, с целью выяснения вопроса о том, соответствует (или не соответствует) содержание оспариваемого нормативного правового акта нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

При выявлении в ходе судебного разбирательства нарушений закона прокурору следует обращаться к суду с ходатайством о вынесении частного определения в адрес соответствующей организации или должностного лица, допустивших такие нарушения, как этого требует п. 8 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 10.07.2017 № 475 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве».

В заключение отметим, что участие прокурора в рассмотрении судами общей юрисдикции административных дел об оспаривании нормативных правовых актов в обеих формах, является эффективным способом устранения противоречий в законодательстве и способствует успешной реализации правозащитной цели прокуратуры.

Литература

Конституция Российской Федерации.

Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации.

Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Указ Президента Российской Федерации от 23.05.1996 № 763 «О порядке опубликования и вступления в законную силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти».

Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 19.12.2003 № 23 «О судебном решении».

Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами».

Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 10.07.2017 № 475 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве».

Михайлов С.М. О правовой природе факта нарушения прав, свобод и законных интересов граждан и организаций в делах об оспаривании нормативных правовых актов, а также актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами // *Законы России: опыт, анализ, практика.* 2017. № 9.

Немцева В.Б. Особенности судебного решения по делам об оспаривании нормативных правовых актов // *Lex Russica.* 2018. № 2.

А.В. Савельева,
доцент кафедры
Университета прокуратуры
Российской Федерации

Прокурорский надзор за исполнением законов о защите прав субъектов малого и среднего предпринимательства

1. Основы правового регулирования защиты прав субъектов малого и среднего предпринимательства¹

Одним из основных нормативных правовых актов в сфере защиты прав субъектов предпринимательской деятельности, в том числе малого и среднего предпринимательства является Конституция Российской Федерации. В соответствии со ст. 8 Конституции в Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности.

Следует отметить также, что постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 316 (далее – постановление № 316) утверждена государственная программа Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика», составной частью которой является подпрограмма «Развитие малого и среднего предпринимательства». Ее цель – обеспечение благоприятных условий для развития субъектов малого и среднего предпринимательства. Задачами подпрограммы обозначены: обеспечение доступности финансовой, имущественной, образовательной и информационно-консультационной поддержки для субъектов малого и среднего предпринимательства; совершенствование системы налогообложения для субъектов малого и среднего предпринима-

¹ Лекция подготовлена с использованием СПС «КонсультантПлюс».

тельства; сокращение издержек субъектов малого и среднего предпринимательства, связанного с государственным регулированием.

Приложение № 10 к постановлению № 316 подробно раскрывает условия и правила предоставления и распределения субсидий из бюджета Российской Федерации в целях софинансирования расходных обязательств по поддержке малого и среднего предпринимательства, реализуемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Приказом Минэкономразвития Российской Федерации от 14.03.2019 № 125 «Об утверждении мероприятий, осуществляемых субъектами Российской Федерации, бюджетам которых предоставляются субсидии на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства в субъектах Российской Федерации в целях достижения целей, показателей и результатов региональных проектов, обеспечивающих достижение целей, показателей и результатов федеральных проектов, входящих в состав национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», и требований к организациям, образующим инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства» уточняются требования к субсидированию мероприятий по государственной поддержке субъектов малого и среднего предпринимательства как в рамках государственной программы «Экономическое развитие и инновационная экономика», так и в рамках национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации до 2024 года».

Важное значение для осуществления прокурорского надзора за исполнением законов о защите прав субъектов малого и среднего предпринимательства имеет Федеральный закон от 24.04.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» (далее – закон № 209-ФЗ). Данным законом определяются хозяйствующие субъекты, относящиеся к малым

и средним, устанавливаются меры государственной и муниципальной поддержки, порядок ее предоставления и т.д.

Приватизация недвижимого имущества, арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, также имеет свои особенности, которые регламентируются Федеральным законом от 22.07.2008 № 159-ФЗ «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – закон № 159-ФЗ).

Свобода экономического пространства обеспечивается Федеральным законом от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – закон № 135-ФЗ). Кроме того, этим нормативным правовым актом устанавливаются: запрет на ограничивающие конкуренцию акты и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных органов и организаций, осуществляющих функции указанных органов, а также организаций, участвующих в предоставлении государственных или муниципальных услуг (ст. 15); государственные и муниципальные преференции (ст. 19) и порядок их предоставления (ст. 20).

Основания и порядок проведения плановых и внеплановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в том числе малых и средних, полномочия прокурора в процессе осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля определяются Федеральным законом от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – закон № 294-ФЗ).

Привлечение субъектов малого и среднего предпринимательства к участию в заключении контрактов для обеспечения государственных и муниципальных нужд регламентировано Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере за-

купок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Приведенный перечень нормативных правовых актов не является исчерпывающим.

Необходимо также назвать основные ведомственные правовые акты, которыми прокуроры руководствуются при осуществлении надзора на указанном направлении деятельности:

приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина»;

приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 31.03.2008 № 53 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности»;

приказ 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»;

приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 21.04.2014 № 222 «О порядке формирования и согласования в органах прокуратуры ежегодного плана проведения государственным органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора), проверок деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления и о порядке согласования в органах прокуратуры внеплановых проверок деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления»;

приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 28.08.2017 № 591 «Об утверждении и о введении в действие Порядка формирования ежегодного сводного плана проведения государственным органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора), плановых проверок деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и должностных лиц органов государственной власти субъектов Рос-

сийской Федерации и Порядка согласования внеплановых проверок деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и должностных лиц органов государственной власти субъектов Российской Федерации»;

приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 14.03.2019 № 192 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства при реализации национальных проектов»;

приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 08.11.2019 № 783 «О Порядке формирования органами прокуратуры Российской Федерации ежегодного сводного плана проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»;

указание Генерального прокурора Российской Федерации от 13.08.2009 № 260/7 «Об усилении прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов малого и среднего предпринимательства, устранением административных барьеров предпринимательской деятельности, исполнением законов органами исполнительной власти, обладающими контрольно-надзорными полномочиями и реализующими разрешительные процедуры».

2. Понятие субъекта малого и среднего предпринимательства

В соответствии со ст. 3 закона № 209-ФЗ субъекты малого и среднего предпринимательства – это хозяйствующие субъекты (юридические лица и индивидуальные предприниматели), отнесенные к малым предприятиям, в том числе к микропредприятиям, и средним предприятиям, сведения о которых внесены в единый реестр субъектов малого и среднего предпринимательства.

К субъектам малого и среднего предпринимательства относятся зарегистрированные в соответствии с законодательством Российской Федерации и соответствующие условиям, установленным ч. 1¹ ст. 4 закона № 209-ФЗ, *хозяйственные общества, хозяйственные товарищества, хозяйственные партнерства, производственные кооперативы, потребительские кооперативы, крестьянские (фер-*

мерские) хозяйства и индивидуальные предприниматели (ч. 1 ст. 4 закона № 209-ФЗ).

Первым критерием отнесения хозяйствующих субъектов к субъектам малого и среднего предпринимательства является их *организационно-правовая форма*. Так, для хозяйственных обществ, хозяйственных товариществ, хозяйственных партнерств должно быть выполнено хотя бы одно из требований, закрепленных в п. 1 ч. 1¹ ст. 4: акции акционерного общества, обращающиеся на организованном рынке ценных бумаг, отнесены к акциям высокотехнологичного (инновационного) сектора экономики в порядке, установленном Правительством Российской Федерации (подп. «б»); участники хозяйственного общества либо хозяйственного товарищества – Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования, общественные или религиозные организации (объединения), благотворительные и иные фонды (за исключением инвестиционных фондов) владеют суммарно не более чем 25% долей в уставном капитале (подп. «а»); деятельность хозяйственных обществ, хозяйственных партнерств заключается в практическом применении (внедрении) результатов интеллектуальной деятельности (программ для электронных вычислительных машин, баз данных, изобретений, полезных моделей, промышленных образцов, селекционных достижений и т.д.), исключительные права на которые принадлежат учредителям (участникам) соответственно таких хозяйственных обществ, хозяйственных партнерств – бюджетным, автономным научным учреждениям либо являющимся бюджетными или автономными учреждениями образовательным организациям высшего образования (подп. «в») и т.д.

Второй критерий определяется п. 2 ч. 1¹ ст. 4 закона № 209-ФЗ. Согласно этому критерию *среднесписочная численность* работников указанных хозяйственных обществ, хозяйственных товариществ, хозяйственных партнерств, соответствующих одному из требований, установленных в п. 1 ч. 1¹ ст. 4 закона, производственных кооперативов, потребительских кооперативов, крестьянских (фермерских) хозяйств, индивидуальных предпринимателей за предшествующий календарный год не должна превышать следующие пре-

дельные значения: до 100 человек для малых предприятий (среди малых предприятий выделяются микропредприятия – до 15 человек) (подп. «а»); от 101 до 250 человек для средних предприятий (подп. «б»). В то же время Правительство Российской Федерации постановлением от 22.11.2017 № 1412 установило предельное значение среднесписочной численности работников за предшествующий календарный срок – 1000 человек (то есть свыше установленного подп. «б» п. 2 ч. 1¹ ст. 4) для средних предприятий, которые осуществляют в качестве основного вида деятельности предпринимательскую деятельность в сфере легкой промышленности (классы 13, 14, 15 Общероссийского классификатора видов экономической деятельности). Соответствующий вид предпринимательской деятельности признается основным при условии, что доля доходов от ее осуществления по итогам предыдущего календарного года составляет не менее 70% в общей сумме доходов юридического лица.

Третьим критерием отнесения субъекта предпринимательства к малым и средним предприятиям является *доход*, полученный от осуществления предпринимательской деятельности за предшествующий календарный год, который определяется в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о налогах и сборах, суммируется по всем осуществляемым видам деятельности и применяется по всем налоговым режимам. Доход не должен превышать предельные значения, установленные постановлением Правительства Российской Федерации от 04.04.2016 № 265 для каждой категории субъектов малого и среднего предпринимательства (далее – СМСП): для микропредприятий – 120 млн руб.; для малых предприятий – 800 млн руб.; для средних – 2 млн руб. Категория СМСП определяется в соответствии с наибольшим по значению из вышеперечисленных условий.

Категория СМСП для индивидуальных предпринимателей, не привлекавших для осуществления предпринимательской деятельности в предшествующем календарном году наемных работников, определяется в зависимости от величины полученного дохода.

Существуют также особенности для отнесения указанных субъектов к микропредприятиям (ч. 3 ст. 4 закона № 209-ФЗ).

Категория СМСП изменяется, когда предельные значения выше или ниже установленных в течение трех календарных лет, следующих один за другим, если иное не установлено законом № 209-ФЗ.

Категория СМСП вновь созданного юридического лица, вновь зарегистрированного индивидуального предпринимателя (далее – ИП) сохраняется или изменяется в случае, если сведения о них сохраняются в едином реестре СМСП с учетом условий, установленных ч. 1¹ ст. 4 закона № 209-ФЗ, при исключении из единого реестра СМСП указания на то, что юридическое лицо или ИП является соответственно вновь созданным юридическим лицом, вновь зарегистрированным ИП.

В соответствии с положениями ст. 4¹ закона № 209-ФЗ ведется единый реестр о субъектах малого и среднего предпринимательства. Включаемые в него сведения определены ч. 3 ст. 4¹ закона № 209-ФЗ: наименование юридического лица или фамилия, имя, отчество ИП; идентификационный номер налогоплательщика; место нахождения юридического лица или фамилия, имя, отчество ИП; дата внесения сведений в реестр; категория СМСП (микропредприятие, малое предприятие или среднее предприятие) и др. Порядок внесения сведений в единый реестр и исключение их из единого реестра установлены ч. 4 указанной статьи.

Согласно п. 5 ч. 5 ст. 4¹ закона № 209-ФЗ сведения о юридических лицах и ИП исключаются из единого реестра 10 августа текущего календарного года, если они не представили в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах сведения о среднесписочной численности работников за предшествующий календарный год и (или) налоговую отчетность, позволяющую определить величину дохода, полученного от осуществления предпринимательской деятельности за предшествующий календарный год либо перестали отвечать условиям, установленным ст. 4 закона № 209-ФЗ. Сведения о юридических лицах и ИП, деятельность которых прекращена в установленном порядке, исключаются из единого реестра СМСП 10-го числа месяца, следующего за месяцем внесения соответственно в единый государственный реестр юридических лиц, единый государственный реестр индивидуальных пред-

принимателей сведений о прекращении деятельности юридического лица или ИП.

Единый реестр СМСП ведет Федеральная налоговая служба (далее – ФНС России, уполномоченный орган) и ее территориальные органы. Установленная законом № 209-ФЗ информация поступает в ФНС России ежегодно в срок до 5 июля по состоянию на 1 июля текущего года.

Сведения, содержащиеся в едином реестре субъектов малого и среднего предпринимательства, 10-го числа каждого месяца размещаются в сети Интернет на официальном сайте ФНС России и являются общедоступными в течение пяти календарных лет, следующих за годом размещения (ч. 9 ст. 4¹ закона № 209-ФЗ).

3. Виды государственной и муниципальной поддержки

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 15.05.2008 № 797 в целях ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности при федеральных и региональных органах исполнительной власти, а также при органах местного самоуправления образованы совещательные (координационные) органы по вопросам, затрагивающим интересы малого и среднего предпринимательства. Решение о создании указанного совещательного органа подлежит опубликованию в средствах массовой информации, а также размещению на официальных сайтах соответствующих органов в сети Интернет (ст. 13 закона № 209-ФЗ).

При органах прокуратуры созданы советы по делам малого и среднего предпринимательства.

Виды поддержки СМСП установлены ст. 15 Федерального закона № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации».

Поддержка субъектов малого и среднего предпринимательства и организаций, образующих инфраструктуру поддержки таких предприятий, включает в себя *финансовую, имущественную, информационную, консультационную поддержку* указанных субъек-

тов и организаций, *поддержку в области подготовки, переподготовки и повышения квалификации их работников, поддержку в области инноваций и промышленного производства, ремесленничества, поддержку субъектов малого и среднего предпринимательства, осуществляющих внешнеэкономическую, сельскохозяйственную деятельность.*

При обращении за поддержкой субъекты малого и среднего предпринимательства должны представить документы, подтверждающие их соответствие условиям нормативных правовых актов государственных органов и органов местного самоуправления, принимаемым в целях реализации государственных и муниципальных программ (подпрограмм).

Согласно ст. 14 закона № 209-ФЗ не допускается требовать у СМСП представления документов, которые находятся в распоряжении соответствующих органов или подведомственных им организаций. В случае обращения субъекта малого и среднего предпринимательства за оказанием услуг в соответствии с Федеральным законом от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее – закон № 210-ФЗ) перечень необходимых к представлению документов определяется в соответствии с положениями указанного закона.

Как установлено ч. 3 ст. 14 закона 209-ФЗ, поддержка не может быть оказана следующим СМСП: а) являющимся кредитными, страховыми организациями (за исключением потребительских кооперативов), инвестиционными фондами, негосударственными пенсионными фондами, профессиональными участниками рынка ценных бумаг, ломбардами; б) являющимся участниками соглашений о разделе продукции; в) осуществляющим предпринимательскую деятельность в сфере игорного бизнеса; г) являющимся в порядке, установленном Федеральным законом от 10.12.2003 № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле», нерезидентами Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных международными договорами Российской Федерации. Кроме того, финансовая поддержка не может оказываться СМСП, осуществляющим производство и (или) реализацию подакцизных товаров, а

также добычу и (или) реализацию полезных ископаемых, за исключением общераспространенных полезных ископаемых.

В оказании поддержки должно быть отказано в случае, если:

- а) не представлены документы, определенные нормативными правовыми актами, принимаемыми в целях реализации государственных и муниципальных программ (подпрограмм), или представлены недостоверные сведения и документы;
- б) не выполнены условия оказания поддержки;
- в) ранее в отношении заявителя – субъекта малого и среднего предпринимательства было принято решение об оказании аналогичной поддержки (поддержки, условия которой совпадают) и сроки ее оказания не истекли;
- г) с момента признания СМСП допустившим нарушение порядка и условий оказания поддержки прошло менее чем три года (ст. 14 закона № 209-ФЗ).

Основанием оказания поддержки являются государственная программа Российской Федерации, государственные программы субъектов Российской Федерации, муниципальные программы (ст. 16 закона № 209-ФЗ).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 316 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика» утверждена в том числе подпрограмма «Развитие малого и среднего предпринимательства».

Указанная государственная программа постановлением Правительства Российской Федерации от 29.12.2016 № 1538 (далее – постановление № 1538) дополнена Правилами предоставления и распределения субсидий на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства, включая крестьянские (фермерские) хозяйства, а также на реализацию мероприятий по поддержке молодежного предпринимательства в рамках подпрограммы «Развитие малого и среднего предпринимательства» государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика» (далее – Правила). Этими Правилами устанавливаются цели, порядок и условия предоставления и распределения субсидий на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства до 2024 г.

Субсидии предоставляются в целях софинансирования исполнения расходных обязательств, возникающих при выполнении органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления полномочий по поддержке малого и среднего предпринимательства, осуществляемых в целях обеспечения благоприятных условий для развития СМСП, повышения их конкурентоспособности, увеличения их количества, обеспечения занятости населения и увеличения производимых СМСП товаров (работ, услуг) и предусматривающих следующие направления:

- а) оказание финансовой поддержки СМСП и организациям, образующим инфраструктуру поддержки СМСП;
- б) предоставление субсидий на софинансирование капитальных вложений в объекты государственной собственности субъектов Российской Федерации и (или) муниципальной собственности;
- в) содействие развитию молодежного предпринимательства;
- г) организация предоставления услуг по принципу «одного окна» в целях оказания поддержки СМСП.

Субсидии предоставляются бюджетам субъектов Российской Федерации, отобранных в порядке и на условиях, установленных Правилами, на реализацию мероприятий государственных программ (подпрограмм) субъектов Российской Федерации и (или) муниципальных программ (подпрограмм), содержащих мероприятия, направленные на развитие малого и среднего предпринимательства (далее – мероприятия), согласованных с комиссией по рассмотрению и согласованию мероприятий субъектов Российской Федерации, бюджетам которых предоставляются субсидии (далее – Комиссия). Указанные положения получили дальнейшее развитие в Указе Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204.

Для поддержки развития малого и среднего предпринимательства создается также инфраструктура поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства. Согласно ч. 1 ст. 15 закона № 209-ФЗ инфраструктурой поддержки СМСП является система коммерческих и некоммерческих организаций, которые создаются, осуществляют свою деятельность или привлекаются в качестве по-

ставщиков (исполнителей, подрядчиков) для осуществления закупок товаров, работ, услуг с целью обеспечения государственных и муниципальных нужд при реализации указанных государственных и муниципальных программ (подпрограмм), обеспечивающих условия для создания СМСП, и для оказания поддержки указанным субъектам.

Инфраструктура поддержки СМСП включает в себя также центры и агентства по развитию предпринимательства, государственные и муниципальные фонды поддержки предпринимательства, фонды содействия кредитованию (гарантийные фонды, фонды поручительств), технопарки, научные парки, бизнес-инкубаторы и т.д. (ч. 2 ст. 15 закона № 209-ФЗ). К инфраструктуре поддержки СМСП относятся микрофинансовые организации, предоставляющие микрозаймы субъектам малого и среднего предпринимательства и соответствующие критериям, установленным указанием Банка России от 20.02.2016 № 42239 «О микрофинансовых организациях предпринимательского финансирования».

Федеральная корпорация развития малого и среднего предпринимательства (далее – Корпорация) ведет единый реестр организаций инфраструктуры поддержки СМСП. Сведения, необходимые для включения в реестр, направляются в Корпорацию уполномоченными органами государственной власти субъекта Российской Федерации, органами местного самоуправления в соответствии с требованиями ст. 15¹ закона № 209-ФЗ. В единый реестр организаций поддержки Корпорацией включаются организации, имеющие право выполнять функции организаций, образующих инфраструктуру поддержки СМСП (ч. 3 ст. 15¹ закона № 209-ФЗ).

Порядок ведения единого реестра организаций инфраструктуры поддержки, форма его ведения, состав содержащихся в нем сведений, требования к средствам обеспечения пользования реестром устанавливается Минэкономразвития России.

Для обеспечения доступа СМСП и организаций, образующих инфраструктуру поддержки СМСП, к кредитным и иным финансовым услугам создается Фонд содействия кредитованию (гарантийный фонд, фонд поручительств) (далее – региональная гарантийная

организация). Указанный фонд представляет собой юридическое лицо, одним из учредителей или акционеров которого является субъект Российской Федерации, в качестве основного вида осуществляющее деятельность, направленную на обеспечение доступа СМСП и организаций, образующих инфраструктуру поддержки СМСП, к кредитным и иным финансовым ресурсам, развитие системы поручительств и независимых гарантий по обязательствам, основанным на кредитных договорах, договорах займа, договорах финансовой аренды и т.д. (ст. 15² закона № 209-ФЗ).

Оценка соблюдения региональными гарантийными организациями требований закона № 209-ФЗ проводится Корпорацией ежегодно.

Оказание *финансовой поддержки* СМСП и организациям, образующим инфраструктуру поддержки СМСП, может осуществляться за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов путем предоставления субсидий, бюджетных инвестиций, государственных и муниципальных гарантий по обязательствам СМСП и организаций, образующих инфраструктуру поддержки СМСП (ст. 17 закона № 209-ФЗ).

Основными критериями для предоставления финансовой помощи субъектам Российской Федерации на развитие малого и среднего предпринимательства являются: 1) наличие утвержденной государственной программы (подпрограммы) субъекта Российской Федерации и (или) муниципальной программы (подпрограммы), содержащих мероприятия, предусмотренные постановлением № 1538; 2) наличие в бюджете субъекта Российской Федерации бюджетных ассигнований на текущий финансовый год и плановый период на финансовое обеспечение исполнения государственной программы (подпрограммы) субъекта Российской Федерации и (или) в целях софинансирования расходов местных бюджетов на исполнение муниципальной программы (подпрограммы), содержащих соответствующие мероприятия, в размере не менее объема средств, рассчитанном в соответствии с п. 23 Правил (п. 10 постановления № 1538).

Имущественная поддержка СМСП осуществляется органами государственной власти, органами местного самоуправления в виде

передачи в соответствии с требованиями действующего законодательства во владение и (или) в пользование государственного или муниципального имущества, в том числе земельных участков (за исключением земельных участков, предназначенных для ведения личного подсобного хозяйства, огородничества, садоводства, индивидуального жилищного строительства), зданий, строений, сооружений, нежилых помещений, оборудования, машин, механизмов, установок, транспортных средств, инвентаря, инструментов, на возмездной основе, безвозмездной основе или на льготных условиях в соответствии с государственными программами (подпрограммами) Российской Федерации, государственными программами (подпрограммами) субъектов Российской Федерации, муниципальными программами (подпрограммами). Указанное имущество должно использоваться по целевому назначению (ст. 18 закона № 209-ФЗ).

Прокурорам следует обратить внимание на то, что в соответствии с ч. 4² ст. 18 закона № 209-ФЗ запрещается продажа государственного и муниципального имущества, включенного в перечни государственного и муниципального имущества, свободного от прав третьих лиц, за исключением возмездного отчуждения такого имущества в собственность СМСП в соответствии с Федеральным законом от 22.07.2008 № 159-ФЗ «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и в случаях, указанных в ст. 39³ ЗК РФ. В отношении указанного имущества запрещаются также переуступка прав пользования, передача прав пользования в залог и внесение прав пользования таким имуществом в уставный капитал любых других субъектов хозяйственной деятельности, передача третьим лицам прав и обязанностей по договорам аренды такого имущества (перенаем), передача в субаренду, за исключением предоставления такого имущества в субаренду субъектам малого и среднего предпринимательства организациями, образующими инфраструктуру поддержки СМСП, и в случае, если

в субаренду предоставляется имущество, предусмотренное п. 14 ч. 1 ст. 17¹ Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

В случае если при федеральных органах исполнительной власти, органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления созданы координационные или совещательные органы в области развития малого и среднего предпринимательства, передача прав владения и (или) пользования имуществом осуществляется с их участием.

Информационная поддержка субъектам малого и среднего предпринимательства и организациям, образующим инфраструктуру поддержки СМСП, оказывается органами государственной власти и органами местного самоуправления в виде создания федеральных, региональных и муниципальных информационных систем, официальных сайтов информационной поддержки СМСП в сети Интернет и информационно-телекоммуникационных сетей и обеспечения их функционирования в целях поддержки СМСП. Целями создания информационных систем и сайтов является обеспечение СМСП и организаций, образующих инфраструктуру поддержки СМСП, информацией: а) о реализации государственных программ (подпрограмм) субъектов Российской Федерации, муниципальных программ (подпрограмм); б) о количестве СМСП и об их классификации по видам экономической деятельности; в) о числе замещенных рабочих мест в СМСП в соответствии с их классификацией по видам экономической деятельности; г) о финансово-экономическом состоянии СМСП; д) об организациях, образующих инфраструктуру поддержки СМСП, условиях и порядке оказания такими организациями поддержки СМСП; е) о государственном и муниципальном имуществе, включенном в перечни имущества, свободного от прав третьих лиц, кроме СМСП; ж) об объявленных конкурсах на оказание финансовой поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства и организациям, образующим инфраструктуру поддержки СМСП и т.д.

Указанная информация размещается в сети Интернет на официальных сайтах государственных органов исполнительной власти,

органов местного самоуправления, наделенных отдельными полномочиями в области развития СМСП в пределах их компетенции, и (или) на созданных указанными органами официальных сайтах информационной поддержки СМСП. Требования к информации, размещаемой в сети Интернет, устанавливаются Минэкономразвития России (чч. 2, 3, 4 ст. 19 закона № 209-ФЗ).

Еще одним важным видом поддержки СМСП является *консультационная поддержка*. Она осуществляется в виде: а) создания и обеспечения деятельности организаций, образующих инфраструктуру поддержки СМСП и оказывающих консультационные услуги СМСП; б) компенсации затрат, произведенных и документально подтвержденных субъектами малого и среднего предпринимательства, на оплату консультационных услуг (ст. 20 закона № 209-ФЗ).

Законом № 209-ФЗ предусмотрены также другие виды государственной и муниципальной поддержки СМСП.

4. Предмет, пределы и основные направления прокурорского надзора за исполнением законов о защите прав субъектов малого и среднего предпринимательства

В соответствии со ст. 21 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре) предметом прокурорского надзора являются соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций; соответствие законам правовых актов, издаваемых вышеуказанными органами и должностными лицами в сфере защиты прав субъектов малого и среднего предпринимательства.

При осуществлении надзора за исполнением законов о защите прав СМСП прокурор не подменяет иные государственные органы. Проверки исполнения законов проводятся на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором, в случае, если эти сведения нельзя подтвердить или опровергнуть без проведения указанной проверки (п. 2 ст. 21 Закона о прокуратуре).

Кроме того, прокурор должен помнить об ограничениях, которые установлены приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» (далее – приказ № 195). Так, при осуществлении прокурорского надзора следует не допускать необоснованного вмешательства в экономическую деятельность предприятий и организаций и вовлечения органов прокуратуры в хозяйственные споры между коммерческими структурами (п. 8.4). Необходимо также исключить факты приостановления деятельности производств и строительства объектов по инициативе прокурора, кроме случаев угрозы безопасности граждан (п. 8.5), не допускать использования полномочий прокурора для создания препятствий правомерной предпринимательской деятельности участников экономических отношений (п. 8.6).

С целью структурирования прокурорского надзора за исполнением законов о защите прав субъектов предпринимательской деятельности, в том числе малого и среднего предпринимательства, надо определить его направления.

Основным направлением прокурорского надзора за исполнением законов о защите прав СМСП является *надзор за законностью правовых актов, принимаемых уполномоченными органами*. При выборе форм реагирования на выявленные незаконные правовые акты прокурор должен руководствоваться тем, что обязан безотлагательно принести протест на незаконный правовой акт, а в случае его отклонения – в установленном порядке обратиться с заявлением в суд (п. 4.2 приказа № 195).

Рассматриваемая сфера охватывается большим количеством федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законами и иными правовыми актами субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Так, условия и порядок оказания поддержки СМСП и организациям, образующим инфраструктуру поддержки СМСП, устанавливаются нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами, принимаемыми в целях реализации государственных программ (подпрограмм) Российской Федерации, государственных программ (подпрограмм) субъектов Российской Федерации, муниципальных программ (подпрограмм). От наличия государственной или муниципальной программы развития малого и среднего предпринимательства зависит не только поступление финансовых средств из бюджета соответствующего уровня на софинансирование государственной (муниципальной) помощи на развитие малого и среднего предпринимательства, но и оказание такой помощи конкретным субъектам малого и среднего предпринимательства.

Поскольку нормативные правовые акты в финансово-бюджетной сфере должны соответствовать Бюджетному кодексу Российской Федерации, необходимо обратить внимание на наличие и законность нормативных правовых о порядке предоставления и распределения субсидий из бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета). Общие правила предоставления субсидий юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям установлены ст. 78 БК РФ. Согласно указанной статье субсидии из бюджета субъекта Российской Федерации предоставляются в случаях и порядке, предусмотренных законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации, и принимаемыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации или актами уполномоченных им органов государственной власти субъекта Российской Федерации; из местного бюджета –

в случаях и порядке, предусмотренных решением представительного органа муниципального образования о местном бюджете и принимаемыми в соответствии с ним муниципальными правовыми актами местной администрации или актами уполномоченных ею органов местного самоуправления.

В нормативном правовом акте должны содержаться:

описание категорий и (или) критериев отбора юридических лиц (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), индивидуальных предпринимателей, имеющих право на получение субсидий;

определение целей, условий и порядка предоставления субсидий;

положения об обязательной проверке главным распорядителем (распорядителем) бюджетных средств, предоставляющим субсидию, и органом государственного (муниципального) финансового контроля соблюдения условий, целей и порядка предоставления субсидий их получателями.

Указанные условия способствуют обеспечению целевого использования бюджетных средств.

Процесс оказания государственных (муниципальных) услуг сопровождается принятием нормативных правовых актов – административных регламентов оказания услуг или выполнения функций. Они также должны соответствовать действующему законодательству. Требования к этим правовым актам устанавливаются гл. 3 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее – закон № 210-ФЗ).

В процессе обеспечения свободы экономической деятельности, прав субъектов предпринимательской деятельности большую роль играют ограничения, установленные Федеральным законом от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – закон № 135-ФЗ).

В соответствии со ст. 15 закона № 135-ФЗ федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления,

иным органам или организациям, осуществляющим функции указанных органов, организациям, участвующим в предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в частности не допускаются: а) установление запретов или введение ограничений в отношении осуществления отдельных видов деятельности или производства определенных видов товаров; б) необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам; в) установление запретов или введение ограничений в отношении свободного перемещения товаров в Российской Федерации, иных ограничений прав хозяйствующих субъектов на продажу, покупку, иное приобретение, обмен товаров; г) предоставление государственной или муниципальной преференции в нарушение требований, установленных законом № 135-ФЗ и т.д. Запрещенными законом № 135-ФЗ правовыми актами или действиями создаются, в частности, административные барьеры для осуществления предпринимательской деятельности.

Так, решением Собрания депутатов Н-ского городского округа Н-ской области от 01.10.2008 № 83-ЗГО (в редакции решения Собрания депутатов от 25.12.2015 № 80-ЗГО) утверждено Положение о передаче муниципального имущества в безвозмездное пользование (далее – Положение). Подпунктом 2 п. 3 Положения закреплено, что основанием для передачи муниципального имущества в безвозмездное пользование является распоряжение Администрации Н-ского городского округа о передаче имущества без торгов в случаях, предусмотренных законом № 135-ФЗ и другими федеральными законами, согласованное решениями профильной комиссии и комиссии по бюджету, финансовой и налоговой политике Собрания депутатов Н-ского городского округа.

В абзаце 2 п. 6 Положения предусмотрено, что решение о продлении ранее заключенных договоров безвозмездного пользования принимается главой Н-ского городского округа в соответствии с подп. 2 п. 3 Положения,

за исключение процедуры согласования с профильной комиссией, то есть без торгов.

Прокурор Н-ской области обратился в суд с административным иском с заявлением о признании абзаца 2 п. 6 Положения не соответствующим ст. 15 закона № 135-ФЗ (а также ч. 1 ст. 17¹, ч. 3 ст. 19, ч. 1 ст. 20, п. 20 ст. 4).

Проанализировав содержание абзаца 2 п. 6 Положения во взаимосвязи с подп. 2 п. 3 этого же Положения, сопоставив с приведенными положениями федерального законодательства, суды пришли к обоснованному выводу о том, что оспариваемые нормы, устанавливающие возможность принятия главой городского округа решения о продлении ранее заключенных договоров безвозмездного пользования муниципальным имуществом без торгов в случаях, предусмотренных законом № 135-ФЗ, в упрощенной процедуре, отличной от процедуры заключения такого договора на общих условиях, приводят к созданию неравных условий для претендентов на получение муниципального имущества в безвозмездное пользование¹.

Еще одним направлением прокурорской деятельности является *надзор за исполнением законов о защите СМСП при осуществлении уполномоченными органами разрешительных процедур* – лицензирования, предоставления разрешений в сфере градостроительной деятельности, регистрации недвижимого имущества и сделок с ним, аккредитации, аттестации и т.д.

При осуществлении прокурорского надзора необходимо учитывать отсутствие четкого разграничения в законодательстве различных форм разрешительной деятельности и разрешительных процедур. На практике термины «лицензия», «разрешение» и «специальное разрешение» зачастую используются одновременно (когда определение лицензии раскрывается через понятие «разрешение», и напротив, после употребления последнего термина в скобках следует пояснение «лицензия»), что создает предпосылки для необоснованно широкого усмотрения контролирурующих органов по применению условий предоставления указанных услуг.

Перечень основных видов разрешительных процедур может быть продолжен. Фактически разрешительная деятельность имеет более многогранный характер – реализуется путем предоставления

¹ Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 28.12.2016 № 48-АПГ16-23.

права, включения в реестр, удостоверения и других форм¹. Например, в целях строительства, реконструкции объекта капитального строительства застройщик направляет заявление о выдаче разрешения на строительство непосредственно в уполномоченные на выдачу разрешений на строительство в соответствии с чч. 4–6 ст. 51 ГрК РФ федеральный орган исполнительной власти, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления, Государственную корпорацию по атомной энергии «Росатом», Государственную корпорацию по космической деятельности «Роскосмос». Заявление о выдаче разрешения на строительство может быть подано через многофункциональный центр согласно соглашению о взаимодействии между многофункциональным центром и уполномоченным на выдачу разрешений на строительство органом.

Разрешение на строительство выдается органом местного самоуправления по месту нахождения земельного участка (ч. 4 ст. 51 ГрК РФ), за исключением случаев, предусмотренных чч. 5–6 ст. 51 ГрК РФ и другими федеральными законами. К заявлению о выдаче разрешения прилагаются следующие документы: а) согласие всех правообладателей объекта капитального строительства в случае реконструкции такого объекта, за исключением случаев реконструкции многоквартирного дома (п. 6 ч. 7 ГрК РФ); б) документы, предусмотренные законодательством Российской Федерации об объектах культурного наследия, в случае, если при проведении работ по сохранению объекта культурного наследия затрагиваются конструктивные и другие характеристики надежности и безопасности такого объекта.

Как установлено ч. 7¹ ст. 51 ГрК РФ, остальные документы (пп. 1–5, 7 и 9 ч. 7 указанной статьи) запрашиваются органами, уполномоченными на выдачу разрешения, в государственных органах, органах местного самоуправления и подведомственных госу-

¹ См.: *Субанова Н.В.* Прокурорский надзор за исполнением законов о защите прав субъектов предпринимательской деятельности при осуществлении разрешительных процедур // Прокурорский надзор за исполнением законов о защите прав предпринимателей: науч.-метод. пособие / под общ. ред. А.В. Паламарчука. М., 2014.

дарственным органам или органам местного самоуправления организациях, в распоряжении которых находятся указанные документы, в срок не позднее трех рабочих дней со дня получения заявления о выдаче разрешения на строительство, если застройщик не представил указанные документы самостоятельно. По межведомственным запросам соответствующих органов документы (их копии или сведения, содержащиеся в них) предоставляются государственными органами, органами местного самоуправления и подведомственными государственным органам или органам местного самоуправления организациями, в распоряжении которых находятся указанные документы, в срок не позднее трех рабочих дней со дня получения запроса.

В силу ч. 10 ст. 51 ГрК РФ не допускается требовать иные документы для получения разрешения на строительство, за исключением указанных в ч. 7 данной статьи.

Уполномоченные органы в течение семи рабочих дней со дня получения заявления о выдаче разрешения на строительство (за исключением случаев, предусмотренных ч. 11¹ ст. 51 ГрК РФ) проводят проверку наличия документов, необходимых для принятия решения о выдаче разрешения на строительства; проверку соответствия проектной документации требованиям к строительству, реконструкции объекта капитального строительства, выдают разрешение на строительство или отказывают в выдаче такого разрешения с указанием причин отказа (ч. 11 ст. 51). В таком порядке выдается разрешение на строительство, если режим использования земельного участка не имеет установленных Градостроительным кодексом Российской Федерации особенностей. Разрешение (отказ в разрешении) должно быть выдано в течение семи дней.

При осуществлении прокурорского надзора в сфере защиты прав СМСП следует обратить внимание и на такое его направление, как *оказание государственных и муниципальных услуг*. В соответствии с указанием Генерального прокурора Российской Федерации от 13.08.2009 № 260/7 «Об усилении прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов малого и среднего предпринимательства, устранением административных барьеров предприниматель-

ской деятельности, исполнением законов органами исполнительной власти, обладающими контрольно-надзорными полномочиями и реализующими разрешительные процедуры» прокуроры должны сосредоточить усилия на соблюдении прав субъектов предпринимательства при оказании платных услуг в сфере реализации государственных полномочий, оценить правомерность передачи полномочий по оказанию таких услуг иным организациям и дробления услуг, проанализировать цены на экспертные услуги для предприятий малого и среднего бизнеса.

Государственные и муниципальные услуги оказываются уполномоченными на это органами в соответствии с принимаемыми ими административными регламентами, которые должны соответствовать федеральному законодательству.

Так, приказом Министерства социального развития Н-ского края (далее – министерство) от 24.07.2011 № МЭД-33-01-02-143 утвержден Административный регламент по предоставлению государственной услуги по выдаче разрешения на совершение сделок с имуществом несовершеннолетних (далее – Административный регламент), опубликованный в установленном законом порядке.

Пунктом 2.6 Административного регламента определен исчерпывающий перечень документов, необходимых для предоставления названной государственной услуги, который предусматривает наличие предварительного договора купли-продажи, мены, дарения на отчуждаемое и приобретаемое жилое помещение (земельный участок).

Заместитель прокурора Н-ского края обратился в суд с административным иском о признании недействующей приведенной региональной нормы, ссылаясь на противоречие оспариваемого предписания ст. 1 и 421 ГК РФ ввиду нарушения принципа свободы заключения договора. Кроме того, предъявление завышенных требований к лицу для реализации принадлежащего ему права является коррупциогенным фактором в силу ст. 1 Федерального закона от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

Согласно п. 2 ст. 37 ГК РФ опекун не вправе без предварительного разрешения органа опеки и попечительства совершать, а попечитель – давать согласие на совершение сделок по отчуждению, в том числе обмену или дарению имущества подопечного, сдаче его внаем (в аренду), в безвозмездное пользование или в залог, сделок, влекущих отказ от принадлежа-

щих подопечному прав, раздел его имущества или выдел из него долей, а также любых других действий, влекущих уменьшение имущества подопечного.

Абзацем 3 п. 3 ст. 60 СК РФ предусмотрено, что при осуществлении родителями правомочий по управлению имуществом ребенка на них распространяются правила, установленные гражданским законодательством в отношении распоряжения имуществом подопечного (ст. 37 ГК РФ).

Таким образом, выдача разрешения на совершение сделок с имуществом несовершеннолетних является государственной услугой, отношения по представлению которой регулирует ч. 1 ст. 1 закона № 210-ФЗ.

Как следует из содержания п. 6 ст. 14 закона № 210-ФЗ, стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги должен предусматривать исчерпывающий перечень документов, необходимых для предоставления государственной или муниципальной услуги, но исключительно тех документов, которые необходимы в соответствии с законодательными или иными нормативными правовыми актами, а не по усмотрению государственного органа.

Оспариваемая региональная норма в перечень документов, необходимых для получения разрешения на совершение сделок с имуществом несовершеннолетних включает предварительный договор купли-продажи, мены, дарения на отчуждаемое и приобретаемое жилое помещение (земельный участок), и его отсутствие в силу п. 2.7 Административного регламента является основанием для отказа заявителю в приеме документов.

Между тем действующее федеральное законодательство не содержит норм, обязывающих стороны гражданских сделок заключать в обязательном порядке предварительный договор, в том числе и в случае совершения сделок с имуществом несовершеннолетних.

Согласно п. 1 ст. 420 ГК РФ договором признается соглашение двух или нескольких лиц об установлении, изменении или прекращении гражданских прав и обязанностей. В пп. 1 и 4 ст. 421, ст. 422 закреплено правило, согласно которому: граждане и юридические лица свободны в заключении договора, понуждение к его заключению не допускается, за исключением случаев, когда обязанность заключить договор предусмотрена Гражданским кодексом Российской Федерации, законом или добровольно принятым обязательством; условия договора определяются по усмотрению сторон, кроме случаев, когда содержание соответствующего условия предписано законом или иными правовыми актами, также договор должен соответствовать обязательным для сторон правилам, установленным законом или иными правовыми актами (императивным нормам), действующим в момент его заключения.

Статья 429 ГК РФ, регламентируя вопросы заключения предварительного договора, не устанавливает случаи, когда его заключение обязательно, определяет его содержание как основание для возникновения обязанности заключить в будущем договор о передаче имущества, выполнении работ или оказании услуг (основной договор) на условиях, предусмотренных предварительным договором, а также указывает на заключение предварительного договора в форме, установленной для основного договора, а если форма основного договора не установлена, то в письменной форме, несоблюдение которой влечет ничтожность предварительного договора (пп. 1 и 2).

Таким образом, подп. «и» п. 2.6 Административного регламента противоречит имеющим большую силу нормативным правовым актам, поскольку фактически не только возлагает обязанность заключить предварительный договор на лицо, обращающееся за получением государственной услуги, но и определяет поведение другой стороны по предполагаемой сделке, в то время как обязанность по получению предварительного разрешения на совершение сделки действующим законодательством возложена исключительно на опекуна (попечителя, родителей).

По смыслу предписаний ст. 37 ГК РФ и ст. 60 СК РФ уполномоченный орган отказывает в согласовании сделки, если ее заключение противоречит интересам несовершеннолетнего. Между тем, исходя из содержания Административного регламента, отказ второй стороны по предполагаемой сделке заключить предварительный договор влечет невозможность получения предварительного разрешения на заключение основного договора, условия которого соответствуют интересам несовершеннолетнего.

Анализ положения Административного регламента и содержание формы заявления о предоставлении государственной услуги, являющегося приложением к регламенту показал, что совокупность сведений, подлежащих указанию в заявлении, а также документальное их подтверждение, свидетельствует о том, что основные (существенные) условия предполагаемой сделки, аналогичные условиям предварительного договора, сообщаются органу опеки и попечительства и достаточны для принятия соответствующего решения независимо от заключения предварительного договора.

Административное исковое заявление прокурора удовлетворено¹.

В указании Генерального прокурора Российской Федерации № 260/7 прокурорам предписано также осуществлять на постоянной основе надзор за исполнением положений закона № 159-ФЗ, обеспечив соблюдение преимущественного права СМСП на выкуп арендованных помещений.

¹ Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 14.02.2018 № 44-АПГ17-31.

Закон № 159-ФЗ предусматривает одну из весьма существенных преференций СМСП – преимущественный выкуп в собственность арендуемого ими государственного или муниципального имущества. Реализовать такое право могут СМСП, кроме указанных в ч. 3 ст. 14 закона № 209-ФЗ: а) являющихся кредитными организациями, страховыми организациями (за исключением потребительских кооперативов), инвестиционными фондами, негосударственными пенсионными фондами, профессиональными участниками рынка ценных бумаг, ломбардами; б) являющихся участниками соглашений о разделе продукции; в) осуществляющих предпринимательскую деятельность в сфере игорного бизнеса; г) являющихся в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о валютном регулировании и валютном контроле, нерезидентами Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных международными договорами Российской Федерации; д) осуществляющих добычу и переработку полезных ископаемых (кроме общераспространенных полезных ископаемых). Остальные СМСП при возмездном отчуждении арендуемого имущества из государственной или муниципальной собственности пользуются преимущественным правом на приобретение такого имущества по цене, равной его рыночной стоимости и определенной независимым оценщиком в порядке, установленном законом № 135-ФЗ.

Согласно ст. 3, 9 закона № 159-ФЗ преимущественное право может быть реализовано СМСП при следующих условиях:

а) арендуемое имущество на день подачи заявления находится в их временном владении и (или) временном пользовании непрерывно в течение двух и более лет в соответствии с договором или договорами аренды такого имущества;

б) отсутствует задолженность по арендной плате за такое имущество, неустойкам (штрафам, пеням) на день заключения договора купли-продажи арендуемого имущества;

в) арендуемое имущество не включено в утвержденный в соответствии с ч. 4 ст. 18 закона № 209-ФЗ перечень государственного или муниципального имущества, предназначенного для передачи во владение и (или) в пользование СМСП;

г) сведения о СМСП на день заключение договора купли-продажи арендуемого имущества не исключены из единого реестра СМСП;

д) если заявитель по своей инициативе направил в уполномоченный орган заявление в отношении имущества, включенного в утвержденный в соответствии с ч. 4 ст. 18 закона № 209-ФЗ перечень государственного или муниципального имущества, предназначенного для передачи во владение и (или) пользование СМСП, и арендуемое имущество на день подачи СМСП заявления находится в его временном владении и (или) временном пользовании непрерывно в течение трех и более лет в соответствии с договором или договорами аренды такого имущества (ст. 9 закона № 159-ФЗ);

е) если заявитель по своей инициативе направил в уполномоченный орган заявление в отношении имущества, включенного в утвержденный в соответствии с ч. 4 ст. 18 закона № 209-ФЗ перечень государственного или муниципального имущества, предназначенного для передачи во владение и (или) пользование СМСП, и оно включено в указанный перечень в течение пяти лет и более до дня подачи этого заявления (ст. 9 закона № 159-ФЗ).

В соответствии с ч. 1 ст. 4 закона № 159-ФЗ уполномоченный орган предусматривает в решениях об условиях приватизации государственного или муниципального имущества преимущественное право арендаторов на приобретение арендуемого имущества. В течение десяти дней с даты принятия решения об условиях приватизации уполномоченный орган направляет арендатору – СМСП копии указанного решения, предложения о заключении договора купли-продажи государственного или муниципального имущества и проект договора купли-продажи арендуемого имущества, а также при наличии задолженности по арендной плате за имущество, неустойке (штрафам, пеням) требования о погашении такой задолженности с указанием ее размера (ч. 2 ст. 4 закона № 159-ФЗ).

В случае согласия СМСП на использование преимущественного права на приобретение арендуемого имущества договор купли-продажи арендуемого имущества должен быть заключен в течение 30 дней со дня получения указанным субъектом предложения о его

заключении и (или) проекта договора купли-продажи арендуемого имущества.

При заключении договора купли-продажи арендуемого имущества необходимо наличие документов, подтверждающих внесение арендной платы в соответствии с установленными договорами сроками платежей, а также документов о погашении задолженности по арендной плате за имущество, неустойкам (штрафам, пеням) в размере, указанном в требовании о погашении такой задолженности, если такое требование направлялось (ч. 5 ст. 4 закона № 159-ФЗ).

Уступка СМСП преимущественного права на приобретение арендуемого имущества не допускается (ч. 7 ст. 4 закона № 159-ФЗ).

Как установлено в ч. 1 ст. 5 закона № 159-ФЗ оплата недвижимого имущества, приобретаемого СМСП при реализации преимущественного права на приобретение арендуемого имущества, осуществляется единовременно или в рассрочку посредством ежемесячных или ежеквартальных выплат в равных долях. Срок рассрочки оплаты такого имущества устанавливается соответственно нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации, законом субъекта Российской Федерации, муниципальным правовым актом, но не должен составлять менее пяти лет.

Право выбора порядка оплаты (единовременно или в рассрочку) приобретаемого арендуемого имущества, а также срока рассрочки в установленных пределах принадлежит СМСП при реализации преимущественного права на приобретение арендуемого имущества. В случае если арендуемое имущество приобретается арендатором в рассрочку, указанное имущество находится в залоге у продавца до полной его оплаты. Условия договора купли-продажи арендуемого имущества о неприменении данного правила ничтожны. Стоимость неотделимых улучшений арендуемого имущества засчитывается в счет оплаты приобретаемого арендуемого имущества в случае, если указанные улучшения осуществлены с согласия арендодателей (чч. 5 и 6 ст. 5 закона № 159-ФЗ).

Согласно ст. 6 закона 159-ФЗ сделки по приватизации государственного или муниципального имущества и иные сделки, направленные на возмездное отчуждение имущества и совершенные с

нарушением требований закона № 159-ФЗ, ничтожны (ч. 1). Кроме того, в случае продажи арендуемого имущества с нарушением преимущественного права на его приобретение СМСП в течение двух месяцев с момента, когда он узнал или должен был узнать о таком нарушении в отношении арендуемого имущества, вправе потребовать перевода на себя прав и обязанностей покупателя в судебном порядке (ч. 2).

Если арендатор – СМСП направляет заявление о реализации преимущественного права, то уполномоченные органы обязаны:

- а) обеспечить заключение договоров на проведение оценки рыночной стоимости арендуемого имущества в соответствии с положениями Федерального закона от 29.07.1998 № 135-ФЗ «Об оценочной стоимости в Российской Федерации», в двухмесячный срок с даты получения заявления;
- б) принять решение об условиях приватизации арендуемого имущества в двухнедельный срок с даты принятия отчета о его оценке;
- в) направить заявителю проект договора купли-продажи арендуемого имущества в десятидневный срок с даты принятия решения об условиях приватизации арендуемого имущества.

В случае если заявитель не соответствует установленным ст. 3 закона № 159-ФЗ требованиям и (или) отчуждение арендуемого имущества, указанного в заявлении, в порядке реализации преимущественного права на приобретение арендуемого имущества не допускается в соответствии с указанным федеральным законом или другими федеральными законами, уполномоченный орган в 30-дневный срок с даты получения этого заявления возвращает его арендатору с указанием причины отказа в приобретении арендуемого имущества (ст. 9 закона № 159-ФЗ).

Существуют и другие направления прокурорского надзора за исполнением законов о защите прав СМСП. Так, безусловно важной является *защита прав СМСП при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля*, однако ст. 26² Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муници-

пального контроля» плановые проверки СМСП не осуществляются до 31 декабря 2020 г.

5. Объекты прокурорского надзора за исполнением законов о защите прав субъектов малого и среднего предпринимательства

Объектами прокурорского надзора в рассматриваемой сфере являются законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации, законодательные органы местного самоуправления. Указанные органы принимают нормативные правовые акты, регламентирующие условия защиты прав СМСП, условия развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации и другие нормативные правовые акты.

Объектами прокурорского надзора являются и исполнительные органы государственной власти, и органы местного самоуправления, которые должны при осуществлении своих публичных полномочий исполнять законы о защите прав СМСП.

В соответствии с положениями Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным организациям или органам, осуществляющим функции указанных органов, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции (ст. 15).

Указанные органы обязаны также соблюдать порядок и сроки, предусмотренные законом № 159-ФЗ, при реализации преимущественного права СМСП на выкуп арендуемого ими государственного и муниципального имущества, а также иные требования действующего законодательства в рассматриваемой сфере.

При осуществлении надзора за деятельностью уполномоченных, контролирующих органов прокуроры обязаны: а) осуществ-

лять постоянный мониторинг в сфере соблюдения прав и законных интересов СМСП, обеспечивать действенный предупредительный надзор и информационное взаимодействие с органами государственной власти, правоохранительными и контролирующими органами; б) обеспечивать надзор за законностью правовых актов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и государственных контролирующих органов; в) сосредоточить усилия на надзоре за исполнением законов государственными контролирующими и иными органами, уполномоченными на осуществление разрешительных, лицензионных, регистрационных и других процедур, пресекать их действия, выходящие за пределы установленных полномочий, предотвращать факты дублирования контрольных действий и использования проверок для оказания административного давления на предпринимателей, решительно пресекать случаи создания препятствий в деятельности хозяйствующих субъектов, а также незаконного применения к юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, в том числе к СМСП, мер принуждения и ответственности; г) обеспечить постоянный надзор за исполнением закона № 209-ФЗ, обратив особое внимание на своевременное принятие и надлежащее исполнение федеральных, региональных и муниципальных программ развития малого и среднего предпринимательства, обеспечение равного доступа СМСП к получению поддержки в установленном законом порядке.

При организации надзора прокуроры должны акцентировать усилия: а) на пресечении действий органов государственной власти и местного самоуправления, ограничивающих свободу экономической деятельности; б) обеспечении безусловного соблюдения заказчиками обязательств по исполненным предпринимателями государственным и муниципальным контрактам; в) соблюдении прав субъектов предпринимательской деятельности при проведении государственного контроля; г) своевременном реагировании на нарушения законов об инвестиционной деятельности и прав инвесторов, в том числе на территориях опережающего социально-экономического развития, особых экономических зон и свободных портов; д) выяв-

лении и устранении фактов ограничения конкуренции и иных нарушений антимонопольного законодательства (с привлечением антимонопольных органов); е) рассмотрении заявлений и иных обращений хозяйствующих субъектов (п. 1.5 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 31.03.2008 № 53 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности» (далее – приказ № 53).

В надзоре за исполнением законов контролирующими органами первостепенное значение следует придавать выполнению ими обязанностей по выявлению и пресечению правонарушений, требовать при необходимости выделения специалистов для выяснения возникших вопросов, проверять законность и полноту принятых этими органами мер по устранению нарушений и привлечению виновных к ответственности, в случае бездействия органов контроля ставить вопрос об ответственности их руководителей (п. 10 приказа № 195).

Субъекты малого и среднего предпринимательства также являются объектами прокурорского надзора, так как наряду с иными субъектами гражданских прав и обязанностей должны соблюдать законодательно установленные правила и вести свою деятельность, не нарушая прав и законных интересов других предпринимателей, граждан, общества и государства (п. 1.5 приказа № 53).

6. Меры прокурорского реагирования

В случае установления фактов нарушения законов о защите субъектов малого и среднего предпринимательства уполномоченными в этой сфере органами и должностными лицами прокуроры могут использовать все меры прокурорского реагирования, предусмотренные Законом о прокуратуре.

Основной мерой реагирования на нарушения законов является *протест*, приносимый на противоречащий закону правовой акт. Прокурор обязан принимать меры к устранению последствий, связанных с исполнением и применением незаконных актов. В связи с этим протест должен содержать конкретные требования прокурора

по устранению допущенных нарушений закона. Протест подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в десятидневный срок с момента его поступления, а в случае принесения протеста на решение представительного органа власти – на ближайшей сессии.

Если нарушения закона имеют распространенный характер, прокурор или его заместитель направляет *представление* в орган или должностному лицу, полномочным устранить нарушения (ст. 24 Закона о прокуратуре). В представлении прокурор должен изложить характер выявленных правонарушений, причины их совершения, назвать подразделения, где они имели место, а также предложить конкретные меры по их устранению.

В тех случаях, когда возникает необходимость привлечения виновного в нарушении законодательства о государственной собственности к административной ответственности, прокурор в соответствии со ст. 25 Закона о прокуратуре и ст. 28.4 КоАП РФ выносит *постановление о возбуждении производства об административном правонарушении*. Принимая меры к привлечению правонарушителей к административной ответственности, следует выяснить: виновны ли они в совершении административного правонарушения, не истекли ли сроки давности привлечения к административной ответственности (как правило, не позднее двух месяцев со дня совершения правонарушения или установления факта его совершения – ст. 4.5 КоАП РФ) и определить орган, правомочный налагать административные взыскания.

Обращение прокурора с иском (заявлением) в суд как составная часть деятельности прокуратуры часто является завершающим этапом надзора за исполнением законодательства о защите субъектов предпринимательской деятельности федеральными исполнительными органами, представительными и исполнительными органами субъекта Российской Федерации, органами местного самоуправления, контроля и их должностными лицами, за соответствием закону издаваемых ими правовых актов.

В случаях, когда противоправные деяния содержат признаки преступлений, прокурор может вынести *постановление о направле-*

нии материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании.

При выборе меры прокурорского реагирования необходимо руководствоваться также требованиями приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина». Так, при осуществлении прокурорского надзора недопустимо необоснованное вмешательство в экономическую деятельность предприятий и организаций и вовлечение органов прокуратуры в хозяйственные споры между коммерческими структурами (п. 8.4); должны быть исключены факты приостановления деятельности производств и строительства объектов по инициативе прокуроров, кроме случаев угрозы безопасности граждан (п. 8.5); недопустимо использование полномочий прокуроров для создания препятствий правомерной предпринимательской деятельности участников экономических отношений (п. 8.6).

При внесении актов реагирования следует оценивать возможные негативные последствия исполнения требований прокурора, учитывая, что акты реагирования должны быть направлены не на разрушение существующих правоотношений, а на их корректировку и приведение в соответствие с действующим законодательством (п. 13).

Литература

Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации».

Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Федеральный закон от 24.04.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации».

Федеральный закон от 22.07.2008 № 159-ФЗ «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или му-

ниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Указ Президента Российской Федерации от 15.05.2008 № 797 «О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности».

Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

Постановление Правительства Российской Федерации от 16.05.2011 № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и административных регламентов предоставления государственных услуг».

Постановление Правительства Российской Федерации от 30.09.2014 № 999 «О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации».

Постановление Правительства Российской Федерации от 08.12.2014 № 1335 «Об утверждении Правил включения юридических лиц в перечень юридических лиц, предоставляющих государственную поддержку инновационной деятельности в формах, установленных Федеральным законом «О науке и государственной научно-технической политике», для целей статьи 4 Федерального закона «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации».

Постановление Правительства Российской Федерации от 11.12.2014 № 1352 «Об особенностях участия субъектов малого и среднего предпринимательства в закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

Постановление Правительства Российской Федерации от 04.04.2016 № 265 «О предельных значениях дохода, полученного от осуществления предпринимательской деятельности, для каждой категории субъектов малого и среднего предпринимательства».

Постановление Правительства Российской Федерации от 29.12.2016 № 1538 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика».

Постановление Правительства Российской Федерации от 10.02.2017 № 166 «Об утверждении Правил составления и направления предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований, подачи юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем возражений на такое предостережение и их рассмотрения, уведомления об исполнении такого предостережения».

Постановление Правительства Российской Федерации от 22.11.2017 № 1412 «О предельном значении среднесписочной численности работников за предшествующий календарный год для средних предприятий – хозяйственных обществ, хозяйственных партнерств, которые осуществляют в качестве основного вида деятельности предпринимательскую деятельность в сфере легкой промышленности, и об утверждении Правил формирования перечня хозяйственных обществ, хозяйственных партнерств, которые осуществляют в качестве основного вида деятельности предпринимательскую деятельность в сфере легкой промышленности».

Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года».

Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.07.2015 № 1459-р «Об утверждении перечня юридических лиц,

предоставляющих государственную поддержку инновационной деятельности».

Приказ Минэкономразвития России от 25.03.2015 № 167 «Об утверждении условий конкурсного отбора субъектов Российской Федерации, бюджетам которых предоставляются субсидии из федерального бюджета на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства, включая крестьянские (фермерские) хозяйства, и требований к организациям, образующим инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства».

Приказ Минэкономразвития России от 27.07.2015 № 505 «Об утверждении требований к информации, размещенной в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в соответствии с частями 2 и 3 статьи 19 Федерального закона «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации».

Приказ Минэкономразвития России от 27.05.2016 № 322 «Об утверждении Методических рекомендаций по созданию и организации деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг».

Приказ Минэкономразвития России от 31.03.2017 № 153 «Об утверждении Порядка проведения акционерным обществом «Федеральная корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства» оценки соблюдения фондами содействия кредитованию (гарантийными фондами, фондами поручительств) требований, установленных статьей 15² Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации».

Приказ Минэкономразвития России от 13.06.2017 № 286 «Об утверждении Порядка ведения единого реестра организаций, образующих инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, формы его ведения, состава сведений, содержащихся в таком реестре, а также состава сведений, предусмотренных пунктами 1 и 2 части 2 статьи 15¹ Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации», сроков, порядка и

формы их направления и Требований к технологическим, программным, лингвистическим, правовым и организационным средствам обеспечения пользования единым реестром организаций, образующих инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства».

Приказ Минэкономразвития России от 14.02.2018 № 67 «Об утверждении требований к реализации мероприятий субъектами Российской Федерации, бюджетам которых предоставляются субсидии на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства, включая крестьянские (фермерские) хозяйства, а также на реализацию мероприятий по поддержке молодежного предпринимательства, и требований к организациям, образующим инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства».

Приказ Минэкономразвития Российской Федерации от 14.03.2019 № 125 «Об утверждении Требований к реализации мероприятий, осуществляемых субъектами Российской Федерации, бюджетам которых предоставляются субсидии на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства в субъектах Российской Федерации в целях достижения целей, показателей и результатов региональных проектов, обеспечивающих достижение целей, показателей и результатов федеральных проектов, входящих в состав национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», и требований к организациям, образующим инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства».

Указание Банка России от 20.02.2016 № 3964-У «О микрофинансовых организациях предпринимательского финансирования».

Письмо ФНС России от 18.08.2016 № 14-2-04/0870@ «О направлении разъяснений по вопросам ведения Единого реестра субъектов малого и среднего предпринимательства».

Письмо ФНС России от 08.08.2017 № ГД-4-14/15554@ «О Едином реестре субъектов малого и среднего предпринимательства».

Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина».

Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 31.03.2008 № 53 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности».

Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 14.03.2019 № 192 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства при реализации национальных проектов».

Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 08.11.2019 № 783 «О Порядке формирования органами прокуратуры Российской Федерации ежегодного сводного плана проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».

Указание Генерального прокурора Российской Федерации от 13.08.2009 № 260/7 «Об усилении прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов малого и среднего предпринимательства, устранением административных барьеров предпринимательской деятельности, исполнением законов органами исполнительной власти, обладающими контрольно-надзорными полномочиями и реализующими разрешительные процедуры».

Прокурорский надзор за исполнением законов о защите прав предпринимателей: науч.-метод. пособие / под общ. ред. А.В. Паламарчука. М., 2014.

Д.С. Белоусова,
доцент кафедры
Университета прокуратуры
Российской Федерации

Прокурорский надзор за исполнением законов при производстве по делам об административных правонарушениях

1. Содержание прокурорского надзора за исполнением законов при производстве по делам об административных правонарушениях (предмет, пределы, объекты, цели, задачи и основные направления)

Противодействие нарушениям закона осуществляется посредством привлечения виновных лиц к юридической ответственности, наиболее распространенным и востребованным видом которой в Российской Федерации является административная ответственность. Эффективная реализация функции административного преследования служит действенной мерой профилактики противозаконного поведения в обществе. В свою очередь, ненадлежащая реализация органами административной юрисдикции полномочий по своевременному выявлению, пресечению административных деликтов и привлечению виновных лиц к административной ответственности способствует их повторному совершению.

Необходимость повышения эффективности административно-правового воздействия в наиболее значимых сферах общественных отношений определяет значимость прокурорского надзора за исполнением законов органами и должностными лицами, наделенными административно-юрисдикционными полномочиями.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях отводит прокурору особое место среди иных лиц, участвующих в реализации норм законодательства об административных правонарушениях. С одной стороны, прокурор выступает в роли

носителя установленных гл. 1 разд. III Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре) и ст. 24.6 КоАП РФ надзорных полномочий, обеспечивая законность в административно-юрисдикционной деятельности уполномоченных органов и должностных лиц, с другой стороны – участником производства по делам об административных правонарушениях, наделенным в силу ст. 25.11 КоАП РФ полномочиями, индивидуализирующими его статус по отношению к другим лицам, указанным в гл. 25 КоАП РФ. В связи с этим полномочия прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях принято разграничивать по двум направлениям прокурорской деятельности – традиционному надзору и участию в производстве по делам об административных правонарушениях¹.

Рассмотрим «надзорные аспекты» деятельности органов прокуратуры в указанной сфере. В соответствии с пониманием реального значения прокурорского надзора за исполнением законов при производстве по делам об административных правонарушениях ряд авторов справедливо, на наш взгляд, позиционируют прокурорский надзор в этой сфере в качестве самостоятельного направления прокурорско-надзорной деятельности². Один из основоположников науки административного права профессор Д.Н. Бахрах рассматривал прокурорский надзор как важнейшую гарантию законности в сфере административного принуждения³.

Термин «производство по делам об административных правонарушениях» не имеет законодательного определения. Вместе с тем анализ содержания одноименного разд. IV КоАП РФ позволяет выделить следующие стадии производства по делам об администра-

¹ См.: *Полномочия прокурора при производстве по делам об административных правонарушениях в Российской Федерации: метод. рек. / [А.В. Мелехин и др.]; рук. авт. коллектива А.В. Мелехин; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2013. С. 7.*

² См.: *Субанова Н.В.* Вопросы прокурорского надзора за исполнением законов в сфере административных правонарушений // *Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации.* 2010. № 2; *Стуканов А.* Опасность административных правонарушений // *Законность.* 2005. № 11. С. 52–53.

³ См.: *Бахрах Д.Н.* Административное принуждение в СССР, его виды и основные тенденции развития: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1972.

тивных правонарушениях: 1) возбуждение дел об административных правонарушениях и проведение по ним в законодательно установленных случаях административного расследования; 2) рассмотрение дел по существу; 3) пересмотр решений по этим делам; 4) исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях. Осуществляемый органами прокуратуры надзор распространяется на все перечисленные стадии административного производства.

Основополагающее значение для определения «...содержания надзорной деятельности прокуратуры, ее сущности и специфики»¹ имеет установление *предмета* такой деятельности.

В широком смысле предмет прокурорского надзора – это соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов, действующих на территории России (п.1 ст. 1 Закона о прокуратуре).

Согласно ст. 24.6 КоАП РФ Генеральный прокурор Российской Федерации и назначаемые им прокуроры осуществляют в пределах своей компетенции надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением действующих на территории Российской Федерации законов при производстве по делам об административных правонарушениях, за исключением дел, находящихся в производстве суда.

Следует отметить, что установленный ст. 24.6 КоАП РФ предмет прокурорского надзора за исполнением законов при производстве по делам об административных правонарушениях не учитывает важную составляющую часть предмета прокурорского надзора за исполнением законов, сформулированную в п. 1 ст. 21 Закона о прокуратуре, – соответствие законам правовых актов, издаваемых поднадзорными органами и должностными лицами.

Помимо оценки законности действий (бездействия) административно-юрисдикционных органов, прокурор при осуществлении надзора в рассматриваемой сфере проверяет на предмет соответствия законам изданные поднадзорными объектами правовые (пра-

¹ *Маматов М.В.* Проблемы прокурорского надзора за соблюдением законодательства о правах потребителей: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 87.

воприменительные и нормативные правовые) акты, регламентирующие производство по делам об административных правонарушениях. В соответствии с п. 2.2 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 02.10.2007 № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления» (далее – приказ № 155) прокурорам предписано безотлагательно реагировать на все факты принятия в регионах конституций, уставов, законов, указов, решений, постановлений и иных нормативных правовых актов, противоречащих Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству, путем принесения протестов и последующего обращения в суд в случаях несогласия органов публичной власти с позицией прокурора либо затягивания вопроса приведения нормативного правового акта в соответствие с законом. Поскольку административное и административно-процессуальное законодательство в соответствии с п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации находится в совместном ведении России и ее субъектов, прокуроры должны систематически проверять соответствие федеральному законодательству об административных правонарушениях принимаемых в этой области региональных законов и иных нормативных правовых актов.

Круг нормативных правовых актов, за исполнением которых прокуроры осуществляют надзор в рассматриваемой сфере, включает в себя:

Конституцию Российской Федерации, которая устанавливает основные права и свободы человека и гражданина, в том числе в связи с применением мер государственного принуждения, среди которых: равенство всех перед законом и судом независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям; презумпция невиновности; право не свидетельствовать против себя самого и своих близких и др.;

общепризнанные принципы и нормы международного права, ратифицированные Российской Федерацией международные дого-

воры, которые согласно ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации являются составной частью отечественной правовой системы. В силу ч. 2 ст. 1.1 КоАП РФ международный договор Российской Федерации, устанавливающий иные правила, чем предусмотренные законодательством об административных правонарушениях, имеет приоритет перед национальным законодательством. В числе таких документов: Конвенция о взаимном признании и исполнении решений по делам об административных нарушениях правил дорожного движения (1997), Соглашение о правовой помощи и взаимодействии таможенных органов государств – членов таможенного союза по уголовным делам и делам об административных правонарушениях (2010), предусматривающее порядок оказания сторонами правовой помощи по административным делам в соответствии с гл. 29.1 КоАП РФ. Кроме того, в соответствии с нормами международного права разрешается вопрос об административной ответственности иностранного гражданина, пользующегося иммунитетом от административной юрисдикции Российской Федерации (ч. 3 ст. 2.6 КоАП РФ);

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, который устанавливает задачи и принципы законодательства об административных правонарушениях, закрепляет понятие административного правонарушения и основы административной ответственности. В нем сформулированы составы правонарушений, определены процессуальные правила рассмотрения дел об административных правонарушениях и их подведомственность, порядок исполнения постановлений о наложении административных наказаний;

федеральные законы, которые устанавливают особый порядок привлечения к ответственности за правонарушения отдельных должностных лиц, выполняющих определенные государственные функции (судей, депутатов, сотрудников прокуратуры, Следственного комитета Российской Федерации и др.), а также особый порядок исполнения административных наказаний. Например, в соответствии с п. 4 ст. 16 Закона Российской Федерации от 26.06.1992 № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» разрешение

на привлечение судьи к административной ответственности дается по решению соответствующих судебных коллегий (в составе не менее трех судей) в связи с внесенным Генеральным прокурором Российской Федерации представлением. Федеральными законами от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве», от 26.04.2013 № 67-ФЗ «О порядке отбывания административного ареста» регламентированы некоторые вопросы исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях;

законы субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях. Важно учитывать, что «...исполнение норм региональных законов... должно быть включено в предмет надзора прокурора лишь в случае, если они приняты в пределах собственной компетенции субъектов Российской Федерации и при отсутствии противоречия Конституции Российской Федерации и федеральным законам, а по вопросам, находящимся вне пределов ведения России и совместного ведения России и ее субъектов, обязательно их соответствие только Конституции»¹.

Перечень вопросов ведения субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях содержится в ст. 1.3¹ КоАП РФ и включает в себя: установление законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления; определение подведомственности и организацию производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации; создание комиссий по делам несовершеннолетних, административных комиссий и иных коллегиальных органов в целях привлечения к административной ответственности, предусмотренной законами субъектов Российской Федерации, и др.

¹ *Теоретические основы и прикладные проблемы участия прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях: монография* / [А.Ю. Винокуров и др.]; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2017. С. 242.

Очевидно, что в рамках осуществления надзора за исполнением законов при производстве по делам об административных правонарушениях прокурорам надлежит руководствоваться и нормативными правовыми актами подзаконного уровня. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях содержит множество бланкетных норм (зачастую в контексте определения состава административного правонарушения, сроков, порядка применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях и др.), реализация которых осуществляется в соответствии с подзаконными нормативными правовыми актами.

Важное значение в правоприменительной практике при осуществлении надзора в рассматриваемой сфере имеют: постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (далее – постановление Пленума ВС РФ № 5), от 24.10.2006 № 18 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», от 27.12.2007 № 52 «О сроках рассмотрения судами Российской Федерации уголовных, гражданских дел и дел об административных правонарушениях», от 25.12.2018 № 47 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при рассмотрении административных дел, связанных с нарушением условий содержания лиц, находящихся в местах принудительного содержания»; постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации¹ от 27.01.2003 № 2 «О некоторых вопросах,

¹ Несмотря на то что Высший Арбитражный Суд Российской Федерации упразднен Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 05.02.2014 № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации», разъяснения по вопросам судебной практики применения законов и иных нормативных правовых актов арбитражными судами, данные Пленумом Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, сохраняют свою силу до принятия соответствующих решений Пленумом Верховного Суда Российской Федерации (ч. 1 ст. 3 Федерального конституционного закона от 04.06.2014 № 8-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «Об арбитражных судах в Российской Федерации» и статью 2 Федерального конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации»).

связанных с введением в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (далее – постановление Пленума ВАС РФ № 2), от 02.06.2004 № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях», от 23.03.2012 № 15 «О некоторых вопросах участия прокурора в арбитражном процессе» (далее – постановление Пленума ВАС РФ № 15) и др.

К числу *объектов* прокурорского надзора за исполнением законов при производстве по делам об административных правонарушениях относятся административно-юрисдикционные органы и их должностные лица, уполномоченные осуществлять производство по делам об административных правонарушениях, а также федеральные отраслевые органы исполнительной власти, законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, органы военного управления, органы контроля, их должностные лица, органы управления и руководители коммерческих и некоммерческих организаций, принимающие правовые акты по вопросам рассматриваемой сферы правоотношений¹.

При определении перечня поднадзорных объектов необходимо учитывать следующее: 1) система органов и должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы и рассматривать дела об административных правонарушениях, выстраивается как на федеральном, так и на региональном уровнях; 2) прокурорский надзор в рассматриваемой сфере распространяется на все стадии производства по делам об административных правонарушениях, в каждой из которых задействованы различные органы и должностные лица.

Круг должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, определен ст. 28.3 КоАП РФ. Их конкретный перечень устанавливается соответственно федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными органами исполнительной власти

¹ *Теоретические* основы и прикладные проблемы участия прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях. С. 244.

субъектов Российской Федерации и Банком России в соответствии с задачами и функциями, возложенными на указанные органы федеральным законодательством.

Перечень должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, устанавливается соответственно законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

Необходимо учитывать, что должностные лица органов местного самоуправления в случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях или законами субъектов Российской Федерации, при осуществлении органами местного самоуправления полномочий по контролю (надзору), делегированных Российской Федерацией или субъектами Российской Федерации, а также при осуществлении муниципального контроля (ч. 3 ст. 1.3¹ КоАП РФ).

Перечень поднадзорных прокуратуре органов и их должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, определен разд. III КоАП РФ. Например, по делам об административных правонарушениях это: 1) комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав; 2) федеральные органы исполнительной власти, их структурные подразделения, территориальные органы и структурные подразделения территориальных органов, а в установленных случаях, также и подведомственные им государственные учреждения (в том числе, государственные учреждения, подведомственные федеральным органам государственного лесного, пожарного надзора, портового контроля и др.); 3) иные государственные органы в соответствии с задачами и функциями, возложенными на них федеральными законами либо нормативными правовыми актами Президента России или Правительства Российской Федерации (например, Счетная палата); 4) Банк России в соответствии с задачами и функциями, возложенными на него федеральными законами; 5) органы и учреждения

уголовно-исполнительной системы; 6) органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие региональный государственный надзор либо переданные им полномочия в области федерального государственного надзора.

К числу поднадзорных прокуратуре органов, рассматривающих дела об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, относятся: 1) комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав; 2) уполномоченные органы и учреждения органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации; 3) административные комиссии, иные коллегиальные органы, создаваемые в соответствии с законами субъектов Российской Федерации; 4) государственные учреждения, подведомственные органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченным в соответствии с федеральными законами на осуществление федерального государственного лесного надзора (лесной охраны), государственного надзора в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий на особо охраняемых природных территориях регионального значения (ст. 22.1 КоАП РФ).

Кроме того, в нормах ряда статей гл. 32 КоАП РФ определены органы и должностные лица, уполномоченные исполнять постановления по делам об административных правонарушениях, являющиеся участниками финальной стадии производства по делам об административных правонарушениях, и соответственно – объектами прокурорского надзора в рассматриваемой сфере. К ним, в частности, относятся судебные приставы-исполнители, должностные лица органов внутренних дел, таможенных и пограничных органов, федеральной налоговой службы и др.

Таким образом, при осуществлении надзора за исполнением законов при производстве по делам об административных правонарушениях в поле зрения прокурора оказывается достаточно широкий круг органов и должностных лиц федерального и регионального уровней, уполномоченных осуществлять административное преследование.

С учетом изложенного *предметом* прокурорского надзора за исполнением законов при производстве по делам об административных правонарушениях являются: соблюдение Конституции Российской Федерации, общепризнанных норм международного права и ратифицированных Российской Федерацией международных договоров и исполнение Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, иных федеральных законов и принимаемых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях федеральными органами исполнительной власти, законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций; соответствие законам правовых актов в сфере регулирования вопросов административной ответственности, издаваемых указанными органами и должностными лицами; соблюдение прав и свобод лиц, участвующих в производстве по делам об административных правонарушениях.

Пределы надзорной деятельности прокуратуры в рассматриваемой сфере определены в первую очередь положениями ч. 2 ст. 21, ч. 2 ст. 26 Закона о прокуратуре, в соответствии с которыми при осуществлении прокурорского надзора органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы, не вмешиваются в оперативно-хозяйственную деятельность организаций, а проверки исполнения законов проводятся на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором.

Указанные положения Закона о прокуратуре конкретизированы в пп. 6, 8.4, 8.6 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» (далее – приказ № 195), которым установлено

требование о недопустимости необоснованного вмешательства в экономическую деятельность предприятий и организаций и вовлечения органов прокуратуры в хозяйственные споры между коммерческими структурами. Проверки исполнения законов прокурорам предписано проводить на основании поступившей в органы прокуратуры информации (обращений граждан, должностных лиц, сообщений средств массовой информации и т.п.), а также других материалов о допущенных правонарушениях, требующих использования прокурорских полномочий, в первую очередь – для защиты общезначимых или государственных интересов, прав и законных интересов групп населения, трудовых коллективов и граждан, нуждающихся в особой правовой защите.

Помимо этого, пределы надзорной деятельности при производстве по делам об административных правонарушениях определяются также с учетом поднадзорных каждому конкретному прокурору объектов в рамках территориальной или экстерриториальной (предметной) юрисдикции.

С учетом анализа положений Закона о прокуратуре, правовых актов Генеральной прокуратуры Российской Федерации, основных научных взглядов на вопросы целеполагания органов прокуратуры *цели* прокурорского надзора за исполнением законов при производстве по делам об административных правонарушениях могут быть сформулированы как:

1) обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности в рамках производства по делам об административных правонарушениях;

2) защита прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства в производстве по делам об административных правонарушениях.

Руководствуясь положениями Закона о прокуратуре и основных организационно-распорядительных документов Генерального прокурора Российской Федерации в рассматриваемой сфере, можно выделить основные *задачи*, стоящие перед органами прокуратуры при осуществлении надзора за исполнением законов при производстве по делам об административных правонарушениях:

1) выявление, предупреждение, пресечение нарушений Конституции Российской Федерации, Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и не противоречащих федеральному законодательству законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях; установление обстоятельств (причин и условий), им способствующих;

2) установление лиц, виновных в нарушении вышеперечисленных законов, и принятие мер по их привлечению к предусмотренной законом ответственности;

3) выявление законов и иных правовых актов поднадзорных органов и должностных лиц, противоречащих Конституции Российской Федерации, требованиям Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и федеральному законодательству;

4) восстановление нарушенных при производстве по делам об административных правонарушениях прав и свобод человека и гражданина, интересов общества и государства. В целях реализации указанной приоритетной задачи прокурорам в соответствии с п. 7.4 приказа № 195 предписано решительно пресекать факты незаконного применения к гражданам административного задержания, штрафов и иных мер административной ответственности, а также регулярно проводить проверки соблюдения прав лиц, содержащихся в местах отбывания административного ареста. Кроме того, Генеральный прокурор Российской Федерации в приказах от 27.11.2007 № 189 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением конституционных прав граждан в уголовном судопроизводстве» (п. 1.4), от 28.12.2016 № 826 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия» (п. 1.5) предписывает систематически проверять обоснованность содержания лиц в камерах административно задержанных, пресекая случаи задержания подозреваемых в совершении преступлений на основании протоколов об административных правонарушениях.

Законодательство об административных правонарушениях затрагивает различные сферы общественных отношений, и осуществ-

ляемый органами прокуратуры надзор в силу объективных причин не способен единовременно охватить все из них. В связи с этим актуальным является вопрос об *основных направлениях* прокурорского надзора в рассматриваемой сфере. К ним необходимо отнести следующие:

надзор за законностью правовых актов, издаваемых поднадзорными органами и должностными лицами в сфере применения административной ответственности. В рамках указанного направления надзорной деятельности необходимо также обеспечить непосредственное участие прокуратуры в правотворческом процессе в субъектах Российской Федерации по вопросам административной ответственности;

надзор за соблюдением прав участников производства по делам об административных правонарушениях на всех его стадиях, в том числе за законностью применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных гл. 27 КоАП РФ;

надзор за исполнением поднадзорными административно-юрисдикционными органами законов при возбуждении и рассмотрении дел об административных правонарушениях, в том числе в связи с выполнением ими обязанностей по выявлению и пресечению административных правонарушений, установлению причин и условий, им способствующих;

надзор за законностью исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях.

Вычленение основных направлений прокурорского надзора за исполнением законов при производстве по делам об административных правонарушениях возможно проводить в зависимости от правовых сфер, нуждающихся в приоритетном внимании прокуроров (здравоохранение, образование, транспорт, экономика, противодействие коррупции и пр.), соотносительно к структуре органов административной юрисдикции с учетом их правового статуса и фактической роли в процессах обеспечения законности в сфере рассматриваемых правоотношений. Идентификация конкретных направлений работы прокуроров в рассматриваемой сфере находит-

ся в прямой зависимости от состояния законности и правопорядка на поднадзорной территории.

2. Организация и осуществление прокурорского надзора за исполнением законов при производстве по делам об административных правонарушениях, методика прокурорской проверки

Организация надзора за исполнением законов при производстве по делам об административных правонарушениях осуществляется в соответствии с положениями Закона о прокуратуре, Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, а также требованиями приказов Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» (далее – приказ № 195), от 19.02.2015 № 78 «Об организации работы по реализации полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях» (далее – приказ № 78), от 23.11.2015 № 645 «О порядке реализации прокурором полномочий в сфере привлечения к административной ответственности лиц, обладающих особым правовым статусом», от 07.05.2008 № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур» и др. Ряд рекомендаций по организации и осуществлению надзорных проверок в рассматриваемой сфере приведен в письме заместителя Генерального прокурора Российской Федерации от 27.02.2004 № 36-12-2004 «О методических рекомендациях по организации работы прокуратуры по надзору за исполнением законодательства об административных правонарушениях».

Важным элементом эффективной организации надзорной деятельности в рассматриваемой сфере является надлежащее *информационно-аналитическое обеспечение*, для чего необходимо обеспечить: полный учет актуальной информации о поднадзорных органах и должностных лицах, наделенных административно-юрисдикционными полномочиями; комплексный сбор всей необхо-

димой статистической и иной информации по рассматриваемому вопросу; а также системный анализ совершенных на поднадзорной территории административных правонарушений, правоприменительной и судебной практики по делам об административных правонарушениях.

Основными источниками сведений о нарушениях законов при производстве по делам об административных правонарушениях служат: 1) обращения граждан, должностных лиц, представителей юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на действия (бездействие) и решения административно-юрисдикционных органов и их должностных лиц; 2) истребуемые в органах административной юрисдикции для ознакомления дела об административных правонарушениях, законченные производством; 3) аналитические справки и отчеты, отражающие результаты административно-юрисдикционной деятельности соответствующих органов и должностных лиц; 4) сообщения средств массовой информации о фактах нарушений в рассматриваемой сфере; 5) информация правоохранительных органов, иных лиц о непринятии органами (должностными лицами) административной юрисдикции должных мер при получении материалов о совершенных правонарушениях в случае отказа в возбуждении или прекращения уголовного дела; 6) материалы рассмотренных судами общей юрисдикции и арбитражными судами дел об оспаривании постановлений по делам об административных правонарушениях, по которым указанные постановления отменены или прекращены; 7) материалы координационных и оперативных совещаний руководителей правоохранительных органов; 8) результаты анализа и обобщения статистики, прокурорской, судебной и иной правоприменительной практики и др.

Статистические сведения об административной практике органов административной юрисдикции содержатся в соответствующих формах государственной и ведомственной статистической отчетности: № 1-АП (577) «Сведения об административной практике органов внутренних дел Российской Федерации» (утверждена приказом МВД России от 14.05.2012 № 507), ГАИ (555) «Отчет о деятельности Госавтоинспекции» (утверждена приказом МВД России

от 08.05.2013 № 252), 1-АП «Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях» (утверждена приказом Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации от 11.04.2017 № 65), 1-АЭ «Сведения об административных правонарушениях в сфере экономики» (утверждена приказом Росстата от 22.07.2019 № 418) и др.

Основу надзорной работы органов прокуратуры составляет ее оптимальное *планирование*. В текущие планы необходимо в первую очередь включать проверки исполнения законов при производстве по делам об административных правонарушениях в органах, в которых должностными лицами допускались многочисленные нарушения указанного законодательства или имели место факты неисполнения законных требований прокурора, отраженных в актах прокурорского реагирования. Поводом для планирования проверки может послужить отсутствие в прокуратуре исчерпывающей и достоверной информации о результатах рассмотрения органом административной юрисдикции вынесенных прокурором постановлений о возбуждении производства об административном правонарушении либо направленных в адрес соответствующего органа или должностного лица материалов. Перспективные планы работы органов прокуратуры помимо конкретных проверочных мероприятий должны включать также проведение координационных мероприятий, направленных на обеспечение режима законности в рассматриваемой сфере.

Для решения задач надзора за исполнением законов при производстве по делам об административных правонарушениях прокурор наделен рядом *полномочий*, которые в зависимости от стадий производства по делам об административных правонарушениях принято разделять на две основных группы: полномочия прокурора по надзору за исполнением законодательства об административных правонарушениях; полномочия прокурора как участника производства по делам об административных правонарушениях. Указанные полномочия закреплены в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (ст. 24.6, 25.11, 28.4), Законе о прокуратуре (ст. 6, 22, 27) и детализированы в перечисленных орга-

низационно-распорядительных документах Генерального прокурора Российской Федерации.

Важнейшим комплексным полномочием прокурора, применяемым в целях выявления нарушений законодательства и последующего реагирования на них, является *прокурорская проверка*¹.

Методика прокурорской проверки, то есть совокупность последовательных, взаимосвязанных между собой действий прокурора, включает в себя ряд взаимосогласованных стадий – подготовительные действия, непосредственное осуществление проверочных мероприятий (проведение проверки), анализ результатов проверки, принятие мер прокурорского реагирования и оценку результатов их рассмотрения.

При подготовке к проверке в конкретном органе, осуществляющем производство по делам об административных правонарушениях, необходимо установить круг его административно-юрисдикционных полномочий, изучить и оценить на предмет законности нормативную базу, которой руководствуется соответствующий орган. Особое внимание следует уделять приказам федеральных органов исполнительной власти и органов власти субъектов Российской Федерации об утверждении перечней должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, а также лиц, наделенных правом осуществлять административное задержание и реализовывать иные меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Это позволит выявить факты совершения указанных процессуальных действий не уполномоченными на то лицами. На стадии планирования проверочных мероприятий надо разрешить вопрос о необходимости привлечения к проведению проверки специалистов, если специфика деятельности подлежащего проверке органа административной юрисдикции требует наличия определенных знаний, которыми прокурор не владеет либо владеет в недостаточном объеме.

Перед началом проверки прокурор-руководитель (или его заместитель) должен оформить за своей подписью решение о прове-

¹ См.: *Методика и тактика проведения прокурорской проверки: учеб. пособие / под ред. О.Н. Коршуновой.* СПб., 2014. С. 5.

дении проверки и довести его до сведения руководителя или иного уполномоченного представителя проверяемого органа (организации) не позднее дня начала проверки (п. 3 ст. 21 Закона о прокуратуре). Типовая форма решения о проведении проверки утверждена приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 07.03.2017 № 172 «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора в связи с принятием Федерального закона от 07.03.2017 № 27-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»» (далее – приказ № 172). Совместно с решением о проверке целесообразно направлять требование на имя руководителя соответствующего органа административной юрисдикции с указанием примерного перечня вопросов, подлежащих выяснению, и необходимых для проверки документов (материалов дел об административных правонарушениях, учетных документов, переписки с правоохранительными органами, ведомственных руководящих документов и т.д.), имеющих отношение к практике привлечения к административной ответственности, а также о выделении сотрудника для решения оперативных вопросов. Это позволит при проведении непосредственно проверки сократить до минимума время поиска нужной документации.

Реализация проверочных мероприятий предполагает использование широкого круга правовых средств, предоставленных прокурору в соответствии со ст. 22, 27 Закона о прокуратуре. При осуществлении возложенных функций прокурор вправе: по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территории и в помещения поднадзорных органов, получать доступ к их документам и материалам, требовать их представления от руководителей и других должностных лиц поднадзорных органов; вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений закона; требовать от руководителей и других должностных лиц поднадзорных органов проведения проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций.

При определении срока предоставления поднадзорным органом (должностным лицом) статистической и иной информации по

требованию прокурора следует руководствоваться положениями ст. 6 Закона о прокуратуре, в соответствии с которой статистическая и иная информация, документы (в том числе электронные, подписанные электронной подписью в соответствии с законодательством Российской Федерации), справки и другие материалы или их копии, необходимые для осуществления возложенных на органы прокуратуры функций, представляются по требованию прокурора безвозмездно в течение пяти рабочих дней с момента поступления требования руководителю или иному уполномоченному представителю органа (организации), а в ходе проведения проверок исполнения законов – в течение двух рабочих дней с момента предъявления требования прокурора. В требовании прокурора могут быть установлены более длительные сроки.

Срок проведения прокурором проверки исполнения законов, соблюдения прав и свобод человека и гражданина регламентирован п. 4 ст. 21 Закона о прокуратуре, в соответствии с которым он не должен превышать 30 календарных дней. В исключительных случаях, связанных с необходимостью проведения прокурором дополнительных проверочных мероприятий в рамках указанной проверки срок ее проведения может быть продлен по решению прокурора или его заместителя, но не более чем на 30 календарных дней. При необходимости решение о последующем продлении проверки на срок до 30 календарных дней включительно может быть принято только Генеральным прокурором Российской Федерации или уполномоченным им заместителем Генерального прокурора Российской Федерации. Срок проведения проверки в отношении органа (организации), осуществляющего свою деятельность на территориях нескольких субъектов Российской Федерации, устанавливается отдельно по каждому филиалу, представительству, обособленному структурному подразделению, региональному отделению органа (организации) (п. 5 ст. 21 Закона о прокуратуре).

Основным условием эффективной реализации надзорных мероприятий является четкое *определение круга вопросов, подлежащих выяснению* в ходе конкретной надзорной проверки. Круг вопросов формируется прокурором на основе глубокого знания зако-

нодательства, в соответствии со спецификой деятельности поднадзорного объекта и характером проверки. Учитываются также степень распространенности и повторяемости нарушений административного законодательства в целом по региону (району, городу), круг лиц, привлекаемых к намеченной проверке (работники прокуратуры, специалисты), контрольные сроки, установленные для проверки по поручению вышестоящего прокурора либо обращения соответствующего органа государственной власти.

С учетом анализа типичных нарушений, допускаемых поднадзорными органами и лицами при производстве по делам об административных нарушениях, требований законодательства в этой сфере, а также имеющихся по данной тематике методических рекомендаций Генеральной прокуратуры Российской Федерации выяснению в процессе проверки подлежат следующие вопросы:

1) принимались ли органом законодательной власти субъекта Российской Федерации законы об административных правонарушениях и не противоречат ли они федеральному законодательству.

В надзорной практике имели место случаи, когда законами субъектов Российской Федерации регулировались вопросы, отнесенные ст. 1.3 КоАП РФ к предмету ведения Российской Федерации: устанавливалась административная ответственность по вопросам, имеющим федеральное значение, в том числе за нарушение норм федерального законодательства; устанавливались виды административных наказаний и порядок их применения, не предусмотренные Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях; регламентировался порядок производства по делам об административных правонарушениях, не соответствующий порядку, определенному Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, и др.;

2) соблюден ли установленный порядок принятия закона субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях, в том числе уполномоченным ли органом вводится в субъекте Российской Федерации административная ответственность и соблюден ли регламент при принятии соответствующего закона;

3) не содержатся ли в законах субъектов Российской Федерации составы административных правонарушений, по которым не определены органы и лица, уполномоченные рассматривать соответствующие дела, составлять протоколы об административных правонарушениях.

Проверяя законность и обоснованность возбуждения дел об административных правонарушениях, прокурор должен установить:

1) не имеется ли фактов бездействия со стороны должностных лиц органов административной юрисдикции, не принимающих меры, предусмотренные законодательством, по поступившим на рассмотрение материалам, содержащим данные, указывающие на наличие события административного правонарушения. Для этого необходимо изучить журналы входящей корреспонденции, обращения граждан и представителей государственных органов, юридических лиц, общественных организаций, материалы правоохранительных органов и выяснить, по всем ли таким сообщениям возбуждены дела об административных правонарушениях или вынесены мотивированные определения об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении в соответствии с ч. 5 ст. 28.1 КоАП РФ;

2) надлежащим ли должностным лицом составлен протокол об административном правонарушении и соблюдена ли при этом компетенция соответствующего органа, определенная в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях и законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях (гл. 23, ст. 28.3 КоАП РФ);

3) имелись ли предусмотренные ст. 28.1 КоАП РФ поводы и основания для возбуждения дела об административном правонарушении;

4) соблюдены ли установленные ст. 28.2 КоАП РФ требования к форме и содержанию протокола об административном правонарушении, содержатся ли в нем все сведения, необходимые для правильного разрешения дела, вручены ли копии протокола под расписку потерпевшему и лицу, в отношении которого составлен протокол;

5) соблюдены ли предусмотренные ст. 28.5 и 28.8 КоАП РФ сроки составления протокола об административном правонарушении и направления его для рассмотрения в соответствующий орган;

6) соблюдены ли определенные ст. 28.7 КоАП РФ порядок принятия решения о возбуждении административного расследования и требования, предъявляемые к его проведению по установленным законом видам административных правонарушений; соблюден ли месячный срок административного расследования, а также порядок и обоснованность его продления.

Необходимо учитывать положения п. 3 постановления Пленума ВС РФ № 5, в соответствии с которыми административное расследование представляет собой комплекс требующих значительных временных затрат процессуальных действий уполномоченных лиц с целью выяснения всех обстоятельств административного правонарушения, их фиксирование, юридическую квалификацию и процессуальное оформление. Проведение административного расследования должно состоять из реальных действий, направленных на получение необходимых сведений, в том числе путем проведения экспертизы, установления потерпевших, свидетелей, допроса лиц, проживающих в другой местности;

7) установлены ли по делу об административном правонарушении все обстоятельства, подлежащие установлению в соответствии со ст. 26.1 КоАП РФ (наличие события административного правонарушения; лицо, совершившее правонарушение и его виновность в совершении данного правонарушения; обстоятельства, смягчающие и отягчающие административную ответственность, характер и размер причиненного ущерба и др.);

8) подтверждается ли виновность лица в совершении конкретного административного правонарушения доказательствами, собранными и зафиксированными в установленном Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях порядке (ст. 26.2–26.11);

9) не осуществлялось ли производство по делу об административном правонарушении при наличии установленных ст. 24.5 КоАП РФ обстоятельств, исключающих такое производство, в том

числе по истечении сроков давности привлечения к административной ответственности.

В соответствии с положениями п. 14 постановления Пленума ВС РФ № 5 срок давности привлечения к административной ответственности исчисляется по общим правилам исчисления сроков – со дня, следующего за днем совершения административного правонарушения (за днем обнаружения правонарушения). В случае совершения административного правонарушения, выразившегося в форме бездействия, срок привлечения к административной ответственности исчисляется со дня, следующего за последним днем периода, предоставленного для исполнения соответствующей обязанности. Согласно ч. 2 ст. 4.5 КоАП РФ сроки давности привлечения к административной ответственности при длящемся административном правонарушении начинают исчисляться со дня его обнаружения. При применении данной нормы необходимо исходить из того, что длящимся является такое административное правонарушение (действие или бездействие), которое выражается в длительном непрекращающемся невыполнении или ненадлежащем выполнении предусмотренных законом обязанностей.

В процессе проверки прокурором исполнения требований закона, регламентирующих процедуру рассмотрения дел об административных правонарушениях, подлежат установлению следующие обстоятельства:

1) имеются ли у органа (должностного лица) полномочия на рассмотрение дел об административных правонарушениях соответствующей категории (гл. 23 КоАП РФ). Если дело рассматривается коллегиальным органом – необходимо установить, правомочен ли состав этого органа;

2) проводится ли проверяемым органом (должностным лицом) подготовка к рассмотрению дел об административных правонарушениях, выносятся ли соответствующее определение, постановление (ст. 29.1, 29.4 КоАП РФ);

3) соблюдаются ли органом, должностным лицом, полномочным рассматривать дела об административных правонарушениях, сроки их рассмотрения, предусмотренные ст. 29.6 КоАП РФ

(по общему правилу срок рассмотрения административным органом и должностным лицом дела об административном правонарушении составляет 15 дней со дня получения протокола и материалов), а также порядок и основания их продления;

4) соблюдается ли установленный ст. 29.7 КоАП РФ порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях, в том числе: разъясняются ли лицам, участвующим в деле, их права и обязанности; рассматриваются ли заявленные отводы и ходатайства; устанавливается ли факт явки всех лиц, участвующих в рассмотрении дела, и выясняются ли причины неявки участников производства по делу; обоснованно ли откладывается рассмотрение дела. Нарушения в этой области устанавливаются в основном путем изучения протоколов о рассмотрении коллегиальным органом дел об административных правонарушениях;

5) соответствует ли установленным законом требованиям содержание постановлений по делам об административных правонарушениях (ст. 29.9, 29.10 КоАП РФ).

При ознакомлении с постановлениями о привлечении к административной ответственности граждан и юридических лиц необходимо установить: подтверждается ли их вина имеющимися в материалах дела доказательствами; правильно ли дана квалификация правонарушения либо изложены основания прекращения производства по делу; обоснованно ли применено административное наказание. Практика прокурорского надзора свидетельствует о том, что при производстве по делам об административных правонарушениях допускаются серьезные нарушения закона, влекущие отмену решений, вынесенных по делам об административных правонарушениях постановлений: ошибочная юридическая оценка совершенных действий, неправильное применение квалифицирующих признаков; привлечение к административной ответственности лиц, в действиях которых усматриваются признаки уголовно наказуемых деяний; неполное выявление всех предусмотренных законом обстоятельств, подлежащих выяснению по делу об административном правонарушении.

Необходимо оценивать соблюдение поднадзорным органом требований ст. 4.4 КоАП РФ при назначении наказания за совершение лицом нескольких административных правонарушений. В частности, при совершении лицом двух и более административных правонарушений административное наказание назначается за каждое совершенное административное правонарушение. При совершении одного действия (бездействия), содержащего составы административных правонарушений, ответственность за которые предусмотрена двумя и более статьями (частями статей) Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и рассмотрение дел о которых подведомственно одному и тому же судье, органу, должностному лицу, административное наказание назначается в пределах санкции, предусматривающей назначение лицу, совершившему указанное действие (бездействие), более строгого административного наказания. Например, нарушение порядка проведения согласованного публичного мероприятия, допущенное его участником, в случае если такое нарушение было связано с блокированием транспортных коммуникаций, подлежит квалификации как по ч. 5 ст. 20.2 (нарушение участником публичного мероприятия установленного порядка проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования), так и по ст. 20.18 (блокирование транспортных коммуникаций) с назначением одного административного наказания по правилам ч. 2 ст. 4.4 КоАП РФ¹.

В ходе надзорных проверок необходимо уделять внимание выполнению административно-юрисдикционными органами и должностными лицами требований ст. 29.13 КоАП РФ о принятии мер к устранению причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений.

При проверке соблюдения требований закона на стадии обращения к исполнению решения о наложении административного наказания выяснению в числе прочих подлежат следующие вопросы:

¹ См.: п. 34 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 26.06.2018 № 28 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при рассмотрении административных дел и дел об административных правонарушениях, связанных с применением законодательства о публичных мероприятиях».

1) соблюдены ли установленные ст. 31.3 КоАП РФ сроки обращения постановления по делу об административном правонарушении к исполнению;

2) своевременно ли направляются материалы судебному приставу-исполнителю в случае неуплаты штрафа в установленный ст. 32.2 КоАП РФ срок, составляются ли при этом протоколы об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ (неуплата административного штрафа в срок, предусмотренный кодексом);

3) на законных ли основаниях (согласно требованиям ст. 31.5 КоАП РФ) установлена отсрочка или рассрочка исполнения постановления по делу об административном правонарушении.

Необходимо учитывать, что установление отсрочки возможно на срок до одного месяца и только в отношении четырех видов наказаний: административного ареста, лишения специального права, принудительного выдворения за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства, а также административного штрафа. С учетом материального положения лица, привлеченного к административной ответственности, уплата административного штрафа может быть рассрочена судьей, органом, должностным лицом, вынесшими постановление, на срок до трех месяцев;

4) выносятся ли постановления о прекращении исполнения постановления по делу об административном правонарушении при наличии оснований, указанных в ст. 31.7 КоАП РФ (в том числе в случае отмены постановления по делу об административном правонарушении, издания акта амнистии, признания утратившими силу закона или его положения, устанавливающих административную ответственность за содеянное, смерти лица, привлеченного к административной ответственности, или внесения в единый государственный реестр юридических лиц записи об исключении юридического лица, привлеченного к административной ответственности, из единого государственного реестра юридических лиц и др.);

5) соблюдается ли установленный ст. 31.9 КоАП РФ срок давности исполнения постановления о назначении административного наказания.

Постановление о назначении административного наказания не подлежит исполнению в случае, если не было приведено в исполнение в течение двух лет со дня вступления в законную силу. Течение срока давности исполнения постановления по делу об административном правонарушении прерывается, если лицо, привлеченное к административной ответственности, уклоняется от исполнения постановления о назначении административного наказания. В этом случае исчисление срока давности возобновляется со дня обнаружения указанного лица либо его вещей, доходов, на которые в соответствии с постановлением о назначении административного наказания может быть обращено административное взыскание;

б) уведомляется ли органом или должностным лицом, исполняющим постановление по делу об административном правонарушении, об окончании его исполнения орган или должностное лицо, вынесшее такое постановление (ст. 31.10 КоАП РФ);

7) соблюдается ли уполномоченными органами порядок исполнения отдельных видов административных наказаний (конфискация вещи, являющейся орудием или предметом административного правонарушения; лишение специального права, административный арест, административное выдворение, дисквалификация, административное приостановление деятельности и др.), установленных гл. 32 КоАП РФ и иными нормативными правовыми актами.

В рамках проводимых прокурорами в соответствии с требованиями п. 7.4 приказа № 195 проверок соблюдения прав лиц, содержащихся в местах отбывания административного ареста, необходимо оценивать законность и обоснованность задержания, проверять соблюдение порядка задержания и соответствие фактических условий содержания задержанных требованиям Положения об условиях содержания лиц, задержанных за административное правонарушение, нормах питания и порядке медицинского обслуживания таких лиц, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 15.10.2003 № 627 (далее – постановление № 627). В рамках реализации проверочных мероприятий надлежит опросить задержанных и должностных лиц по обстоятельствам задержания, изучить протоколы об административных правонарушениях, административных задержаниях, книги (журналы) учета лиц, доставлен-

ных в проверяемый орган, ознакомиться с жалобами граждан, оспаривающих законность их административного задержания. Путем сверки данных книг (журналов) учета доставленных с постановлениями о назначении административных наказаний выявляются случаи задержания лиц, в дальнейшем освобожденных без привлечения к административной ответственности.

Результаты прокурорской проверки оформляются в виде справки (акта проверки, в ходе которой не выявлено нарушений) на имя руководителя органа прокуратуры (курирующего данное надзорное направление заместителя прокурора, начальника соответствующего структурного подразделения прокуратуры), по результатам рассмотрения которой принимается решение о подготовке актов прокурорского реагирования.

3. Особенности применения мер реагирования на выявленные нарушения законов при производстве по делам об административных правонарушениях

По фактам выявленных нарушений в рассматриваемой сфере прокуроры правомочны применять весь комплекс мер реагирования, предусмотренных ст. 22–25¹ Закона о прокуратуре.

Реализуя полномочия участника производства по делам об административных правонарушениях, а также в соответствии со ст. 25 Закона о прокуратуре прокурор при осуществлении надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, вправе *возбудить дело о любом административном правонарушении*, ответственность за которое предусмотрена Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях или законом субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях (ст. 28.4, 25.11 КоАП РФ). Такое положение, по мнению Н.В. Субановой, характеризует роль прокуратуры в качестве надзорного органа, призванного компенсировать недостатки работы административно-юрисдикционного аппарата государства, нередко проявляющего известную пассивность в пресечении администра-

тивных правонарушений. Полномочия по возбуждению дел об административных правонарушениях часто используются уполномоченными органами не в полной мере. Поэтому вмешательство прокурора носит выраженный компенсаторный характер и способствует воплощению принципа неотвратимости ответственности¹.

В соответствии с законодательством об административных правонарушениях прокурор наделен исключительными полномочиями по возбуждению определенных категорий дел, перечисленных в ч. 1 ст. 28.4 КоАП РФ. Вместе с тем следует отметить, что некоторые из указанных категорий дел на данный момент вышли из сферы «исключительного ведения» прокурора. Например, помимо прокурора, дела по ст. 20.29 КоАП РФ («Производство и распространение экстремистских материалов») согласно п. 1 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ вправе возбуждать также должностные лица органов внутренних дел (полиции).

В контексте реализации надзорных полномочий в рассматриваемой сфере постановление о возбуждении производства об административном правонарушении выносится прокурором, как правило, в случае, если в ходе проверки установлено, что должностным лицом органа административной юрисдикции безосновательно вынесено постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении в отношении лица, сроки привлечения которого к административной ответственности не истекли. Кроме того, вынесение прокурором соответствующего постановления возможно в отношении должностных лиц органа административной юрисдикции в случае умышленного невыполнения ими законных требований прокурора, вытекающих из его полномочий в рассматриваемой сфере (ст. 17.7 КоАП РФ).

Необходимо учитывать, что постановление прокурора о возбуждении производства об административном правонарушении обязательно должно содержать сведения, предусмотренные ст. 28.2 КоАП РФ, и должно быть вынесено с соблюдением установленных ст. 28.5 КоАП РФ сроков.

¹ *Субанова Н.В.* К вопросу об осуществлении прокуратурой функции административного преследования // *Законы России: опыт, анализ, практика.* 2015. № 4.

В арбитражном суде производство по делу о привлечении к административной ответственности возбуждается на основании заявления прокурора, отвечающего требованиям ст. 204 АПК РФ, к которому следует приобщить упомянутое постановление прокурора и иные документы, обосновывающие изложенные в нем обстоятельства. Такое право прокурору, в том числе и прокурору города (района), предоставлено в соответствии с п. 15 постановления Пленума ВАС РФ № 2.

В случае отказа в возбуждении дела об административном правонарушении по результатам рассмотрения поступивших в прокуратуру материалов правоохранительных и иных органов и организаций, обращений граждан и (или) сообщений СМИ, содержащих данные, указывающие на наличие события административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 28.4 КоАП РФ, необходимо в соответствии с требованиями ч. 5 ст. 28.1 КоАП РФ выносить мотивированное определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении. В соответствии со ст. 30.1 КоАП РФ определение прокурора об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении может быть обжаловано лицами, указанными в ст. 25.1–25.5 КоАП РФ, вышестоящему прокурору либо в районный суд.

При возбуждении дела об административном правонарушении прокурор в установленных ст. 28.7 КоАП РФ случаях вправе принять решение о проведении административного расследования (в виде постановления). Наличие такой возможности подкреплено правовой позицией Пленума Верховного Суда Российской Федерации, отраженной в п. 3 постановления Пленума ВС РФ № 5.

Участие прокурора в рассмотрении дел об административных правонарушениях, возбужденных по его инициативе, является обязательным в силу требований п. 3 приказа № 78. Участвующий в деле прокурор обязан заблаговременно готовиться к рассмотрению дела, активно участвовать в процессе доказывания обстоятельств, послуживших основанием для вынесения соответствующего постановления, и способствовать принятию законного, обоснованного и справедливого решения по делу. Для реализации поставленных за-

дач прокурор наделен достаточно широким кругом процессуальных прав: знакомиться с материалами дела, представлять доказательства, заявлять ходатайства различной правовой природы, заявлять отводы участникам производства и др. По результатам исследования представленных доказательств участвующий в деле прокурор дает мотивированное заключение по делу (ч. 2 ст. 29.7 КоАП РФ), в котором высказывает мнение о квалификации административного правонарушения, о его доказанности, излагает свою точку зрения о наказании, об обстоятельствах, смягчающих и отягчающих административную ответственность привлекаемого лица и др.

Прокурор вправе обратиться в арбитражный суд с заявлением об оспаривании постановления административного органа о привлечении к административной ответственности юридического лица или индивидуального предпринимателя за правонарушение, совершенное в связи с осуществлением указанными лицами предпринимательской или иной экономической деятельности (пп. 1, 9 постановления Пленума ВАС РФ № 15, ст. 25.11, 30.10 КоАП РФ). Заявление прокурора должно отвечать требованиям ст. 125, 209 АПК РФ. По делам рассматриваемой категории ч. 2 ст. 208 АПК РФ установлен десятидневный срок на подачу заявления, который исчисляется со дня получения копии оспариваемого решения (если иной срок не установлен федеральным законом).

Необходимо учитывать, что в соответствии с п. 13 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.07.2017 № 473 «О реализации прокурорами полномочий в арбитражном процессе» при наличии оснований для пересмотра в порядке кассационного производства вступивших в законную силу судебных актов арбитражных судов по делам по заявлениям прокурора о привлечении к административной ответственности, о признании незаконным и отмене постановления административного органа о привлечении юридического лица или индивидуального предпринимателя к административной ответственности прокурор, направивший такое заявление в арбитражный суд, самостоятельно обращается как лицо, участвующее в деле, в Судебную коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации с кассационной жало-

бой. Согласно ст. 30.13 КоАП РФ вступившие в законную силу решения арбитражных судов по делу об административном правонарушении пересматриваются Верховным Судом Российской Федерации, если были исчерпаны все предусмотренные арбитражным процессуальным законодательством способы их обжалования в арбитражных судах.

Действенной мерой обеспечения режима законности при производстве по делам об административных правонарушениях является *протест прокурора* на противоречащие закону правовые акты поднадзорных объектов. В случае отказа в удовлетворении протеста прокурор вправе обратиться в суд с требованием о признании таких актов недействительными.

Согласно п. 2 ст. 23 Закона о прокуратуре протест прокурора подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в десятидневный срок с момента поступления, а в случае принесения протеста на решение представительного (законодательного) органа субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления – на ближайшем заседании. При исключительных обстоятельствах, требующих незамедлительного устранения нарушения закона, прокурор вправе установить сокращенный срок рассмотрения протеста.

В соответствии с п. 2.2 приказа № 155 прокурорам предписано обращаться с заявлением в суд в случаях несогласия органов публичной власти с позицией прокурора либо затягивания вопроса приведения нормативного правового акта в соответствие с законом. Статья 28 Закона о прокуратуре предусматривает возможность опротестования прокурором не только правового, но и любого другого акта, нарушающего права человека и гражданина. Протест на акт, нарушающий права человека и гражданина, направляется непосредственно в орган или должностному лицу, которые издали этот акт. Протест прокурора до его рассмотрения может быть отозван принесшим его лицом (ч. 4 ст. 23 Закона о прокуратуре).

Основную массу протестов прокуроры приносят на незаконные постановления, определения, решения по делам об административных правонарушениях. Пункт 3 ч. 1 ст. 25.11 КоАП РФ наделяет прокурора в пределах его полномочий правом приносить протест на

постановление по делу об административном правонарушении независимо от участия в деле. В соответствии с требованиями п. 4 приказа № 78 прокуроры обязаны своевременно реагировать на незаконные и необоснованные постановления (определения) по делам об административных правонарушениях путем последовательного их оспаривания.

Порядок принесения прокурором протестов на не вступившие в законную силу постановления по делам об административных правонарушениях и последующие решения установлен ст. 30.10 КоАП РФ, а на вступившие в законную силу постановления – ст. 30.12, 30.14 КоАП РФ.

По правилам ч. 1 ст. 30.3 КоАП РФ жалоба (протест прокурора) на постановление по делу об административном правонарушении может быть подана в течение десяти суток со дня вручения или получения копии постановления. В случае пропуска указанного срока по объективным причинам необходимо реализовывать предоставленное ч. 2 ст. 30.3 КоАП РФ право ходатайствовать перед судом о его восстановлении. Об отклонении ходатайства о восстановлении срока обжалования постановления по делу об административном правонарушении выносится определение (ч. 4 ст. 30.3 КоАП РФ), которое в соответствии с правовой позицией, изложенной в п. 31 постановления Пленума ВС РФ № 5, подлежит обжалованию.

Прокуроры должны также учитывать, что постановление административного органа по делу об административном правонарушении может быть опротестовано в районный суд по месту нахождения данного органа (пп. 2 и 3 ч. 1 ст. 30.1 КоАП РФ). Решение судьи по протесту на такое постановление может быть опротестовано в соответствии со ст. 30.9 (чч. 1 и 2) КоАП РФ в вышестоящий суд.

Право принесения протеста на вступившие в законную силу постановления по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов в соответствии с п. 3 ст. 30.12 КоАП РФ принадлежит прокурорам субъектов Российской Федерации и их заместителям, Генеральному прокурору Российской Федерации и его заместителям, а в отношении воен-

нослужащих и граждан, призванных на военные сборы, – прокурорам военных округов, флотов и приравненным к ним прокурорам, Главному военному прокурору и их заместителям. В связи с этим в соответствии с требованиями п. 4.5 приказа № 78 при установлении прокурором города (района) и приравненным к ним прокурором оснований для пересмотра вступившего в законную силу постановления по делу об административном правонарушении необходимо обращаться с соответствующим представлением к прокурору субъекта Российской Федерации или приравненному к нему прокурору в срок, не превышающий одного месяца со дня вступления последнего обжалуемого судебного постановления в законную силу.

Для оспаривания судебного акта в Верховном Суде Российской Федерации прокурору субъекта Российской Федерации или приравненному к нему прокурору в указанный срок необходимо обращаться с представлением к Генеральному прокурору Российской Федерации (его заместителю). К представлению в обязательном порядке следует приобщать наблюдательное производство, заверенные копии состоявшихся по делу судебных постановлений и проект соответствующего протеста.

На вступившие в законную силу постановления по делам об административных правонарушениях, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов протест приносится в кассационные суды общей юрисдикции, в том числе кассационный военный суд, Верховный Суд Российской Федерации.

Основанием для удовлетворения протеста прокурора является установление рассматривающим его судом, органом, должностным лицом обстоятельств, влекущих незаконность вынесенного постановления (решения) по делу об административном правонарушении: обстоятельств, исключающих производство по делу об административном правонарушении; нарушение требований, устанавливающих порядок привлечения лица к административной ответственности; неправильной квалификации деяния лица, в отношении которого осуществляется производство по делу об административном правонарушении и др.

Например, постановлением Верховного Суда Российской Федерации от 13.07.2017 по делу № 81-АД17-15 удовлетворен протест заместителя Генерального прокурора Российской Федерации на вступившие в законную силу постановление по делу об административном правонарушении и решения судов по результатам рассмотрения протестов прокурора, принятые по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч. 2 ст. 12.26 КоАП РФ («Невыполнение водителем транспортного средства, не имеющим права управления транспортными средствами либо лишенным права управления транспортными средствами, законного требования уполномоченного должностного лица о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения»), в отношении П., привлеченного к административной ответственности в виде административного ареста сроком на десять суток. Верховный Суд Российской Федерации согласился с доводами прокурора о наличии предусмотренных п. 7 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ оснований, исключающих производство по делу об административном правонарушении, поскольку следственными органами в отношении П. было возбуждено уголовное дело и предъявлено обвинение в совершении преступления, предусмотренного ч. 4 ст. 264 УК РФ («Нарушение правил дорожного движения и эксплуатации транспортных средств»).

При квалификации действий П. по ч. 2 ст. 12.26 КоАП РФ и по ч. 4 ст. 264 УК РФ учитывались одни и те же обстоятельства, составляющие объективную сторону составов указанных административного правонарушения и преступления. А в соответствии с правовой позицией, выраженной в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 09.12.2008 № 25 «О судебной практике по делам о преступлениях, связанных с нарушением правил дорожного движения и эксплуатации транспортных средств, а также с их неправомерным завладением без цели хищения», неотмененное решение о привлечении к административной ответственности лица за совершение тех же действий, какие вменены ему органами предварительного расследования, является препятствием для вынесения приговора¹.

Действенной мерой прокурорского реагирования на незаконные нормативные правовые акты, регламентирующие административную ответственность, является направление в суд *административного искового заявления* в порядке ст. 208 КАС РФ о признании соответствующего нормативного правового акта (закона субъекта

¹ URL: <https://legalacts.ru/sud/postanovlenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-13072017-n-81-ad17-15/> (дата обращения: 01.10.2019).

Российской Федерации об административной ответственности) недействующим полностью или в части.

Одна из наиболее распространенных мер прокурорского реагирования, применяемых в случае установления нарушений поднадзорными объектами законов при производстве по делам об административных правонарушениях, – *представление об устранении нарушений закона*, которое согласно ст. 24 Закона о прокуратуре вносится в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения, и подлежит безотлагательному рассмотрению. Основаниями для внесения представления прокурора могут служить как противоречащие закону действия должностных лиц органов административной юрисдикции (нарушение требований законодательства об административных правонарушениях), так и их бездействие (необоснованное непринятие предусмотренных административным законодательством мер по привлечению виновных к установленной ответственности). При этом представление может вноситься и в случае, когда по выявленным фактам нарушений принимались иные меры прокурорского реагирования (принесен протест, возбуждено дело об административном правонарушении, вынесено постановление об освобождении лица, задержанного в административном порядке по решению органов административной юрисдикции и др.).

Конкретные меры по устранению выявленных прокурором нарушений законов при производстве по делам об административных правонарушениях и привлечению виновных лиц к ответственности уполномоченный орган (должностное лицо) должен принять в течение месяца со дня внесения представления и сообщить об этом прокурору в письменной форме (п. 1 ст. 24 Закона о прокуратуре). В случае рассмотрения представления коллегиальным органом прокурору сообщается о дне заседания.

Необходимо учитывать, что представление прокурора само по себе не обладает силой принудительного исполнения, поскольку преследует цель понудить поднадзорные прокуратуре органы и должностных лиц устранить допущенные нарушения закона прежде

всего в добровольном порядке¹. В целях обеспечения безусловного исполнения представлений прокурора в каждом случае их необоснованного отклонения необходимо инициировать вопрос об обращении в суд с иском о понуждении правонарушителя устранить выявленные прокурором нарушения закона.

В случае, когда нарушение, допущенное поднадзорными органами и должностными лицами при производстве по делам об административных правонарушениях, имеет характер преступления, Закон о прокуратуре наделяет прокурора правом выносить *мотивированное постановление* в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам нарушений уголовного законодательства, выявленных прокурором.

В случае получения информации о готовящемся нарушении законов при производстве по делам об административных правонарушениях прокурор обязан объявить *предостережение о недопустимости нарушения закона*. При вынесении предостережения необходимо учитывать, что оно может быть объявлено только должностным лицам и при наличии достоверных сведений о готовящихся противоправных деяниях, приводящих к совершению правонарушения и причинению вреда государственным или общественным интересам, либо охраняемым законом правам и свободам граждан, не влекущих уголовную ответственность. Основные требования к предостережению прокурора содержатся в указании Генерального прокурора Российской Федерации от 06.07.1999 № 39/7 «О применении предостережения о недопустимости нарушения закона». В случае неисполнения требований, изложенных в предостережении, должностное лицо, которому оно было объявлено, может быть привлечено к ответственности в установленном законом порядке.

¹ См.: п. 2 определения Конституционного Суда РФ от 24.02.2005 № 84-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Моторичевой И.И. на нарушение ее конституционных прав положениями статьи 24 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

В соответствии с абзацем 2 п. 3 ст. 22 Закона о прокуратуре прокурор вправе *освободить своим постановлением лиц, незаконно подвергнутых административному задержанию* на основании решений несудебных органов. Исходя из требований ст. 27.3–27.6 КоАП РФ и постановления № 627 основаниями для вынесения прокурором соответствующего постановления могут являться: нахождение лица в помещении для административно задержанных в отсутствие протокола об административном задержании; отсутствие в протоколе об административном задержании сведений о мотивах и времени задержания; превышение сроков административного задержания; содержание задержанного в помещении, не предназначенном для этого либо не соответствующем санитарным и иным характеристикам; прочие грубые нарушения требований постановления № 627 к условиям содержания административно задержанных, в том числе о раздельном размещении лиц мужского и женского пола, несовершеннолетних и совершеннолетних, лиц, имеющих признаки инфекционных заболеваний, с другими лицами и др.

В соответствии с пп. 7, 13 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25.12.2018 № 47 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при рассмотрении административных дел, связанных с нарушением условий содержания лиц, находящихся в местах принудительного содержания» при осуществлении прокурорского надзора, в том числе надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу, прокурор вправе обратиться в суд с *административным иском* *заявлением*, в частности, в защиту прав и законных интересов лишенных свободы лиц, содержащим требование о соблюдении условий их содержания, например об обеспечении минимальными нормами питания, о надлежащем материально-бытовом обеспечении (ч. 1 ст. 39 КАС РФ, ст. 35 Закона о прокуратуре). В административном исковом заявлении, а также при рассмотрении дела прокурору надлежит представить (сообщить) суду сведения о том, какие права, свободы и законные интересы лица, в интересах которого подано

административное исковое заявление, нарушены, либо о причинах, которые могут повлечь их нарушение, изложить доводы, обосновывающие заявленные требования, приложить имеющиеся соответствующие документы (в частности, описание условий содержания, медицинские заключения, обращения в органы государственной власти и учреждения, ответы на такие обращения, документы, содержащие сведения о лицах, осуществлявших общественный контроль, а также о лишенных свободы лицах, которые могут быть допрошены в качестве свидетелей, если таковые имеются).

Кроме того, в соответствии с п. 2 ст. 4 Закона о прокуратуре прокурор вправе *направлять информацию о состоянии законности* в сфере исполнения законов при производстве по делам об административных правонарушениях в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, а также информировать о состоянии законности в рассматриваемой сфере население.

В то же время, реализуя полномочия, прокурору следует учитывать требования пп. 13, 16 приказа № 195, в соответствии с которыми акты прокурорского реагирования в адрес поднадзорных объектов должны быть направлены не на разрушение существующих правоотношений, а на их корректировку и приведение в соответствие с действующим законодательством. В документах прокурорского реагирования необходимо излагать правовую сущность, а также негативные последствия нарушений закона, причины и условия, которые этому способствовали, ставить вопрос об их устранении и ответственности виновных лиц. Прокуроры должны принимать участие в рассмотрении внесенных актов прокурорского реагирования и контролировать устранение выявленных нарушений законов.

Мерами прокурорского реагирования необходимо обеспечить законность при применении административной ответственности, соблюдение прав участников административного производства, защиту общезначимых государственных и общественных интересов в рассматриваемой сфере и одновременно реализацию принципа неотвратимости наказания за совершение административных правонарушений.

Литература

Конституция Российской Федерации.

Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации.

Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.

Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации».

Постановление Правительства Российской Федерации от 15.10.2003 № 627 «Об утверждении Положения об условиях содержания лиц, задержанных за административное правонарушение, нормах питания и порядке медицинского обслуживания таких лиц».

Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28.11.2017 № 46 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судьями дел о привлечении к административной ответственности по статье 19.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 26.06.2018 № 28 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при рассмотрении административных дел и дел об административных правонарушениях, связанных с применением законодательства о публичных мероприятиях».

Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25.12.2018 № 47 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при рассмотрении административных дел, связанных с нарушением условий содержания лиц, находящихся в местах принудительного содержания».

Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об

оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами»).

Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 02.10.2007 № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления»).

Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства, соблюдением прав и свобод человека и гражданина»).

Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 21.06.2013 № 252 «О совершенствовании прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства органами государственной власти, местного самоуправления, иными органами и организациями»).

Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 19.02.2015 № 78 «Об организации работы по реализации полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях»).

Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 07.07.2017 № 473 «О реализации прокурорами полномочий в арбитражном процессе»).

Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 28.08.2018 № 590 «О порядке формирования, ведения и опубликования реестра юридических лиц, привлекаемых к административной ответственности по ст. 19.28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»).

Указание Генерального прокурора Российской Федерации от 06.07.1999 № 39/7 «О применении предостережения о недопустимости нарушения закона»).

Письмо первого заместителя Генерального прокурора Российской Федерации от 27.02.2004 № 36-12-2004 «О Методических рекомендациях по организации работы прокуратуры по надзору за

исполнением законодательства об административных правонарушениях».

Постатейный комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. Ч. 1 / Р.В. Амелин, А.В. Колоколов, М.Д. Колоколова и др.; под общ. ред. Л.В. Чистяковой. М.: ГроссМедиа, РОСБУХ, 2019. Т. 1.

Винокуров А.Ю. Прокурорский надзор за исполнением законов при производстве по делам об административных правонарушениях: пособие / Ин-т повышения квалификации рук. кадров Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2004.

Настольная книга прокурора / под общ. ред. О.С. Капинус, С.Г. Кехлерова. М.: Юрайт, 2018.

Полномочия прокурора при производстве по делам об административных правонарушениях в Российской Федерации: метод. рек. / рук. авт. коллектива А.В. Мелехин; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2013.

Проверка прокурором исполнения законов: пособие / под общ. ред. Н.В. Субановой; Ген. прокуратура Рос. Федерации; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2015.

Тухватуллин Т.А. Надзор за исполнением законов в производстве по делам об административных правонарушениях в сфере экономики // Адм. право и процесс. 2017. № 5.

Теоретические основы и прикладные проблемы участия прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях: моногр. / [А.Ю. Винокуров и др.]; рук. авт. кол. А.Ю. Винокуров; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2017.

Черепанова И.В. Прокурорский надзор за исполнением законов при производстве по делам об административных правонарушениях: лекция / Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2012.

Содержание

Предисловие.....	3
Карпов Н.Н. Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод в контексте деятельности прокуроров.....	4
Смирнова О.В. Участие прокурора в рассмотрении судом дел об оспаривании нормативных правовых актов.....	15
Савельева А.В. Прокурорский надзор за исполнением законов о защите прав субъектов малого и среднего предпринимательства.....	39
Белоусова Д.С. Прокурорский надзор за исполнением законов при производстве по делам об административных правонарушениях.....	80

**Надзор за исполнением законов.
Участие прокурора в гражданском,
административном судопроизводстве
и арбитражном процессе**

Курс лекций

Часть 4

Подписано в печать 29.06.2020. Формат 60x90/16. Печ. л. 7,75.
Тираж 100 экз. Заказ 14.

Университет прокуратуры Российской Федерации.
123022, Москва, ул. 2-я Звенигородская, 15.