На правах рукописи

Назрицкая Татьяна Сергеевна

ПРОКУРОР В РАССМОТРЕНИИ ДЕЛ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ В АРБИТРАЖНЫХ СУДАХ

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Москва — 2025

Работа выполнена на кафедре организации судебной и прокурорско-следственной деятельности федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

Научный руководитель: **Отческая Татьяна Ивановна**
доктор юридических наук, профессор

Официальные оппоненты: **Алиев Тигран Тигранович**
доктор юридических наук, профессор, ФГБОУ ВО «Российская государственная академия интеллектуальной собственности», заведующий кафедрой гражданского, арбитражного процесса и правоохранительной деятельности

Мирошниченко Мария Николаевна
кандидат юридических наук, Московская межрегиональная транспортная прокуратура, старший помощник Московского межрегионального транспортного прокурора по обеспечению участия прокуроров в гражданском и арбитражном процессе

Ведущая организация: **Федеральное государственное казенное образовательное учреждение высшего образования «Университет прокуратуры Российской Федерации»**

Защита состоится «22» апреля 2025 года в 15:00 на заседании диссертационного совета 24.2.336.02, созданного на базе ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)», г. Москва, 123242, ул. Садовая-Кудринская, дом. 7, стр. 22, зал диссертационного совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на официальном сайте ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)» http://msal.ru.

Автореферат разослан «_____» _____ 2025 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
доктор юридических наук, доцент **Ю.К. Цареградская**

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Обращение в суд является наиболее эффективным способом защиты прав и интересов различных субъектов правоотношений, а судебное решение — инструментом для их восстановления и предупреждения противоправных деяний. Несмотря на превалирующее влияние судьи при принятии решения, важную роль при этом играют и другие участники процесса, в числе которых в ряде случаев выступает прокурор.

Президент РФ В. В. Путин, выступая на X Всероссийском съезде судей, высоко оценил важность принимаемых в экономической сфере судебных решений, от которых во многом зависит стабильная работа целых предприятий, корпораций, больших коллективов. Отметив роль судов в обеспечении делового климата в стране, Президент Российской Федерации обратил внимание на социальную направленность правосудия [1] . Вместе с тем беспрепятственная реализация субъективных прав тесно связана с возможностью их полноценной защиты.

В апреле 2022 г. на очередном заседании коллегии Генеральной прокуратуры РФ Президент указал органам прокуратуры на необходимость наращивать дальше результативность работы по всем ключевым направлениям и уделять повышенное внимание защите прав и свобод граждан[2].

Анализ организационно-распорядительных документов прокуратуры, статистики, освещенных в средствах массовой информации результатов деятельности ведомства показал, что прокуратурой проводится обстоятельная работа по многим направлениям надзора, в том числе за исполнением законов в сфере экономики. Экономические вопросы, как всегда, стоят на повестке дня и требуют от органов прокуратуры принятия наиболее результативных и

---

[1] Всероссийский съезд судей //[Электронный ресурс]. - URL: http://www.kremlin.ru/events/president/news/69949 (дата обращения: 01.03.2023).

[2] Расширенное заседание коллегии Генеральной прокуратуры РФ // [Электронный ресурс] - URL: http://kremlin.ru/events/president/news/68274 (дата обращения: 01.03.2023).

оперативных мер при установлении нарушений закона, в том числе обращения в суд.

Впрочем, важнейшая роль прокурора по защите субъективных прав в судебном процессе длительно и необъективно игнорируется в арбитражном процессуальном законодательстве, хотя вносимые в последние годы в Арбитражный процессуальный кодекс РФ (далее — АПК РФ)[3] изменения носят кардинально иной характер. Постепенно законодатель расширяет полномочия прокурора, в предшествующие годы явно ограниченные. Это, на взгляд автора, связано с тем, что правосудие выводится на новые ориентиры, установленные государством.

Отметим, что теоретические исследования прошлых лет затрагивали вопросы защиты прокурором исключительно публичных прав. Вместе с тем роль прокурора в арбитражном процессе шире и предусматривает защиту общественных интересов, а также интересов конкретных лиц не только в экономической сфере. Органами прокуратуры это предназначение реализуется при участии в производстве по делам об административных правонарушениях.

Эффективность осуществления упомянутых полномочий доказана статистическими данными о принятых мерах прокурорского реагирования, а также иными сведениями, отражающими рост доверия к органам прокуратуры не только со стороны граждан и юридических лиц, но и со стороны представителей депутатов центрального и регионального парламентов, органов местного самоуправления. Так, в 2023 г. в органы прокуратуры Российской Федерации подано свыше 6 343 тыс. обращений граждан, из которых свыше 44 тыс. — обращения сенаторов и депутатов разных звеньев. По результатам рассмотрения этих обращений выявлено свыше 925 тыс. нарушений, приняты необходимые меры прокурорского реагирования. В 2021 г. в органы прокуратуры обратилось наибольшее количество граждан за предшествующие 20 лет, а именно свыше 5 млн. человек[4].

---

[3] Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 301.

[4] Краснов: В 2021 году получено больше всего обращений граждан за 20 лет // [Электронный ресурс]. - URL: https://pravo.ru/news/240535/ (дата обращения: 21.03.2023).

Эти показатели указывают на доверие граждан к органам прокуратуры. Оно достигается и в сфере защиты прав и интересов предпринимателей. Такая работа обозначена Генеральным прокурором РФ как миссия органов прокуратуры и проявляется в обеспечении единства правового поля и правоприменения[5].

Вместе с тем правовое регулирование реализации полномочий прокурора по делам об административных правонарушениях в арбитражных судах вызывает много замечаний, ведь остаются несогласованными нормативные правовые акты, регламентирующие эти вопросы, и сохраняются случаи принятия незаконных судебных решений. Подобное положение находит отрицательную оценку в науке, а постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ (далее — ВАС РФ) по рассматриваемой проблеме названо попыткой нивелировать порой недопустимо низкое качество законов и иных нормативных правовых актов, пробелы законодательного регулирования и многочисленные юридические коллизии[6].

Такие проблемы законодательного регулирования не могут позитивно сказываться на устойчивом состоянии законности и своевременном предупреждении правонарушений.

Вопрос ограничения полномочий прокурора в арбитражном процессе широко обсуждается в юридической науке, однако в основном применительно к ст. 52 АПК РФ об исковом производстве по определенному перечню установленных в статье споров. Однако также требуется оптимизация механизма законодательного регулирования вопросов об участии прокурора в рассмотрении дел административно-деликтного характера. Подобного исследования, учитывающего специфику такого участия, ранее не проводилось.

Усложнение и увеличение разновидностей правоотношений требуют эффективной системы разрешения возрастающего количества споров (за 2021 г.

---

[5] Генеральный прокурор Российской Федерации Игорь Краснов принял участие в XXIV Петербургском международном экономическом форуме // [Электронный ресурс]. - URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/mass-media/news?item=62464051 (дата обращения: 21.03.2023).

[6] Храмова Е. В. Защита публично-правовых интересов в арбитражном процессе (вопросы теории и практики): Дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 2011. 233 с.

арбитражными судами в первой инстанции рассмотрено 97 289 дел об административных правонарушениях, в 2020 г. — 83 663)[7].

Отдельным способом разрешения данной проблемы будет четкое законодательное урегулирование участия прокурора в делах об административных правонарушениях, рассматриваемых арбитражными судами, поскольку органы прокуратуры Российской Федерации являются одним из наиболее значимых государственных механизмов, обеспечивающих высокий уровень законности и осуществляющих деятельность в интересах как государства, неопределенного и определенного круга лиц, так и конкретных граждан или юридических лиц, чьи права нарушены.

Вышеперечисленные обстоятельства, приведенная статистика указывают на существующую проблему в правоприменении, что подтверждает актуальность, а также практическую значимость настоящего исследования. По этой причине автором осуществлено всестороннее изучение института защиты прокурором не только публично-правовых, но и общественных и частных интересов в арбитражном процессе.

Степень разработанности темы исследования. Вопросы взаимодействия прокуратуры и судебной власти описаны в диссертациях К. Ю. Балабан, И. П. Виноградова, Д. В. Гурулева, Н. В. Ереминой, А. Ю. Усова и др.

Осуществление прокуратурой защиты публичных интересов в арбитражном процессе явилось предметом научных трудов Е. А. Анаевой, Л. Ю. Егоровой,

---

[7] Данные Судебного департамента при Верховном Суде РФ // [Электронный ресурс]. - URL: http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=6122 (дата обращения: 01.03.2023).

Из сведений статистической отчетности Судебного департамента Верховного суда Российской Федерации за 2022-2024 гг. следует снижение показателей по общему количеству поступивших в арбитражные суды заявлений по делам об административных правонарушениях, что объективно связано с принятием Правительством Российской Федерации постановления от 10.03.2022 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля», предусматривающего ограничения при осуществлении установленных законодательством видов государственного контроля (надзора), муниципального контроля. Вышеуказанное постановление по состоянию на 01.10.2024 является действующим.

Н. С. Ефремова, А. А. Ковалева, А. В. Кряжкова, О. Г. Соколовой, Е. В. Храмовой и др.

Теоретико-правовые основы участия прокурора в административно-деликтных спорах исследовались Д. В. Гриценко, В. И. Ломакиным, О. В. Матвеевой, К. В. Моренко, Н.В. Субановой и др. На монографическом уровне эти вопросы освещены в работах Т. Т. Алиева, Я. С. Анкудиновой, Ф. Н. Багаутдинова, В. С. Баклакшина, Н. И. Безрукавой, В. В. Белокопытова, Д. С. Белоусовой, А. Н. Варавы, О. В. Воронина и др.

Особо следует отметить труды А. Б. Карлина и Т. И. Отческой, касающиеся не только вопросов о разрешении арбитражными судами отдельных категорий дел, но и участия в них прокурора.

Помимо этого, стоит упомянуть работы И.И. Головко, О.Н. Коршуновой и М.Н. Мирошниченко, посвященные организации судебной и прокурорско-следственной деятельности в Российской Федерации.

В ходе работы над настоящим исследованием автор обращался к трудам зарубежных авторов об органах прокуратуры в странах СНГ, в числе которых А. Т. Арипова, М. Т. Кемалова, В. Т. Конусова, П. В. Мытник, Ш. Ш. Османова.

Анализ изученных материалов подтвердил, что тема настоящей диссертации не являлась ранее самостоятельным предметом научной разработки, однако вопросы участия прокурора в рассмотрении арбитражными судами дел об административных правонарушениях требуют детального исследования.

Целью данного исследования является получение новых знаний о правовой природе и содержании деятельности прокурора, связанной с рассмотрением дел об административных правонарушениях в арбитражных судах, а также формирование на основе полученных выводов предложений по совершенствованию правового регулирования в обозначенной сфере.

Для достижения обозначенных целей определены **следующие задачи:**

— проследить эволюцию правовой регламентации вопросов реализации прокурором полномочий в административно-деликтной сфере, в том числе при

участии в рассмотрении дел арбитражными судами, и выявить закономерности развития соответствующих полномочий прокурора;

— выявить пробелы и коллизии современного правового регулирования вопросов участия прокурора в рассмотрении арбитражными судами дел об административных правонарушениях и установить причины их формирования;

— охарактеризовать правовой статус прокурора в рассмотрении арбитражными судами дел об административных правонарушениях;

— определить задачи, реализуемые прокурором в ходе и по результатам рассмотрения арбитражными судами административно-деликтных дел;

— выявить правоприменительные проблемы, возникающие при реализации полномочий прокурора по делам об административных правонарушениях, рассматриваемых арбитражными судами;

— проанализировать опыт зарубежных стран в вопросах регулирования участия прокурора по делам об административных правонарушениях, рассматриваемых специализированными судами;

— сформулировать предложения по совершенствованию арбитражного процессуального законодательства, а также законодательства об административных правонарушениях.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в ходе реализации законодательства, непосредственно связанного с участием прокурора в рассмотрении арбитражными судами дел об административных правонарушениях.

Предмет исследования составляют законодательные нормы, которыми урегулирован процесс реализации прокурором полномочий в арбитражных судах, сложившаяся арбитражная практика, труды ученых и оценки практиков по исследуемой проблеме.

Теоретической базой работы является специальная юридическая, а также историческая литература, так или иначе затрагивающая объект исследования.

Изучаемая проблема потребовала обобщения научных исследований из таких отраслей материального и процессуального права, как административное, гражданское, арбитражное процессуальное и гражданское процессуальное право, а также работ ученых по прокурорскому надзору. Так, при написании диссертации анализировались труды А. Б. Абазова, А. В. Абсалямова, Т. И. Афанасьевой, У. Батлера, Д. Н. Бахраха, А. Бланкенагеля, С. Н. Братановского, Н. Н. Вознесенской, А. Ю. Винокурова, М. Ф. Гараевой, Д. В. Гриценко.

Кроме того, изучались работы таких ученых, как Т. Т. Алиев, И. А. Доброрез, Н. Ерпылева, Е. Г. Иншакова, О. В. Исаенкова, А. Х. Казарина, Е. В. Колесников, А. В. Конюк, М. С. Крупина, О. В. Косоногова, Н. Г. Канунникова, Е. В. Кремнева, В. С. Кашенков, В. Т. Конусова, В. В. Лаптев, В. И. Ломакин.

К тому же исследованы труды Т. М. Мокрецовой, А. В. Мишакина, К. В. Моренко, Н. В. Михалева, Р. С. Намазовой, Я. Е. Парция, А. А. Петрухина, И. Г. Побирченко, А. И. Рарога, А. Ю. Рожкова, Ю. Н. Старилова, А. Я. Сухарева, Н. Г. Салищевой, Г. А. Сергеева, П. П. Серкова, А. А. Савельевой, Ю. А. Тихомирова, И. В. Упорова.

Особо следует отметить труды Н. С. Ефремова, А. Б. Карлина и Т. И. Отческой.

Истории анализируемого вопроса посвящены работы Е. С. Андреевой, В. И. Архипова, М. И. Клеандрова, А. Ф. Лобановой, М. А. Магомедовой, М. Р. Оздемерова, Г. Ю. Семигина, Л. В. Туманова, Д. А. Фурсова, М. Х. Хутыза, Н. Д. Эриашвили, В. Ф. Яковлева, А. А. Свистухиной.

Методологическая основа исследования состоит из общенаучных (диаклектический, анализ, синтез, обобщение, абстрагирование, аналогия) и частнонаучных методов познания (историко-правовой, статистический, аксиологический, метод моделирования, сравнительно-правовой, формально-юридический, догматический).

При помощи диалектического, формально-юридического и догматического методов проводились сравнение различных нормативных актов, изучалась

структура права. Используя сравнительно-правовой метод осуществлен компаративный анализ правовых системы ряда государств.

Благодаря историко-правовому и аксиологическому методам проанализирован процесс становления и развития участия прокурора в рассмотрении арбитражными судами дел об административных правонарушениях, дана характеристика этого института. При помощи вышеуказанных методов удалось проследить преемственность норм права, выявить причины, закономерности и этапы их исторического развития.

Для формирования и подтверждения выводов диссертации применялись методы исследования статистических данных, аналогии, анализа и синтеза, обобщения, абстрагирования.

При формулировании рекомендаций по совершенствованию действующего законодательства использован метод правового моделирования.

Нормативная и эмпирическая база исследования. В исследовании проанализированы различные правовые акты как российского, так и зарубежного законодательства. Таким образом, нормативную основу работы составили Конституция РФ, арбитражное процессуальное и гражданское процессуальное законодательство, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ), Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее — Закон о прокуратуре), приказы Генерального прокурора РФ, а также законодательство республик Беларусь, Казахстан, Армения и Азербайджанской Республики, касающееся деятельности органов прокуратуры и порядка рассмотрения дел об административных правонарушений специализированными судами вышеперечисленных государств.

В контексте исторического анализа исследуемого института изучены источники права Российской Империи, СССР и РСФСР.

Эмпирическую основу исследования составили постановления пленумов ВАС РФ, Верховного Суда РФ (далее — ВС РФ), данные статистики Судебного

департамента при ВС РФ и Генеральной прокуратуры РФ. Изучено более 80 дел из электронной картотеки арбитражных судов (проанализированы решения арбитражных судов различных инстанций, а также нескольких субъектов Российской Федерации). В рамках проведенного социологического исследования осуществлено интервьюирование сотрудников районных прокуратур г. Москвы, аппарата прокуратуры г. Москвы и Генеральной прокуратуры РФ.

Научная новизна работы заключается во всестороннем и комплексном исследовании института участия прокурора при рассмотрении арбитражными судами дел об административных правонарушениях, что ранее не являлось предметом отдельного научного исследования.

Автором определены правовой статус прокурора в рассмотрении дел об административных правонарушениях в арбитражных судах, объекты и сферы защищаемых прокурором интересов. Изучение исторических этапов становления института участия прокурора в рассмотрении арбитражными судами административно-деликтных дел позволило сделать выводы о причинах несовершенства законодательства в этой сфере. На основании проведенного исследования, анализа правоприменительной практики, целей государственной национальной политики, опыта правового регулирования зарубежных стран выдвинуты предложения по совершенствованию законодательства, касающегося деятельности прокурора в рассмотрении арбитражными судами дел об административных правонарушениях.

В результате на защиту выдвигается ряд положений, обладающих теоретическим и практическим значением:

1. Автором уточнено определение правового статуса прокурора в рассмотрении арбитражными судами дел об административных правонарушениях. Правовой статус прокурора в арбитражном процессе при рассмотрении арбитражными судами дел об административных правонарушениях — это совокупность прав и обязанностей, предоставленных ему АПК РФ и КоАП РФ, реализуемых им в целях своей деятельности, определенных в п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре, благодаря

установленным законодательством правовым средствам. Выполняемые прокурором при этом задачи соотносятся с задачами законодательства об административных правонарушениях (ст. 1.2 КоАП РФ), но являются шире задач судопроизводства в арбитражных судах (ст. 2 АПК РФ).

2. Объектом защиты прокурора в арбитражном процессе по делам об административном правонарушении является не только публичный, но и общественный (интерес неопределенного круга лиц), а в ряде случаев — и частный, интерес. Подтверждением служат составы дел об административных правонарушениях, рассматриваемые арбитражными судами с участием прокуроров, а также судебная практика. Круг субъектов правоотношений, чьи права защищаются прокурором, определяется исходя из перечня лиц, права которых затрагивает совершенное административное правонарушение. Деятельность прокурора по предупреждению административных правонарушений, независимо от решения арбитражного суда по делу (в том числе при отказе в удовлетворении требований прокурора), имеет также предупредительную роль в отношении различного круга субъектов правоотношений, то есть осуществляется не только в интересах государства.

3. Сфера отношений, защищаемых прокурором в арбитражном суде по делам об административных правонарушениях, не ограничивается исключительно экономическими правоотношениями или правоотношениями, связанными с осуществлением предпринимательской деятельности. Помимо этого, прокурором фактически осуществляются защита и предупреждение нарушения прав участников социальных отношений в сфере образования, здравоохранения, природопользования и во многих других областях, что в полной мере соответствует целям деятельности прокуратуры РФ.

4. Несогласованность правовых норм и наличие правовых пробелов в законодательстве, касающемся участия прокурора в арбитражном суде при рассмотрении дел об административных правонарушениях, явилось следствием:

- исторически непоступательного развития административно-деликтных полномочий прокурора, а также их ограничением в соответствии с действующим АПК РФ;

- непоследовательной политики государства в определенные исторические промежутки относительно существования специального органа, рассматривающего экономические споры, а также дискуссий о его компетенции.

5. Законодательное расширение полномочий прокурора при рассмотрении дел об административных правонарушениях в арбитражных судах необходимо для:

- устранения несогласованности правовых норм и наличия правовых пробелов и формирования в этой связи единообразной правоприменительной практики арбитражных судов и органов прокуратуры, в том числе на территории новых субъектов Российской Федерации;

- достижения целей развития Российской Федерации, обозначенных Президентом Российской Федерации в указе от 07.05.2024 № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года».

6. Анализ законодательного регулирования полномочий прокуроров в отдельных странах — участницах СНГ показал, что прокуроры некоторых зарубежных стран в основном обладают широкими законодательно установленными полномочиями при участии в специализированных судах по рассмотрению экономических споров (аналогах арбитражных судов в Российской Федерации). Так, в Республике Беларусь положение о защите прокурором общественных интересов при его участии в таком суде законодательно закреплено.

Фактически эта деятельность прокурорами осуществляется и в Российской Федерации, а закрепление соответствующих этому положений в АПК РФ и расширение полномочий прокурора будут способствовать не только совершенствованию законодательства и укреплению законности, но и сближению правового регулирования полномочий прокурора в разных странах, обмену опытом в этой сфере.

7. В целях оптимизации правового регулирования участия прокурора в рассмотрении арбитражными судами дел об административных правонарушениях сформулированы следующие предложения по совершенствованию федерального законодательства, приказов Генерального прокурора Российской Федерации и постановления Пленума ВС РФ от 23.12.2021 № 46 «О применении Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации при рассмотрении дел в суде первой инстанции»;

— внести дополнения в п. 1 ст. 2 АПК РФ, закрепив положение о том, что задачей судопроизводства в арбитражных судах является защита нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов граждан (без указания в этой части сферы их деятельности);

— внести изменения в ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ и расширить полномочия арбитражных судов по рассмотрению дел об административных правонарушениях, дополнив их компетенцию делами об административных правонарушениях в сфере государственного оборонного заказа (далее - ГОЗ), а также закрепить в ч. 5 ст. 52 АПК РФ право прокурора вступить в дело, находящееся на рассмотрении арбитражного суда, о привлечении лица к административной ответственности в сфере ГОЗ.

Соответствующие изменения следует внести в приказы Генерального прокурора РФ 07.07.2017 № 473 «О реализации прокурорами полномочий в арбитражном судопроизводстве» и от 02.11.2018 № 723 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов в сфере оборонно-промышленного комплекса».

— в приказе Генерального прокурора РФ от 19.02.2015 № 78 «Об организации работы по реализации полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях» предусмотреть порядок рассмотрения поступившей информации о возможном совершении административного правонарушения;

— в постановлении Пленума ВС РФ от 23.12.2021 № 46 «О применении Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации

при рассмотрении дел в суде первой инстанции» закрепить полномочие прокурора по обращению с заявлениями об оспаривании решения административного органа о привлечении к административной ответственности.

Теоретическое и практическое значение диссертации заключаются в том, что материалы работы могут использоваться в научных разработках по вопросам совершенствования участия прокурора в рассмотрении анализируемых категорий дел.

Положения диссертационного исследования способствуют развитию доктрин арбитражного процессуального, административного права, а также прокурорского надзора и могут использоваться при преподавании таких дисциплин, как «Прокурорский надзор», «Участие прокурора в административном судопроизводстве», «Участие прокурора в арбитражном судопроизводстве».

Данная работа может внести положительный вклад в нормотворческую деятельность по совершенствованию арбитражного процессуального и административного законодательства, а также по подготовке постановлений Пленума ВС РФ и приказов Генерального прокурора РФ, формированию прокурорской и судебной практики.

Степень достоверности научных выводов и предложений. О достоверности результатов проведенного исследования свидетельствует избранная в соответствии с предметом исследования методология, широкий перечень проанализированных теоретических работ, нормативных правовых актов, организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры РФ. Сформулированные в тексте диссертации научные положения и выводы основаны на статистических данных о работе органов прокуратуры и арбитражных судов, продемонстрированных в приведенных диаграммах и таблицах, а также на примерах из судебной практики.

Апробация результатов исследования. Основные выводы и рекомендации настоящей работы прошли апробацию в научной сфере. Так, на основе отдельных положений исследования автором подготовлены научные статьи, из них

5 опубликованы в рецензируемых научных изданиях, рекомендуемых для публикации основных научных результатов диссертаций на соискание ученых степеней.

Некоторые теоретические выводы представлены в виде докладов на международных научно-практических конференциях и круглых столах, в том числе подготовленных кафедрой организации судебной и прокурорско-следственной деятельности ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»:

— Международная научно-практическая конференция «Роль государственных закупок в развитии экономики Российской Федерации», проведенная в рамках VII Московского юридического форума (г. Москва, 2 апреля 2020 г.);

— II Международная научно-практическая конференция «Проблемы обеспечения верховенства закона: история и современность», приуроченная к 300-летию прокуратуры России и 165-летию со дня рождения генерал-прокурора Российской империи А. А. Хвостова (г. Елец, 7 октября 2022 г.);

— III Международная научно-практическая конференция «Проблемы обеспечения верховенства закона: история и современность» (г. Елец, 8 сентября 2023 г.);

— XXIV Международная научно-практическая конференция юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова «Правовое обеспечение суверенитета России: проблемы и перспективы» (г. Москва, 24 ноября 2023 г.);

— круглый стол Университета прокуратуры РФ «Вопросы организации осуществления прокурорского надзора за исполнением законов в жилищной сфере» с участием профильных подразделений Генеральной прокуратуры РФ и прокуратуры субъектов Российской Федерации (г. Москва, 9 февраля 2024 г.);

— Всероссийская конференция «Современное международное сотрудничество органов прокуратуры: проблематика конвергенции и диверсификации функций» (г. Москва, 5 апреля 2024 г.);

— Всероссийская научно-практическая конференция «Деятельность органов прокуратуры Российской Федерации в условиях новых вызовов» (г. Москва, 27 февраля 2024 г.);

— Международный конгресс молодых ученых «Традиции и новации в системе современного российского права» (г. Москва, 5 апреля 2024 г.);

— IV Международная научно-практическая конференция «Проблемы обеспечения верховенства закона: история и современность» (Хвостовские чтения) (г. Елец, 26 сентября 2024 г.);

— Всероссийская научно-практическая конференция «Суды, прокуратура и правоохранительные органы в правовом механизме укрепления и защиты конституционных ценностей в Российской Федерации» (г. Москва, 29 ноября 2024 г.).

Структура и объем. Диссертация состоит из введения, семи параграфов, объединенных в три главы, заключения, списка сокращений и условных обозначений, списка использованных источников и литературы, списка иллюстративного материала и приложений.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении приводится обоснование актуальности диссертационной работы, обозначаются степень научной разработанности темы, объект и предмет, цели и задачи исследования, раскрываются методологическая основа и теоретическая база работы. Помимо этого, характеризуются нормативные и эмпирические источники, используемые при написании диссертации, отмечается научная новизна работы, формулируются основные положения, выносимые на

защиту, указывается на апробацию результатов исследования и структуру диссертации.

Первая глава «Институт участия прокурора в рассмотрении дел об административных правонарушениях в арбитражных судах: история формирования и современное правовое регулирование» состоит из двух параграфов и посвящена вопросам формирования и развития института участия прокурора в административно-деликтном производстве в арбитражных судах, а также вопросам правового регулирования этого института в соответствии с действующими нормами АПК РФ и КоАП РФ.

В рамках главы обосновываются исторически сложившиеся основные закономерности формирования в России полномочий прокурора в административно-деликтной сфере, в том числе при рассмотрении арбитражными судами дел об административных правонарушениях.

Анализ действующих правовых положений позволяет автору прийти к выводу о наличии пробелов и несогласованности норм в законодательстве, регулирующем участие прокурора в рассмотрении судами административно-деликтных дел, об отсутствии единой концепции развития законодательства в этой сфере.

В первом параграфе «Исторические этапы становления института участия прокурора в административно-деликтном производстве в арбитражном суде» анализируется процесс становления базиса административно-деликтной деятельности органов прокуратуры. В этих целях автор приводит пять этапов ее развития.

Первый этап представлен временными рамками между 1722 и 1864 гг., охарактеризованы основные полномочия созданного надзорного органа, осуществляющего защиту «интересов императорского величества».

Второй этап - с 1864 по 1917 гг. - обусловлен изменением и ликвидацией функции прокуратуры в отношении внесудебных дел.

Третий этап знаменуется упразднением прокуратуры в прежнем виде, а затем учреждением государственной прокуратуры РСФСР (период с 1917 по 1922 гг.).

Четвертый этап (с 1985 по 1995 гг.) характеризуется качественным изменением роли прокуратуры в связи введением в действие Кодекса РСФСР об административных правонарушениях.

Закрепление полномочий прокуратуры АПК РФ 1992 и 1995 годов позволяет говорить о пятом этапе.

Обращается внимание на формирование экономического правосудия в России, наделение арбитражных судов полномочиями по рассмотрению административно-деликтных споров, для понимания причин формирования которых выделено несколько исторических этапов:

Первый этап характеризуется созданием «первых прототипов» арбитражных судов (XVIII - XIX век).

Функционирование органов государственного арбитража в период с 1917 по 1990 гг. формирует второй этап.

Наконец, третий этап, по мнению автора, представлен временными рамками реализации арбитражного судопроизводства с 1990 по 2002 гг.

Сделан вывод о том, что процесс формирования полномочий прокурора при рассмотрении арбитражными судами дел об административных правонарушениях сопровождался наличием контрастных мнений и представлений (среди теоретиков и практиков) относительно статуса арбитражных судов, а также объема предоставленных прокурору прав при его участии в арбитражном суде

Приведенная авторская периодизация позволила сделать вывод о непоступательности развития полномочий прокурора в административно-деликтной сфере и непоследовательной политике государства в определенные исторические промежутки относительно формирования специализированного органа, рассматривающего экономические споры.

Во втором параграфе «Правовые основы регулирования положения прокурора в рассмотрении дел арбитражными судами как органами

административной юрисдикции» анализируются ныне действующие нормы АПК РФ и КоАП РФ 2002 года, касающиеся участия прокурора в рассмотрении арбитражными судами административно-деликтных споров.

Автор приходит к выводу, что вышеуказанные кодексы не учитывают в полной мере содержащихся в них правовых положений, арбитражное процессуальное законодательство содержит в себе пробелы и коллизии.

На основе анализа и обобщения научных дискуссий относительно административно-юрисдикционной деятельности арбитражных судов, а также института участия прокурора в арбитражном процессе сделаны выводы о высоком научном интересе в отношении обозначенных вопросов, что связывается автором не только с фактом наличия длительного дисбаланса двух кодексов (АПК РФ и КоАП РФ), но и с наличием сопряженных в связи с этим негативных последствий для участников процесса.

Приведенные в параграфе мнения ученых и правоприменителей указывают на отсутствие единого подхода к пониманию пределов участия прокурора в арбитражном процессе, объема предоставленных ему полномочий.

При этом полномочия арбитражных судов по рассмотрению споров, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, расширяются.

Вторая глава «Сущность деятельности прокурора, связанной с рассмотрением дел об административных правонарушениях в арбитражных судах» включает в себя два параграфа, посвященных правовому статусу прокурора и задачах, выполняемых им при рассмотрении арбитражными судами дел об административных правонарушениях. Кроме того, автором отмечается значение деятельности прокурора после вынесения решения арбитражным судом.

В первом параграфе «Правовой статус прокурора в рассмотрении арбитражными судами дел об административных правонарушениях» обобщаются положения постановления Пленума ВАС РФ от 23.03.2012 № 15 «О некоторых вопросах участия прокурора в арбитражном процессе»,

организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры РФ по теме исследования. По результатам делается вывод, что участие прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях в арбитражном процессе одно из составляющих деятельности прокурора по надзору за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, а также соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

Определено, что понятие статуса прокурора при рассмотрении дел об административных правонарушениях в арбитражных судах нельзя охарактеризовать, ориентируясь на нормы исключительного одного закона. Оно должно быть сформулировано комплексно, то есть исходя из норм КоАП РФ, АПК РФ и Закона о прокуратуре.

Опираясь на это суждение, автор уточняет понятие правового статуса прокурора в арбитражном процессе при рассмотрении дел об административных правонарушениях в качестве совокупности прав и обязанностей, предоставленных ему нормами АПК РФ и КоАП РФ, реализуемых им в целях осуществления своей деятельности, определенной в п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре, а также административного преследования благодаря установленным законодательством правовым средствам.

Второй параграф «Задачи, реализуемые прокурором при рассмотрении дел об административных правонарушениях в арбитражных судах» посвящен анализу и обобщению судебной и прокурорской правоприменительной практики в сфере рассмотрения арбитражными судами дел об административных правонарушениях с участием прокурора. Это позволило обосновать позицию, что прокурором в арбитражном суде защищаются, в том числе, общественные интересы (интересы неопределенного круга лиц) и интересы конкретных лиц в различных сферах правоотношений.

Указано, что выполняемые при этом прокурором задачи соотносятся с задачами законодательства об административных правонарушениях (ст. 1.2 КоАП РФ), но являются шире задач судопроизводства в арбитражных судах (ст. 2 АПК РФ). Их

реализация осуществляется по результатам комплексной работы по реальному восстановлению нарушенных прав и достижению целей административного наказания.

Третья глава «Оптимизация правового регулирования участия прокурора в арбитражном суда по делам об административных правонарушениях» состоит из трех параграфов, в которых рассматриваются вопросы целесообразности и содержания изменений федерального законодательства и ведомственных правовых актов, касающихся участия прокурора в рассмотрении арбитражными судами административно-деликтных дел, использования при этом опыта нормативного регулирования аналогичного института в зарубежных странах.

В первом параграфе «Проблемы правоприменения при рассмотрении арбитражными судами дел об административных правонарушениях по заявлениям прокуроров» автором сделан акцент на судебной практике, свидетельствующей о неверной трактовке положений закона и постановлений высших судов (Пленумов ВС и ВАС РФ), что влечет за собой ограничение процессуальных полномочий прокуратуры.

Помимо этого, в параграфе содержится практика, свидетельствующая, напротив, о ненадлежащей подготовке прокурора к процессу.

Автором указано, что совершенствование законодательства необходимо с целью укрепления законности, защиты прав граждан в условиях внешнеполитического давления, в том числе на территориях новых субъектов Российской Федерации.

Второй параграф «Опыт зарубежных стран в вопросе регулирования участия прокурора в рассмотрении арбитражными судами дел об административных правонарушениях» посвящен изучению института участия прокурора в рассмотрении дел об административных правонарушениях в судах, аналогах отечественному арбитражному суду, в ряде стран Содружества Независимых Государств. Изучение законодательного регулирования этого

вопроса в Республике Армения, Азербайджанской Республике, Республике Казахстан, а также Республике Беларусь, анализ статистических данных и правоприменительной деятельности позволило автору дать оценку эффективности работы органов прокуратуры этих государств в рамках предоставленных национальным законодательством полномочий.

С целью совершенствования правового регулирования участия прокурора в арбитражном суде автором предложено использование белорусского опыта правового регулирования рассматриваемого вопроса, а именно включения в закон соответствующих положений о полномочиях прокурора по предъявлению в арбитражный суд заявлений в защиту общественного интереса и прав граждан.

Также в параграфе обращено внимание на необходимость постоянного наращивания взаимодействия по вопросам функционирования органов прокуратуры с дружественными государствами, рассмотрения вопроса использования опыта правового регулирования тех или иных вопросов, что позволит совершенствовать законодательство и влиять на экономическое благополучие дружественных стран.

Третий параграф «Направления развития законодательства об участии прокурора в рассмотрении арбитражными судами дел об административных правонарушениях» содержит в себе предложения автора по укреплению позиции прокурора в арбитражном процессе. Свои предложения автор подкрепляет субъективной оценкой соответствующих изменений законодательства.

1. Указано, что включив в ст. 52 АПК РФ право прокурора обращаться с заявлением о привлечении лица к административной ответственности, автоматически удастся, наконец, достичь согласованности процессуального и материального законодательства, исключив неверную трактовку закона в ходе правоприменения, упростить процесс принятия судами решений в спорах такой категории. Тогда же полномочие прокурора на вступление в дело об административном правонарушении на любой стадии арбитражного процесса со

всеми процессуальными правами и обязанностями в целях обеспечения законности будет законодательно закреплено в п. 5 ст. 52 АПК РФ.

По мнению автора, такой вид участия может быть выражен в форме заключения (по аналогии с участием по гражданским делам согласно ст. 45 ГПК РФ), представлять собой позицию прокуратуры по рассматриваемому спору, соответственно, предложение суду варианта разрешения спора.

2. При этом ч. 2 ст. 207 АПК РФ должна быть субъектно дополнена положением о включении прокурора в качестве лица, имеющего право возбудить производство по делу об оспаривании решений административных органов. Это приведет к согласованности норм АПК РФ (ст. 52 и 202 АПК РФ).

3. Кроме того, автор считает целесообразным дополнить ст. 2 АПК РФ путем включения в задачи судопроизводства в арбитражных судах защиту прав граждан без указания сферы их деятельности.

4. Представляется возможным внести изменения в ст. 23.1 КоАП РФ, наделив арбитражные суды правом рассмотрения дел об административных правонарушениях в сфере государственного оборонного заказа (далее - ГОЗ), учитывая особую значимость этих правоотношений для государства. Это, в частности, позволит сократить срок рассмотрения дел об административных правонарушениях в этой сфере. Принятию законных и обоснованных решений арбитражными судами по таким спорам будет способствовать участие прокурора, обеспечивающего законность при их рассмотрении, поэтому для этой цели предлагается дополнить ч. 5 ст. 52 АПК РФ правом прокурора вступить в дело, рассматриваемое арбитражным судом в целях обеспечения законности при рассмотрении дел об административных правонарушениях в сфере государственного оборонного заказа.

Соответствующие предлагаемым изменениям положения автор считает целесообразным закрепить в постановлении Пленума ВС РФ от 23.12.2021 № 46 «О применении Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации

при рассмотрении дел в суде первой инстанции» и организационно-распорядительных документах Генеральной прокуратуры РФ.

С целью недопущения подмены прокурорами деятельности контролирующих органов, в том числе при направлении заявлений в арбитражные суды, предлагается предусмотреть порядок рассмотрения поступившей информации о возможном совершении административного правонарушения в приказе Генерального прокурора РФ от 19.02.2015 № 78 «Об организации работы по реализации полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях».

В заключении подведены итоги диссертационного исследования и сформулированы основные выводы о содержании деятельности прокурора, связанной с рассмотрением арбитражными судами дел административно-деликтного характера, о необходимости и направлениях совершенствования законодательства в обозначенной сфере, а также о перспективах дальнейшего развития доктринального представления о полномочиях, правовом статусе и роли прокурора в рассмотрении арбитражными судами дел об административных правонарушениях.

Список иллюстративного материала включает в себя сведения о таблице, в которой приведен сравнительный анализ некоторых положений арбитражного процессуального законодательства 1992-1995 гг., а также о диаграммах, демонстрирующих динамику показателей рассмотрения арбитражными судами дел об административных правонарушениях в 2014 г., 2016-2023 гг.; соотношение рассмотренных арбитражными судами дел об административных правонарушениях с общим количеством рассмотренных дел на примере 2014 г., 2017 г., 2019 г., 2022 г.; статистические данные о количестве лиц, привлеченных по постановлению прокурора к административной ответственности в 2012-2023 гг.

Приложение № 1 содержит проект ходатайства прокурора о вступлении в арбитражный процесс, в **приложении № 2** приведены выдержки из статистических отчетов Генеральной прокуратуры РФ, в **приложение № 3** приведены результаты

социологического исследования, **приложение № 4** представляет собой проекты правовых актов.

Основные научные результаты диссертационного исследования отражены в следующих опубликованных работах

I. *Статьи, опубликованные в рецензируемых изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации для опубликования основных результатов диссертационных исследований на соискание ученых степеней кандидата и доктора наук:*

1. Назрицкая Т.С. Правовая и практическая обусловленность участия прокурора в рассмотрении дел об административных правонарушениях в арбитражных судах/ Т.С. Назрицкая // Актуальные проблемы российского права. - 2021. - Том № 16. - № 2 (123). - С. 183-191 (0,79 п.л.).

2. Назрицкая Т.С. Универсальность участия прокурора в арбитражном суде при рассмотрении дел об административном правонарушении / Т.С. Назрицкая // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). - 2022. - № 3 (91). - С. 136-144 (0,63 п.л.).

3. Назрицкая Т.С. О роли органов прокуратуры по укреплению законности в области государственного оборонного заказа и необходимости совершенствования законодательства / Т.С. Назрицкая // Военно-юридический журнал. - 2024. - № 5. - С. 38-41 (0,49 п.л.).

4. Назрицкая Т.С. Изменения в ст. 52 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации - шаг к дальнейшему расширению полномочий прокурора в арбитражном процессе?/ Т.С. Назрицкая // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). - 2024. - № 6 (118). - С. 180-186 (0, 59 п.л.).

5. Назрицкая Т.С. Участие прокуроров в администртивно-деликтных спорах, рассматриваемых арбитражными судами: о сформировавшейся после марта 2022 г. практике/ Т.С. Назрицкая// Юрист. - 2024. - № 11. - С. 46-51 (0,41 п.л.).

II. Статьи, опубликованные в иных периодических изданиях:

6. Назрицкая Т.С. Судебная и прокурорская практика по исполнению законодательства о государственных закупках/ Т.С. Назрицкая // Роль государственных закупок в развитии экономики Российской Федерации: сборник статей по материалам Международной научно-практической конференции в рамках VII Московского юридического форума «Социально-экономическое развитие и качество правовой среды»/ под ред. Т.И. Отческой. - Москва: РГ-Пресс, 2020. - С.149-153 (0,39 п.л.).

7. Назрицкая Т.С. Совершенствование правового регулирования участия прокурора в арбитражном процессе/ Т.С. Назрицкая // Вестник Академии правоохранительных органов. - 2022. - № 1(23). - С. 83-90 (0,69 п.л.).

8. Назрицкая Т.С. Использование органами прокуратуры современных информационных технологий в надзорной деятельности/ Т.С. Назрицкая // Теория и практика современных информационных технологий при реализации функций органов прокуратуры: монография / под ред. Т.И. Отческой, Н.В. Мишаковой. - Москва: Проспект, 2023. - С. 59-64 (0,24 п.л.).

9. Назрицкая Т.С. О субъекте прав, защищаемых прокурором в арбитражном процессе/ Т.С. Назрицкая// Вопросы государства и права. - 2024. - № 2(5). - С. 49-52 (0,18 п.л.).

Общий объем опубликованных работ составил 4, 41 п.л.