Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

На правах рукописи

Назрицкая Татьяна Сергеевна

ПРОКУРОР В РАССМОТРЕНИИ ДЕЛ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ В АРБИТРАЖНЫХ СУДАХ

5.1.2 Публично-правовые (государственно-правовые) науки

ДИССЕРТАЦИЯ
на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук, профессор
Отческая Татьяна Ивановна

Москва — 2024

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение 4

ГЛАВА 1. Институт участия прокурора в рассмотрении дел об административных правонарушениях в арбитражных судах: история формирования и современное правовое регулирование. 19

1.1. Исторические этапы становления института участия прокурора в административно-деликтном производстве в арбитражном суде 19

1.2. Правовые основы регулирования положения прокурора в рассмотрении дел арбитражными судами как органами административной юрисдикции 37

ГЛАВА 2. Сущность деятельности прокурора, связанной с рассмотрением дел об административных правонарушениях в арбитражных судах 55

2.1. Правовой статус прокурора в рассмотрении арбитражными судами дел об административных правонарушениях 55

2.2. Задачи, реализуемые прокурором при рассмотрении дел об административных правонарушениях в арбитражных судах 68

ГЛАВА 3. Оптимизация правового регулирования участия прокурора в арбитражном суде по делам об административных правонарушениях 89

3.1. Проблемы правоприменения при рассмотрении арбитражными судами дел об административных правонарушениях по заявлениям прокуроров 89

3.2. Опыт зарубежных стран в вопросе регулирования участия прокурора в рассмотрении арбитражными судами дел об административных правонарушениях 103

3.3. Направления развития законодательства об участии прокурора в рассмотрении арбитражными судами дел об административных правонарушениях 121

Заключение 137

Список сокращений и условных обозначений 141

Список используемых источников и литературы 142

Список иллюстративного материала 160

Приложение № 1. Проект ходатайства о вступлении в процесс 161

Приложение № 2. Выдержки из статистических отчетов 164

Приложение № 3. Результаты социологического исследования 168

Приложение № 4. Проекты правовых актов 174

Введение

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

---

[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).

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 (см. Приложение № 2). 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 [Электронный ресурс]. - // URL : https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37800/ (дата обращения: 01.05.2024).

[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 и научных статьях 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,

---

[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.

Л. Ю. Егоровой, 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, М.Н. Мирошниченко, 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 территориях 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» (проекты правовых актов содержатся в Приложении № 4):

— 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 работы. 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.

ГЛАВА 1. Институт участия прокурора в рассмотрении дел об административных правонарушениях в арбитражных судах: история формирования и современное правовое регулирование.

1.1. Исторические этапы становления института участия прокурора в административно-деликтном производстве в арбитражном суде

Уверенно можно утверждать, что редкое научное исследование обходится без анализа исторического развития какого-либо процесса или явления. Это связано со значимостью полученных результатов для объяснения причин изучаемых закономерностей, а также для формирования выводов. Таким образом, исторический метод исследования в гуманитарных работах имеет особое значение.

Для построения благополучного будущего приоритетным является глубокое знание прошлого, что не раз доказывала история. Эта аксиома применима и к юридическим наукам и актуальна в рамках настоящей работы, поскольку исторический подход позволяет спрогнозировать пути совершенствования законодательства. С этой целью, а также для выявления ступеней и возможных закономерностей развития института участия прокурора в административно-деликтном производстве в арбитражных судах, определения и характеристики причин его современного состояния видится возможным прибегнуть именно к историческому методу.

Отметим, что предмет исследования неразрывно связан с вопросом формирования и изменения функций прокуратуры, а также полномочий арбитражных судов. По мнению автора, исторические предпосылки развития и становления в современной форме компетенции названных надзорного ведомства и специализированного суда определяют причины сегодняшнего законодательного закрепления объема прав и обязанностей прокуроров в арбитражном процессе, а комплексный исторический анализ развития рассмотрения споров в арбитражном суде и участия в нем прокурора позволит сформулировать выводы по теме исследования.

Для этих целей в первую очередь необходимо обозначить хронологические рамки проводимого исторического анализа. Предлагается определить их применительно к процессу становления полномочий прокурора в сфере административно-деликтной деятельности в целом, а также применительно к процессу становлению арбитражных судов как органа административной юрисдикции, что в дальнейшем, по мнению автора, позволит рассмотреть эти явления во взаимосвязи.

Безусловно, становление прокуратуры и формирование ее функций начиная с 1722 г. имеют большое историческое значение, и отсылка к документам и фактам со дня образования ведомства, по мнению автора, в настоящем исследовании неизбежна. Однако останавливаться подробно на каждом этапе развития отечественной прокуратуры не имеет смысла. Обратим внимание только на те исторические периоды, которые особенно важны для рассматриваемого вопроса в рамках настоящего параграфа.

Становление административно-деликтной деятельности прокурора:

1. Прокуратура — орган надзора за государственными учреждениями, осуществляющий защиту «интересов императорского величества» (1722–1864 гг.).

2. Судебная реформа 1864 г. — изменение и ликвидация функций прокуратуры в отношении внесудебных дел. Прокурор — обвинитель в уголовных делах (1864–1917 гг.).

3. Упразднение прокуратуры и учреждение Государственной прокуратуры РСФСР (1917–1922 гг.).

4. Изменение роли прокуратуры после введения в действие Кодекса РСФСР об административных правонарушениях (1985–1995 гг.).

5. Закрепление полномочий прокуратуры в АПК РФ 1992 и 1995 г.

Указанная периодизация развития анализируемой деятельности прокуратуры представляется наиболее обоснованной в рамках проводимого исследования.

1. После учреждения прокуратуры императором Петром I издаются различные распорядительные документы, регламентирующие работу ведомства.

Так, в апреле 1722 г. утвержден Указ «О должности генерал-прокурора». Определяя субординацию ведомств, документ закреплял подчинение Сената прокурору, который в свою очередь был подотчетен только императору. Прокурор осуществлял контроль за своевременностью и законностью решений, принимаемых высшим государственным органом — Сенатом, оценивал справедливость его работы. Эти полномочия позволяют сделать вывод о том, что прокурору было фактически оказано высокое доверие со стороны императора, что соответствовало наименованию «Око государево».

Утверждается право прокурора принести протест на выявленное нарушение закона. Указанный акт прокурорского реагирования активно применяется и в наши дни и имеет схожие черты с прототипом (например, прокурорский протест в петровские времена приостанавливал сроки рассмотрения дела в Сенате и исполнение решения).

Безусловно, какой-либо формы протеста прокурора, требований к его содержанию в то время не существовало. Согласно Указу «О должности генерал-прокурора» он был обязан «предлагать Сенату явно, с полным изъяснением, в чем они или некоторые из них не так делают, как надлежит, дабы исправили. А ежели не послушают, то должен в тот час протестовать и оное дело остановить»[8]. Из этого указания следует, что протест прокурора в то время выступал крайней мерой, применяемой для установления законности в действиях Сената, и носил пресекательный характер. В изученных автором источниках сведений о возможности оспорить в то время такое решение прокурора не имеется, что явно свидетельствует о приоритетной роли прокуроров в деятельности по укреплению законности.

Несмотря на эти полномочия, прокурор не имел решающего голоса в административных делах. Вместе с тем деятельность прокуратуры была значимой для становления законности, что заложило основы формирования авторитета ведомства.

---

[8] Указ о должности генерал-прокурора [Электронный ресурс]. - // URL: https://www.hist.msu.ru/ER/Etext/genprok.htm (дата обращения: 01.05.2024).

В ноябре 1775 г. издан еще один важнейший документ XVIII в. — Указ Екатерины II «Учреждения для управления губерний Всероссийской империи». Его значимость заключается в том, что функционал прокуратуры расширился: губернские прокуроры теперь могли не только выявлять и устранять нарушения закона, как и прежде, но и предупреждать противоправные деяния. Можно сказать, это отправная точка в осуществлении прокуратурой деятельности по предупреждению нарушений закона.

В соответствии с Указом деятельность губернских прокуроров была разделена на два направления: опротестование незаконных действий администрации и суда и судебно-административное информирование генерал-прокурора.

Два отмеченных указа заложили принципы участия прокурора в существующем административно-деликтном процессе: обеспечение законности и предупреждение нарушений закона. Эти принципы в своей работе прокуратура сохраняет и сегодня. Тогда же сформирована модель такого акта прокурорского реагирования, как протест, определен его пресекательный характер.

2. Важной вехой в истории судебной власти в России является проведение Александром II судебной реформы 1864 г. Одним из законов, принятых в рамках этой реформы, стало Учреждение судебных установлений, в котором один из разделов посвящен прокурорскому надзору. Этим законом фактически изменялась, а точнее ликвидировалась, функция надзора в отношении несудебных дел.

В Судебных уставах 1864 г. определялась роль прокурора следующим образом: «прокурор должен являться публичным обвинителем во всех уголовных делах и вести их во всех судебных инстанциях в качестве представителя правительства и закона»[9]. Критикуя эту позицию, А. Ф. Кони отмечал: «Совершенное изменение в характере деятельности прокурора, придавая ему “обвинительную обособленность”, быть может, и выходило красивым с

---

[9] Судебные уставы 20 ноября 1864 года с изложением рассуждений, на коих основаны. СПб., 1867. Ч. 2. С. 102. [Электронный ресурс]. - // URL: https://civil.consultant.ru/reprint/books/115/ (дата обращения: 01.05.2024).

теоретической точки зрения, но противоречило условиям нашей административной жизни и шло вразрез с внутренними потребностями нашего губернского строя»[10].

Впрочем, судебная реформа не единственное преобразование в социально-политическом укладе того времени: в целом производились значительные преобразования в жизни общества, повлекшие очевидную загруженность государственных органов и требовавшие большего внимания к соблюдению не только государственных прав и интересов.

В этот период деятельность прокурора в основном имела уголовно-обвинительный уклон (поддерживалось государственное обвинение в суде, реже — осуществлялось представительство по некоторым гражданским делам). При этом полномочия по надзору в сфере законности решений государственных органов и пресечению административных правонарушений фактически не реализовывались.

Такое положение надзорного ведомства, несмотря на существующую критику, оставалось неизменным еще несколько десятилетий, вплоть до начала XX в. При этом нельзя недооценивать работу прокуратуры после произошедших судебных реформ. Это время подарило истории прокуратуры выдающихся, талантливых личностей, судебные выступления которых сегодня являются примером для государственных обвинителей: М. Ф. Громницкого, Н. И. Ланге, Н. В. Муравьева и других.

3. Во время послереволюционных реформ в 1917 г. прокуратура была упразднена. На взгляд автора, подобное решение было неоспоримо неверным, поскольку отрицательно повлияло на состояние законности в стране, остро стала ощущаться потребность в создании государственного органа, уполномоченного надзирать за соблюдением законов, прав и свобод граждан. Как считал А. Я. Сухарев, попытки возложения на многочисленные контрольно-надзорные

---

[10] Кони А. Ф. Собр. соч. М., 1968. Т. 5. С. 7. [Электронный ресурс]. - // URL: https://djvu.online/file/hXMoVXleFvmgM (дата обращения: 01.05.2024).

органы функций надзора за соблюдением законности были безуспешными[11].

После революции и создания новых органов власти ограничение полномочий прокурора исключительно правом поддержания обвинения в суде виделось малоэффективным и не отвечающим внутренней политике Советского государства, в котором только закончилась гражданская война. Оценивая такое положение дел, ВЦИК в 1922 г. принял решение воссоздать прокуратуру «в целях осуществления надзора за соблюдением законов в интересах правильной постановки борьбы с преступностью»[12]. Постановление ВЦИК от 28.05.1922 наделяло прокуроров полномочиями по наблюдению за деятельностью органов исполнительной власти, которыми выступали все народные комиссариаты и иные учреждения, а также по отмене либо изменению любых незаконных решений этих органов.

По мнению автора, несмотря на это, возрожденной прокуратуре был предоставлен узкий круг полномочий, в числе которых все еще отсутствовала возможность инициировать возбуждение дела об административном правонарушении, хотя уже функционировали нормы права об административной ответственности. Например, в 1917 г. была установлена ответственность за использование печати против революции и народа (за это правонарушение накладывался денежный штраф либо выражалось общественное порицание)[13], в 1918 г. — за нарушение правил, охраняющих жизнь, здоровье и труд рабочих (за правонарушение налагался штраф)[14].

Закреплялись нормы и об органах административного преследования. Например, полномочиями по принятию мер административной ответственности за саботаж и административное принуждение к почтово-телеграфным работникам

---

[11] Сухарев А. Я. Прокурорский надзор. Российская прокуратура в правовом демократическом государстве: учебник. Москва: Норма, 2008. 463 с.

[12] Постановление ВЦИК от 28.05.1922 «Положение о прокурорском надзоре» // [Электронный ресурс]. - СПС «Консультант Плюс».

[13] Постановление Народного комиссариата юстиции РСФСР от 18 декабря 1917 г. «О революционном трибунале печати» [Электронный ресурс]. - // URL: https://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_109.htm (дата обращения: 01.03.2023).

[14] Декрет СНК РСФСР от 18.05.1918 «Об Инспекции Труда» // Известия ВЦИК. 1918. № 98. 18 мая.

были наделены местные советы рабочих и крестьянских депутатов[15]. При этом нормы об административной ответственности носили неупорядоченный и разрозненный характер, четких процедур привлечения к ответственности разработано все еще не было, положения о наказаниях за те или иные правонарушения содержались в различных нормативных актах, применимых к разнообразным областям правоотношений.

4. Существенные изменения в деятельность органов прокуратуры привнес Закон СССР от 30.11.1979 № 1162-X «О прокуратуре СССР», а в административном праве — Кодекс РСФСР об административных правонарушениях от 20.06.1984. Вопросы производства по делам, возникающим из административно-правовых отношений, регулировались ГПК РСФСР 1984 г.

В это время законодательно впервые закреплено определение понятия общего надзора за исполнением законов различными органами и организациями, а также должностными лицами. В соответствии со ст. 25, 27 Закона СССР «О прокуратуре СССР» прокурор имел право вынести мотивированное постановление о возбуждении дела об административном правонарушении, а также принести протест на противоречащий закону акт. Статьей 230 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях предусматривались полномочия прокурора по возбуждению дела об административном правонарушении, даче заключений по вопросам, возникающим при рассмотрении дела, по проверке правильности применения соответствующими органами (должностными лицами) мер воздействия за правонарушения, участию в рассмотрении дела и др.

В науке Кодекс РСФСР об административных правонарушениях нашел одобрение. Такая оценка административного законодательства звучит в работе С. Н. Братановского: «Впервые на территории РСФСР возникли законные административно-правовые отношения между гражданами, должностными лицами, лицами без гражданства и юрисдикционными органами, применяющими

---

[15] Декрет ВЦИК и СНК от 11.04.1918 о потребительских кооперативных организациях [Электронный ресурс]. - // URL: https://docs.historyrussia.org/ru/nodes/14659-11-aprelya-dekret-vtsik-i-snk-o-potrebitelskih-kooperativnyh-organizatsiyah (дата обращения: 01.03.2023).

меры административного принуждения и виды административных взысканий»[16].

Кардинальные изменения законодательного регулирования института участия прокурора в этих делах, очевидно, связаны с происходящими в период 80-х — начала 90-х годов социальными и экономическими преобразованиями в жизни общества и государства (перестройкой). Так, в мае 1985 г. генеральный секретарь ЦК КПСС М. С. Горбачев обозначил необходимость перестройки общественно-политической жизни: «Видимо, товарищи, всем нам надо перестраиваться»[17]. Это выражение можно отнести и к нормативному регулированию деятельности государственных органов, в том числе прокуратуры.

В связи с кардинальными изменениями законодательства, безусловно, активно развивается наука. В исследованиях того времени отражались актуальные и по сей день вопросы, ученые и тогда отстаивали позицию о важной роли органов прокуратуры в административно-юрисдикционном процессе. Так, один из выводов диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук Р. С. кызы Намазовой (1988 г.) следующий: «В диссертации предлагается включить в ст. 238 ГПК положения об обязательном участии прокурора в делах исследуемой категории*[18], так как рассматриваемые судом вопросы связаны с соблюдением законности в области государственного управления, а прокуратура обязана осуществлять высший надзор за работой государственных органов»[19]. Примечательно, что это предложение применительно к действующему законодательству не потеряло своей актуальности спустя более чем 35 лет и нашло отражение в приказе Генерального прокурора РФ от 11.01.2021 № 1 «О внесении изменений в приказ Генерального прокурора РФ от 07.07.2017 № 473 «О реализации прокурорами полномочий в арбитражном процессе», где указывается право прокурора участвовать в делах, предусмотренных главой

---

[16] Братановский С. Н. Административное право : учебник. М. : Директ-Медиа, 2013. 921 с.

[17] Перестройка [Электронный ресурс]. - // URL: https://ru.m.wikipedia.org/wiki/Перестройка (дата обращения: 01.03.2023).

[18] * дела по жалобам административных органов

[19] Намазова Р. С. кызы. Процессуальные особенности рассмотрения гражданских дел, связанных с нарушением законодательства об охране окружающей среды : Автореф. дис. … канд. юрид. Наук. Свердловск. 1988. 22 с.

25 АПК РФ, с целью обеспечения законности.

5. Политические и экономические веяния 1990-х гг. внесли коррективы в жизнь российского общества, что повлекло за собой объективную утрату Кодексом РСФСР об административных правонарушениях актуальности и эффективности.

Автор настоящего исследования считает, что недостатки действовавшего в то время Кодекса не связаны с ошибками его разработчиков, поскольку предвосхитить возможные социально-экономические изменения в обществе довольно трудно. Напротив, Кодекс РСФСР об административных правонарушениях дал значительный толчок развитию административного законодательства, заложил фундамент совершенствования соответствующих полномочий прокурора.

С принятием в 1995 г. Арбитражного процессуального кодекса РФ, возложившего на прокурора широкие полномочия по участию в рассмотрении дел, подведомственных арбитражному суду, Генеральным прокурором РФ Ю. И. Скуратовым определены основные задачи, стоящие перед прокурорами, в числе которых оперативное и реальное пресечение и устранение правонарушений, вытекающих из гражданских, административных и иных правоотношений в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности и затрагивающих государственные и общественные интересы[20].

Обновленный Кодекс, очевидно, расширил полномочия прокурора в арбитражном процессе: им не предусматривался закрытый перечень дел, которые может инициировать прокурор, а предмет защиты в суде охватывал не только государственный, но также и общественный интерес. Такой широкий объем полномочий, предоставленный прокурору Кодексом 1995 г., носил беспрецедентный характер.

Предоставляя прокурору широкие права в арбитражном процессе,

---

[20] Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 24.10.1996 № 59 «О задачах органов прокуратуры по реализации полномочий в арбитражном процессе» //[Электронный ресурс].- URL: https://apkrfkod.ru/zakonodatelstvo/prikaz-genprokuratury-rf-ot-24101996-n-59/ (дата обращения: 01.03.2023).

АПК РФ 1995 г., однако, не раскрывал понятие «общественный интерес», который являлся предметом защиты прокурором.

Так, А. Б. Карлин в своем труде приводит примеры того, что понимается под защитой прокурором общественного интереса. По мнению ученого, угрозу нарушения общественного интереса может вызвать срыв выпуска социально значимой продукции или нарушение нормальной эксплуатации объектов транспорта, энергетики, оборонного комплекса, медицинских или образовательных учреждений, а также создание предпосылок экологических катастроф, серьезных социальных конфликтов и т.д. Исковая работа прокурора, по мнению А. Б. Карлина, способствует решению важных народно-хозяйственных проблем. При этом вопрос, что именно следует считать государственным или общественным интересом, достаточным для предъявления иска, разрешается только соответствующим прокурором и никаким другим лицом или органом, в силу прямого указания закона (ст. 4, 41 АПК РФ, ст. 22, 35 Закон о прокуратуре). Мнение профессора убедительно: полномочия прокурора широки, они способны оказывать благоприятное воздействие на состояние законности в сфере хозяйственных отношений[21].

В науке отсутствует единая дефиниция понятия «общественный интерес». Тем временем существует позиция, что государственный и общественный интерес — две разные категории, что и следует из АПК РФ 1995 г.[22]

Автор настоящего исследования определяет общественные интересы, исходя из характеристики А. Б. Карлина, как интересы неопределенного круга лиц в разных сферах общественных отношений.

---

[21] Карлин А. Б. Проблемы участия прокурора в арбитражном процессе : Дис. … канд. юрид. наук. М. 1997.55 с.

[22] Отческая Т. И. Процессуальные аспекты участия прокурора в арбитражном процессе // Актуальные проблемы российского права. - 2018. - № 2 (87). - С. 122-131 ; Белоусова Е. А. Понятие публично-правового интереса в арбитражном процессе // Вестник Поволжской академии государственной службы. - 2014. - № 6. - С. 61-65.

Н. Е. Тюрина утверждает, что если публичный и государственный интерес отождествить возможно, то общественный интерес имеет другой смысл (см.: Тюрина Н. Е. Международная торговля как фактор развития международного публичного права: монография. Казань: Центр инновационных технологий. 2009.227 с.).

Д. А. Фурсов отзывался о положении прокурора по АПК РФ 1995 г. следующим образом: «Нормы арбитражного процессуального закона в большей степени соответствуют современному независимому правовому статусу арбитражного суда и положению органов прокуратуры в системе государственных органов»[23]. При этом ученый отрицательно относился к наделению прокурора полномочиями по предъявлению иска в защиту конкретного предприятия, учреждения, организации.

Арбитражное процессуальное законодательство еще не раз изменится, полномочия прокурора при его участии в суде в соответствии с действующим АПК РФ значительно сузятся, общественные отношения будут усложняться, объем работы — увеличиваться, но с уверенностью можно сказать, что стоящие перед прокурорами задачи останутся неизменными.

По мнению автора, исторический анализ становления института участия прокурора в рассмотрении дел об административных правонарушениях в арбитражных судах не будет являться комплексным без учета процесса исторического формирования полномочий самих арбитражных судов.

Стоит отметить, что дискуссии о целесообразности наделения арбитражных судов полномочиями по рассмотрению административно-деликтных дел, так или иначе перекликаются с проблемой участия в рассмотрении таких споров прокурора (см., например, диссертации Г. А. Сергеева, О. В. Косоноговой, Д. В. Гриценко).

По этой причине, по мнению автора, анализ истории института участия прокуратуры в рассмотрении арбитражными судами дел об административных правонарушениях следует осуществлять с учетом исторического развития полномочий этого судебного органа. Однако подробное изучение всех этапов этого процесса выходит за пределы настоящего исследования, поэтому автор предпочел фрагментарно, применительно к теме исследования осветить этот вопрос.

---

[23] Фурсов Д. А. Процессуальный режим деятельности арбитражного суда первой инстанции : Дис. … канд. юрид. наук. М. 1996. 319 с.

Из анализа работ, например, Е. С. Андреевой, А. Ф. Лобановой, А. А. Свитухиной можно сделать вывод, что в целом экономическое правосудие в России до середины XIX в. осуществлялось на довольно слабом уровне. С целью приблизить судебную систему России к европейскому типу, а возможно и превзойти его, создавались различные специализированные учреждения, выполняющие судебные функции (торговые суды, Коммерц-коллегия), компетенция которых главным образом оставалась неопределенной. Усложнение экономических отношений привело к созданию специализированного судебного органа.

Выделим несколько условных этапов, которые предопределили природу арбитражного судопроизводства и участия в нем прокурора.

Становление полномочий арбитражных судов:

1) создание прототипов арбитражных судов (XVIII–XIX вв.);

2) функционирование органов государственного арбитража (1917–1990 гг.);

3) арбитражное судопроизводство в период с 1990 по 2002 г.;

1. Говорить о каких-либо полномочиях, связанных с рассмотрением арбитражными судами административно-деликтных споров в XIX в., не приходится. Конкретные позиции на этот счет имеет смысл озвучивать лишь после становления в России административного права. Вместе с тем отметим несколько исторических дат, важных для определения природы деятельности современных арбитражных судов.

Впервые особые суды для торгового люда упоминаются в Уставной грамоте новгородского князя Всеволода Мстиславовича (1135 г.). Однако наиболее близкими по содержанию к сегодняшнему пониманию экономических судов стали коммерческие суды, создававшиеся с начала XIX в. в Одессе (1808 г.), Таганроге (1818 г.), Феодосии (1819 г.), Архангельске (1821 г.), затем в Санкт-Петербурге (1832 г.) и Москве (1833 г.). К ведению таких судов относились дела о торговой несостоятельности, морской торговле, споры по торговым оборотам и

обязательствам[24].

В качестве прообраза современного арбитражного суда в некоторых работах указывают такой орган, как Главный магистрат, который в числе прочих рассматриваемых дел разрешал торговые споры (создан в 1721 г.). Кроме того, этот орган принимал жалобы на постановления городовых, учрежденных на местах, а также апелляции на их судебные решения[25].

Таким образом, в этот период создаются и начинают функционировать специализированные суды, уполномоченные рассматривать споры между определенными субъектами правоотношений. Направленность дел в таких судах имела определенную специфику, такое положение торговых судов однозначно способствовало снятию нагрузки с других судов, процессу скорейшего рассмотрения спора, появлению специалистов в коммерческих делах. Так или иначе деятельность этих судов послужила началу практики и накопления опыта по рассмотрению указанной категории споров.

2. Коммерческие суды просуществовали до издания Декрета от 22.11.1917 (05.12.1917) «О суде», который упразднил всю прежнюю судебную систему. Вследствие указанного решения возникающие споры между различными учреждениями фактически разрешались в административном порядке.

Переход к нэпу повлек за собой отказ от устаревшей категории спора, возникающего из торговых отношений, и переход к понятию «хозяйственный спор».

После принятия в апреле 1922 г. Постановления Президиума ВСНХ наступает период функционирования государственных арбитражей. В то время создаются Арбитражная комиссия при ВСНХ и арбитражные комиссии в губернских советах народного хозяйства. Тогда же учреждаются Высшая арбитражная комиссия при Совете Труда и Обороны и арбитражные комиссии при областных экономических советах, в дальнейшем — при губернских совещаниях.

---

[24] Цитович Н. Н. Труды по торговому и вексельному праву: учебник торгового права. М. : Статут, 2005. Т. 2 : Курс вексельного права. 346 с.

[25] Регламент или устав главного магистрата //[Электронный ресурс].- URL: https://www.hist.msu.ru/ER/Etext/magstrat.htm (дата обращения: 01.05.2024).

Названные органы разрешали дела по правилам гражданского процессуального законодательства в составе трех человек с участием хозяйственного руководящего работника и юриста. Участия прокурора не предусматривалось.

Важнейший этап становления арбитражного судопроизводства — принятие в 1923 г. Правил производства дел в арбитражных комиссиях, а в следующем году и Положения об Арбитражной комиссии при СТО СССР, которые определяли арбитражные комиссии в качестве судебных органов, напоминавших современные арбитражные суды, подсудность споров, содержание искового заявления, круг лиц, имеющих право участвовать в деле.

Необходимость существования арбитража как органа специальной компетенции была подтверждена Постановлением ЦИК и СНК СССР от 03.05.1931 № 5/298 о государственном арбитраже (принятым после произошедшего в том же году упразднения арбитражных комиссий — в этом прослеживается непоследовательная политика государства, которая в конечном счете привела к выводу о необходимости формирования специального органа).

До 1990 г. в СССР принималось достаточно большое количество регулирующих деятельность государственного арбитража нормативных актов, что требовало обновления закона, содержащего процессуальные нормы о порядке рассмотрения споров арбитражами.

Для осмысления специфики работы этого органа необходимо определить, что тогда понималось под хозяйственным спором. И. Г. Побирченко в своем труде в 1971 г. сформулировал его определение следующим образом: «хозяйственный спор представляет собой противоречие суждений социалистических организаций относительно их прав и обязанностей в хозяйственно-правовых отношениях»[26].

Участие прокурора в разрешении хозяйственных споров законом не предусматривалось. Тогда участниками государственного арбитража могли быть

---

[26] Побирченко И. Г. Хозяйственные споры и формы их разрешения : Дис. ... докт. юрид. наук. Харьков, 1971. 627 с.

только юридические лица, среди которых присутствовали разной формы предприятия, учреждения и т.п.[27]

По мнению Г. А. Сергеева, «современный облик арбитража возник именно в 1991 г., когда арбитражи были заменены арбитражными судами, которые стали осуществлять судебную власть при разрешении споров, вытекающих из гражданских правоотношений и из правоотношений в сфере управления»[28]. Таким образом, деятельность арбитражных судов дополняется административным профилем (термин «административный» происходит от латинского слова «administration», что переводится как «управлять»).

3. Период после распада СССР и до 2002 г. вследствие произошедших реформ и изменений в жизни государства в истории становления экономического правосудия в России характеризуется принятием двух арбитражных процессуальных кодексов РФ с разницей в три года (1992 г. и 1995 г.).

Для наглядности произошедших изменений автором прилагается таблица.

Таблица № 1 – Сравнительный анализ некоторых положений арбитражного процессуальное законодательства 1992-1995 гг.

Арбитражный процессуальный кодекс РФ 1992 г. (с изм. от 07.07.1993)	Арбитражный процессуальный кодекс РФ 1995 г.
Статья 3. Принятие дел к производству арбитражным судом Арбитражный суд принимает к своему производству дела по заявлениям: <…> **прокурора** в защиту государственных и **общественных** интересов…	Статья 2. Задачи судопроизводства в арбитражном суде — задачами производства в арбитражном суде являются: **защита нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов предприятий, учреждений, организаций и граждан в сфере**

[27] Закон о Государственном арбитраже в СССР // [Электронный ресурс].- URL: https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=44254#QLxlrRUIzPaWFNLM1 (дата обращения: 01.05.2024).

[28] Сергеев Г. А. Рассмотрение арбитражными судами дел об административных правонарушениях : дис. … канд. юрид. наук. М., 2012. С. 30.

	предпринимательской деятельности; **содействие укреплению законности и предупреждению правонарушений в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.**
Статья 20. Подведомственность арбитражному суду экономических споров Арбитражному суду подведомственны экономические споры **между организациями, гражданами-предпринимателями,** находящимися на территории Российской Федерации, независимо от ведомственной принадлежности и подчиненности сторон и от суммы требований <…> когда одна из сторон находится на территории другого государства, если это предусмотрено межгосударственным соглашением, международным договором или соглашением сторон <…> споры организаций с иностранными инвестициями, если это предусмотрено межгосударственным соглашением сторон.	Статья 4. Право на обращение в арбитражный суд 2. **В случаях**, предусмотренных настоящим Кодексом, право на обращение в арбитражный суд **в защиту государственных и общественных интересов** имеют **прокурор**, государственные органы, органы местного самоуправления и иные органы.

Из приведенного сравнения норм кодексов очевиден вывод о том, что законодателем в 1995 г. положения о правосудии в сфере экономики были значительно детализированы и дополнены. Так, в них отражены задачи арбитражного судопроизводства, участие прокурора в процессе; соответствующие статьи стали регулировать, по сути, непосредственно административно-процессуальные отношения, определять порядок оспаривания нормативных и ненормативных актов. Изложенное позволяет сделать вывод, что с 1995 г. в Арбитражном процессуальном кодексе РФ впервые выделяется административное судопроизводство по делам об обжаловании нарушающих права и свободы решений и действий.

Автор считает, что законодательное регулирование экономического правосудия того периода можно описать как непростое и противоречивое. Очевидно, что это объяснялось высокой динамикой складывающихся общественных отношений и необходимостью своевременного изменения их правового регулирования. Возможно, по этой причине прокурору были предоставлены более широкие полномочия, но некоторые положения закона нуждались в уточнении.

Несмотря на наличие административно-процессуального законодательства, включающего в себя урегулирование порядка привлечения к административной ответственности юридических и должностных лиц, арбитражные суды не наделялись соответствующими полномочиями (передача материалов на рассмотрение арбитражных судов в действовавшем в РСФСР Кодексе об административных правонарушениях не предусматривалась). Однако судебный орган уже имел полномочия по рассмотрению споров в сфере управления. Это следовало из природы арбитражей и основывалось на сложившейся практике рассмотрения подобных споров.

Очевиден вывод, что анализируемый период характеризуется постепенным расширением подведомственных арбитражному суду дел, формированием регулятивной базы рассмотрения судами административно-деликтных дел.

Количество дел, рассматриваемых арбитражными судами, увеличивалось из года в год, о чем свидетельствует статистика. За 1992–1995 гг. больше чем в четыре раза возросло количество дел о признании недействительными актов государственных органов, а также органов местного самоуправления (с 5 448 до 23 629). За 1996 г. число этих дел увеличилось на 87,4 %. Сохранилась тенденция высокой удовлетворяемости предъявляемых требований (динамика удовлетворения исковых заявлений прокуроров: 1993 г. —

49,9 %; 1994 г. — 53 %; 1995 г. — 59,5 %[29]).

Приведенные данные указывают не только на расширение судебного контроля за деятельностью государственных и муниципальных органов, но и на оправданность наделения прокуроров полномочиями по участию в арбитражном суде.

А. В. Абсалямов в диссертации, отмечая потенциал к совершенствованию судебной системы, указывал, что рассмотрение дел административного судопроизводства одновременно судами общей юрисдикции и арбитражными судами отвечает требованиям времени[30].

Арбитражные суды сегодня наделены полномочием рассматривать дела об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности. Это следует из того, что начиная с 1917 г. законодательство поэтапно развивалось в направлении создания специализированных учреждений по рассмотрению жалоб на действия различных органов.

Перечисленные фундаментальные нововведения, конечно, привели к появлению противоположных представлений относительно объема полномочий прокурора при его участии в арбитражном суде.

По итогам исторического анализа становления института участия прокурора в административно-деликтном производстве в арбитражном судах, как органах административной юрисдикции автором сформулированы следующие выводы:

— с течением времени задачи прокуратуры менялись от узких целей представления исключительно государственных интересов до защиты прав граждан, предупреждения нарушений закона;

— развитие полномочий прокурора в сфере административного преследования в определенные исторические промежутки характеризуется

---

[29] Аналитическая справка основных статистических показателей работы арбитражных судов Российской Федерации (1992–1995 гг.) // [Электронный ресурс].- URL: https://online.archives.ru/ (дата обращения: 01.05.2024).

[30] Абсалямов А. В. Проблемы административного судопроизводства в арбитражном процессе : Дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург. 2000. 177 с.

непоступательностью, политика государства в определенные исторические промежутки относительно существования специального органа, рассматривающего экономические споры, характеризуется непоследовательностью;

— полномочия прокурора в законодательстве расширялись в связи с происходившими преобразованиями в обществе, принимаемыми государством реформами. Прокуратура в кризисные для страны времена, в том числе при смене власти, доказала свою необходимость.

1.2. Правовые основы регулирования положения прокурора в рассмотрении дел арбитражными судами как органами административной юрисдикции

Принятая в 1993 г. Конституция РФ провозгласила, что судебная власть в стране осуществляется посредством конституционного, административного и уголовного судопроизводства. В это время обозначилась проблема обеспечения защиты прав участников экономических отношений, поскольку сформировалась рыночная экономика и появилась свобода предпринимательской деятельности. С развитием новых правоотношений закономерно появились новые виды правонарушений и преступлений в сфере экономики. С учетом их специфики противоправные деяния не только вредили предпринимателям, но также затрагивали государственные интересы, права граждан. В этой связи с началом нового века в России стала существенно обновляться законодательная база, в том числе касающаяся административного права и арбитражного процесса.

По результатам обсуждений специалистов Министерства юстиции, Министерства внутренних дел РФ, иных заинтересованных министерств и ведомств в 2002 г. был принят КоАП РФ, нормы которого до настоящего времени регулируют вопросы участия прокурора в рассмотрении дел об административных правонарушениях. Вступивший в законную силу в 2002 г. КоАП РФ упорядочил материальные и процессуальные нормы, касающиеся

привлечения виновных лиц к ответственности и производства по таким делам. Автор исследования считает, что до сих пор КоАП РФ обладает системностью и логичной структурой, удобной для изучения и применения на практике. Следует отметить, что КоАП РФ предоставил прокурору широкие полномочия в сфере административного преследования, в том числе по возбуждению любого дела об административном правонарушении, а также принесению протестов на постановления по делам об административных правонарушениях.

Вносимые в КоАП РФ в последующие годы изменения свидетельствуют об укреплении роли органов прокуратуры в качестве субъекта административного преследования. Помимо права возбудить дело о любом административном правонарушении, исключительная компетенция прокурора с 2011 г. расширилась более чем в два раза. С этого времени можно констатировать возрастание полномочий прокурора в рамках КоАП РФ. Примечательно, что среди дел исключительной компетенции возросло количество дел об административных правонарушениях, которые могут быть рассмотрены арбитражным судом.

Автор разделяет позицию В. И. Ломакина и считает, что в условиях увеличения количества правонарушений, формирования новых составов резко возрастает роль прокурора в обеспечении законности в сфере административного законодательства. Это подтверждается статистикой: только за первый год действия КоАП РФ прокурорами, независимо от участия в деле, было опротестовано 4 996 постановлений по делам об административных правонарушениях. Из них 4 184 протеста принесено на постановления, не вступившие в законную силу; 755 — на постановления, вступившие в законную силу[31].

С принятием Кодекса в перечень субъектов административной юрисдикции законодатель включил арбитражные суды, которые отныне наделялись полномочиями по рассмотрению некоторых составов дел об административных правонарушениях. В целях формирования единообразной практики издаются постановления ВАС РФ: от 09.12.2002 № 11 «О некоторых

---

[31] Ломакин В. И. Прокурор в производстве по делам об административных правонарушениях : Дис. … канд. юрид. наук. Челябинск. 2006. 170 с.

вопросах, связанных с введением в действие Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации»; от 27.01.2003 № 2 «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»; от 02.06.2004 № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях».

Порядок рассмотрения арбитражными судами дел об административных правонарушениях, включающих в себя дела об административных правонарушениях и об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности, регламентирован в гл. 25 АПК РФ.

Говоря о подведомственности дел этой категории арбитражным судам, следует иметь в виду именно эти две категории споров. При этом надо учитывать положения ст. 23.1 КоАП РФ о компетенции арбитражных судов по рассмотрению дел об административных правонарушениях.

С учетом специфики арбитражного правосудия, а также признаков ряда административных правонарушений законодателем к компетенции арбитражных судов отнесены следующие категории дел об административных правонарушениях:

— дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 6.33, 7.24, частями 2 и 3 ст. 9.4, статьями 9.5, 9.5.1, 13.33, 14.1, 14.10, 14.11, 14.14, частями 1 и 2 ст. 14.16, статьей 14.17, частью 2 ст. 14.17.1, статьями 14.17.3, 14.17.4, 14.18, 14.23, 14.27, 14.36, 14.37, частью 2 ст. 14.38, статьями 14.43–14.50, частями 1–3 ст. 14.67, частью 1 ст. 15.10, частями 2 и 2.1 ст. 17.14, частями 6 и 15 ст. 19.5, статьей 19.33 КоАП РФ, совершенных юридическими лицами и их должностными лицами или иными работниками, а также индивидуальными предпринимателями;

— предусмотренных частью 2 ст. 14.9, статьями 14.9.1, 14.12, частями 1–4.1, 5.1–8 ст. 14.13, статьями 14.31, 14.31.2, 14.32, 14.33, частями 2 и 3 ст. 14.57, статьей 14.61 КоАП РФ.

Законодатель разделяет дела на эти две группы в связи с обозначенным субъектным составом первой категории и его отсутствием во второй категории дел.

Стоит отметить, что наделение арбитражных судов административно-юрисдикционными полномочиями оценивается в науке по-разному.

Категоричной точки зрения придерживается А. А. Петрухин, который отмечает, что «включение судей арбитражных судов в систему судебно-административной юрисдикции не соответствует самой роли этих судов и неоправданно с практической точки зрения»[32].

Несмотря на то что компетенция арбитражных судов из года в год расширяется, мнения ученых разнятся также по вопросам порядка рассмотрения анализируемых дел, а также участия в них прокуроров. Так, есть предложения о выделении судей по делам об административных правонарушениях[33] и создании административных судов[34]. Другие исследователи настаивают на необходимости специализации только судей, но не судов. При этом указывается, что обособление административно-юрисдикционной компетенции судей не будет способствовать их профессиональной судейской квалификации[35].

По мнению Ю. Н. Старилова, «производство по делам об административных правонарушениях не должно входить в сферу административной юстиции, так как отношения по рассмотрению таких дел составляют качественно иной предмет правового регулирования и отличаются от отношений правовой защиты прав и свобод физических и юридических лиц по

---

[32] Петрухин А. А. Судебно-административная юрисдикция : Дис. ... канд. юрид. наук. М. 2005. 173 с..

[33] Якимов А. Ю. Субъекты административно-юрисдикционной деятельности: монография. М.: Издательство ВНИИ МВД России. 1996. 90 с.

[34] Тихомиров Ю. А. Административное судопроизводство в России: перспективы развития // Российская юстиция. - 1998. - № 8. - С. 35-37.

[35] Бахрах Д. Н. Нужна специализация судей, а не судов // Российская юстиция - 2003. - № 2. - С. 10-11.

предмету, целям, задачам правового регулирования, процессуальным механизмам и основаниям возбуждения процессуального производства»[36].

В то же время, например, Д. Н. Бахрах разделяет административные дела на две категории: административно-тяжебные и административно-деликтные. Именно к последним автор относит дела об административных правонарушениях[37].

Автор настоящего исследования соглашается с мнением ученых об отсутствии необходимости создания специализированных судов. Их учреждение сделает систему органов судебной власти запутанной и громоздкой, соответствующие преобразования не будут эффективными, а, напротив, потребует значительных затрат, финансовых и временны́х.

Несмотря на дискуссию по поводу сомнительности наделения арбитражных судов соответствующими полномочиями, с точки зрения автора, при разрешении некоторых дел важна определенная степень профессионализма. По этой причине необходима специализация судьи в качестве органа административной юрисдикции (к кандидату на эту должность законом предъявляются повышенные требования).

В вопросе о перечне подведомственных арбитражным судам дел об административных правонарушениях, а также о полномочиях по рассмотрению заявлений об оспаривании ненормативных актов о привлечении к административной ответственности автор придерживается той позиции, что подача соответствующих заявлений для инициирования производства по этим категориям дел непосредственно сопряжена с возможным нарушением прав субъектов правоотношений, связанных с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности. Автор полагает, что такой перечень мог бы быть дополнен и иными составами, но предшествовать такому решению должен комплексный анализ загруженности судов, в том числе общей юрисдикции, и в

---

[36] Старилов Ю. Н. Курс общего административного права: книга. М.: НОРМА-ИНФРА-М. 2002. 585 с.

[37] Бахрах Д. Н. Административное судопроизводство в России в начале XXI века // Вестник ЮУрГУ. - 2006. - № 8. - С. 67-71.

конечном счете это может привести к оптимизации процесса правосудия.

Такие выводы сделаны автором исследования исходя в том числе и из того, что исторически арбитражные суды (с учетом опыта деятельности их предшественника — арбитражной комиссии) знакомы с проблемами экономической деятельности в условиях создания основных институтов рыночной экономики, изменения роли государства в регулировании общественных отношений в данной сфере. При этом А. А. Петрухин, критикующий административно-юрисдикционную деятельность арбитражных судов, справедливо отмечает, что «квалификация многих административных правонарушений, ответственность за которые предусмотрена КоАП РФ, предполагает знание не только административно-деликтного законодательства, но и норм отраслей российского законодательства — налогового, валютного, антимонопольного, таможенного и др.»[38].

По этим причинам автор считает, что арбитражные суды — адекватный механизм борьбы с правонарушениями.

Председатель ВАС РФ В. Ф. Яковлев подчеркнул, что «в 2002 году на рассмотрение в арбитражные суды поступило 854 748 заявлений. Это на 14,6% больше, чем в 2001 году. Из числа поступивших — 18 467 (а это 2,2% от общего числа заявлений) составляют заявления по новым категориям дел, отнесенным к подведомственности арбитражных судов Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации и Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях. В частности: <…> об административных правонарушениях — 11 467…»[39]. Эта цифра в 2003 г. возросла и составила 15 тыс.[40]

Имеющиеся данные статистики Судебного департамента при ВС РФ свидетельствуют о снижении количества рассмотренных арбитражными судами в 2022 г. дел об административных правонарушениях по сравнению с аналогичным

---

[38] Петрухин А. А. Указ. соч. С. 79.

[39] Интернет-интервью с В. Ф. Яковлевым, Председателем Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации: «Работа арбитражных судов в 2002 году» //[Электронный ресурс]. - URL: http://www.consultant.ru/law/interview/yakovlev/ (дата обращения: 01.03.2023).

[40] Петрухин А. А. Указ. соч. С. 150.

периодом прошлого года: 36,8 тыс. дел о привлечении к административной ответственности (2021 г. — 49,3 тыс. дел), а также 42 тыс. дел об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности (2021 г. — 48 тыс.). Несмотря на снижение показателей, можно наблюдать возросшую загруженность арбитражных судов по направлению дел анализируемой категории с начала действия КоАП РФ 2002 г.[41]

Анализ внесенных с 2015 г. в ст. 23.1 КоАП РФ изменений показал, что только за пять лет перечень рассматриваемых арбитражными судами дел об административных правонарушениях пополнился еще семью составами. Например, с ноября 2019 г. арбитражные суды стали разбирать дела о правонарушениях, связанных с производством и (или) оборотом порошкообразной спиртосодержащей продукции (ст. 14.17 КоАП РФ). Наиболее значимой категорией в структуре дел об административных правонарушениях, рассмотренных арбитражными судами в 2022 г., выступают дела по ст. 14.1 КоАП РФ «Осуществление предпринимательской деятельности без государственной регистрации или без специального разрешения (лицензии)» (свыше четверти от общего количества рассмотренных дел об административных правонарушениях).

---

[41] Судебная статистика по делам, рассматриваемым федеральными арбитражными судами, федеральными судами общей юрисдикции и мировыми судьями // [Электронный ресурс]. - URL: http://www.cdep.ru/index.php?id=5 (дата обращения: 01.05.2024).

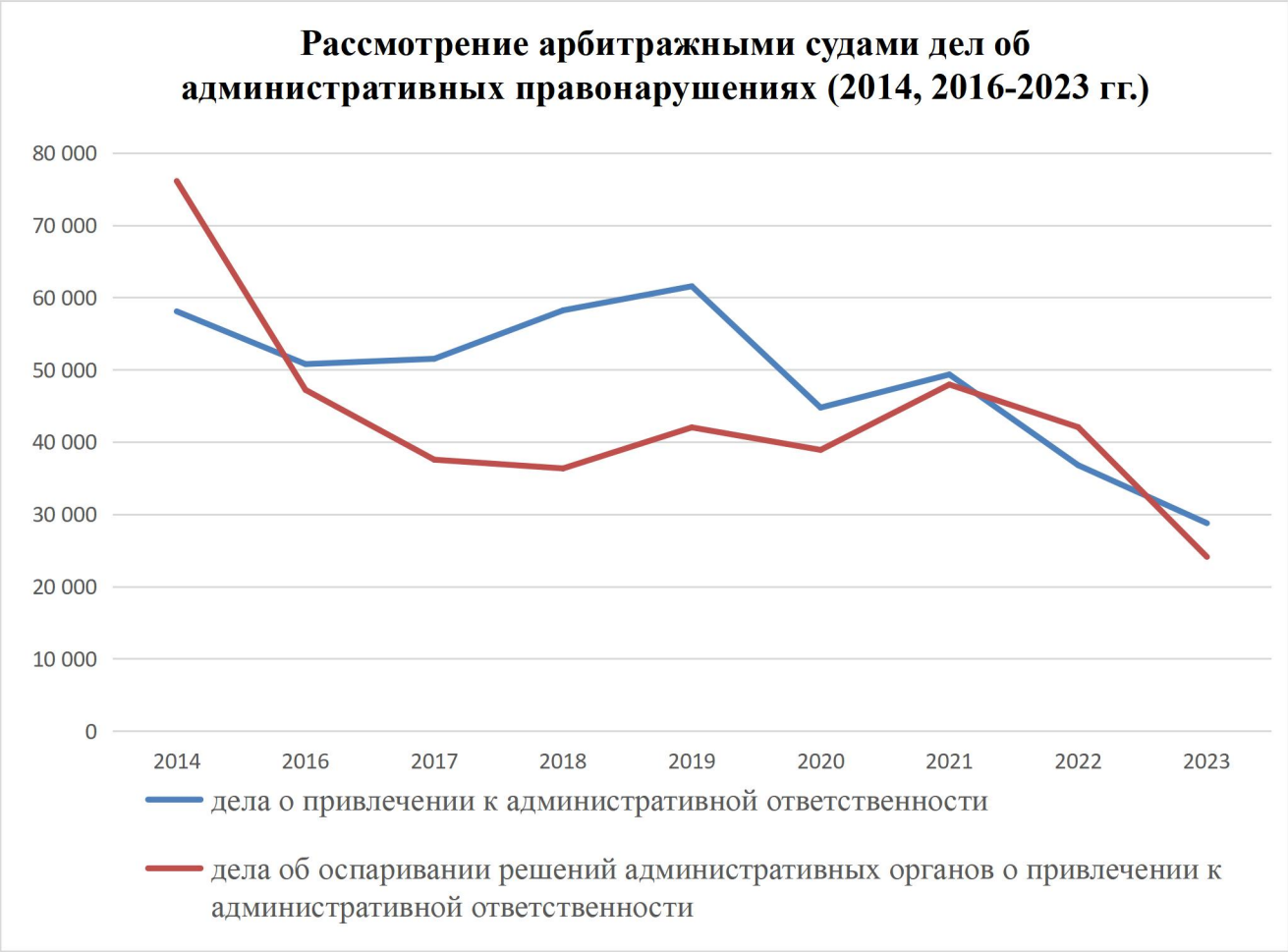

Диаграмма № 1

Приведенная диаграмма наглядно свидетельствует, что в 2019 г. с расширением компетенции арбитражных судов в разы возросло количество рассмотренных дел о привлечении к административной ответственности.

В 2020 г. произошло значительное снижение количества дел об административных правонарушениях, рассмотренных арбитражными судами, что связывается с ограничением работы контролирующих органов, прокуратуры и судов в период пандемии COVID-19. Аналогичная ситуация наблюдается в 2022–2023 гг., причиной чему служит ограничение плановых и внеплановых (надзорных) мероприятий в отношении субъектов предпринимательства.

Возвращаясь к вопросу расширения компетенции арбитражных судов следует отметить, что это незначительно отражается на общей загруженности судов. Для примера автором выборочно проанализировано соотношение рассмотренных арбитражным судом дел об административных правонарушениях с общим количеством рассмотренных дел за 2014, 2017, 2019 и 2022 гг.



Диаграмма № 2

Таким образом, с принятием нового Кодекса законодателем кардинально изменен подход к определению критериев подведомственности не только между контрольно-надзорными органами, но и между судами. Подведомственность дел арбитражным судам устанавливается исходя из предмета рассматриваемого дела, который так или иначе связан с экономическим спором.

Начало XXI в. — время реформ и преобразований в России. Обновляется и арбитражное процессуальное законодательство, и в 2002 г. утверждается АПК РФ, положения которого вызвали дискуссию в научных кругах и послужили поводом для настоящего исследования.

Принятие любого нормативного правового акта, в особенности федерального закона, всегда сопровождается различными оценками теоретиков и практиков права. Так, с точки зрения Л. Тумановой, «24.07.2002 г. Президент

России подписал третий за последние десять лет Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации. Кодекс значительно усовершенствовал и более детально урегулировал порядок судопроизводства в арбитражных судах, укрепил гарантии права на судебную защиту субъектов предпринимательских отношений»[42].

В. Ф. Яковлев отмечал, что «новый Кодекс делает правосудие более доступным и более оперативным, но при этом обеспечивает высокое качество, то есть законность и обоснованность решений»[43].

Принятый закон вызвал немало дискуссий относительно природы соответствующих споров, а также участия прокурора в рассмотрении данных дел арбитражными судами.

Итак, КоАП и АПК РФ приняты приблизительно в одно и то же время. Очевидно, что эти два кодекса не учитывают в полной мере содержащихся в них правовых положений, что порождает споры относительно того, какие нормы какого кодекса необходимо применять при рассмотрении дел в арбитражном суде.

О. В. Косоноговой процедура разрешения в рамках экономического правосудия дел об административных правонарушениях характеризуется как смешанный административно-процессуальный режим, т.е. сочетание правил общего искового производства, производства по делам, вытекающим из административных и иных публичных правоотношений, регулируемого АПК РФ, и регулируемых КоАП РФ производств по делам об административных правонарушениях[44].

Законодателем, на взгляд автора, выстроена сложная правовая конструкция, которая на деле вызвала много вопросов, коллизий, выявила пробелы и привела к отсутствию единства по вопросу правил разрешения анализируемых дел в АПК РФ. Например, Я. Е. Парций считал, что «в АПК РФ

---

[42] Туманова Л., Эриашвили Н., Исаенкова О. Арбитражный процесс. Общая часть. Особенная часть : учебное пособие. М.: ЮНИТИ-ДАТА. 2020. 479 с.

[43] Интернет-интервью с В. Ф. Яковлевым // [Электронный ресурс]. -URL: https://www.consultant.ru/law/interview/yakovlev/ (дата обращения: 01.05.2024).

[44] Косоногова О. В. Рассмотрение судьями арбитражных судов дел об административных правонарушениях: проблемы теории и нормативного регулирования : Дис. … канд. юрид. наук. Воронеж. 2006. 282 с.

сделали попытку (вольно или невольно) в определенных случаях «втиснуть» административное судопроизводство в рамки искового»[45].

Мнения юристов разнятся, появляются разногласия среди теоретиков и правоприменителей. Например, Т. М. Мокрецова и Т. К. Кузнецова настаивали на том, что «административное судопроизводство в арбитражном суде должно осуществляться по новому АПК РФ, поскольку КоАП РФ не содержит специальных правил об административном судопроизводстве и в этой части не заменяет АПК РФ»[46]. Возражая, С. Д. Хазанов утверждал, что, «без сомнения, рассмотрение судом (арбитражным или общей юрисдикции) дел об административных правонарушениях является правосудием, а не административной деятельностью. Единая процессуальная форма рассмотрения названных дел, закрепленная КоАП РФ для судов и административных органов, не влияет на различие принципов и содержания этих двух видов государственно-властной деятельности, а КоАП РФ на данный момент (наряду с АПК РФ) также является судопроизводственным законом, регулирующим с помощью административно-процессуальных норм административное судопроизводство»[47].

Автор соглашается с позицией С. Д. Хазанова, поскольку впоследствии она в большинстве случаев подтверждена практикой, хотя и имеются решения арбитражных судов некоторых субъектов Российской Федерации, демонстрирующие выбор судей в пользу исключительно АПК РФ, без учета положений КоАП РФ (соответствующие примеры приведены далее в настоящей работе). При этом судопроизводство исключительно по нормам АПК РФ без учета иного федерального законодательства является неправомерным, о чем обыкновенно указывается в решениях судов апелляционной (кассационной) инстанции. Вместе с тем нерешенность подобных проблем (неунифицированность норм федерального законодательства) создает

---

[45] Парций Я. Е. Административное судопроизводство в арбитражных судах по новому АПК РФ // Гражданин и право. - 2003. - № 1. - С. 3-22.

[46] Мокрецова Т. М. Применение судьями Кодекса РФ об административных правонарушениях // Арбитражная практика. - 2003. - № 2. - С. 71 - 78.

[47] Решетникова И. В., Хазанов С. Д., Драчук Л. П. Проблемы применения КоАП РФ : материалы круглого стола // Арбитражная практика. - 2003. - № 2.- С. 51 -61.

предпосылки для отрицательного влияния на соблюдение прав участвующих в производстве лиц и на единство правоприменительной практики.

Закрепленный в АПК РФ порядок разрешения административных споров, кроме того, противоречит природе искового (гражданского) производства. Ведь, как верно отмечает Г. А. Сергеев, «в гражданском судопроизводстве истец и ответчик процессуально равны; исковое судопроизводство предусматривает равноправие сторон, состязательность и диспозитивность. Правовой статус же участников административных отношений изначально не одинаков: один из них является органом, осуществляющим властные полномочия, поэтому спор между субъектами в таком деле не вписывается в привычную схему искового производства»[48].

Обратим внимание на запутанность правового регулирования изучаемого вопроса в законе.

В соответствии с ч. 1 ст. 29 АПК РФ арбитражные суды рассматривают в порядке **административного судопроизводства** вытекающие из административных и иных публичных правоотношений экономические споры и другие дела, связанные с осуществлением организациями и физическими лицами предпринимательской и иной экономической деятельности. В то же время в ст. 189 Кодекса отмечено, что такие дела рассматриваются по общим правилам предусмотренного АПК РФ **искового производства**, если иные правила административного судопроизводства не предусмотрены федеральным законом. При этом в ст. 202 АПК РФ закреплено, что дела о привлечении к административной ответственности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в связи с осуществлением ими предпринимательской и иной экономической деятельности, отнесенные федеральным законом к подведомственности арбитражных судов, рассматриваются по общим правилам искового производства, предусмотренным данным Кодексом с особенностями, установленными главой 25 АПК РФ и КоАП РФ.

---

[48] Сергеев Г. А. Рассмотрение арбитражными судами дел об административных правонарушениях : Дис. … канд. юрид. наук. М. 2012. 139 с.

Обобщая вышеизложенное, можно резюмировать, что строгое законодательное единство рассмотрения анализируемых споров отсутствует, сложный порядок регулирования таких дел базируется на отсылке к нормам иного законодательства.

Об обозначенной проблеме писали ряд ученых. Так, А. В. Мишакин придерживается позиции, что КоАП РФ при рассмотрении анализируемых дел является основным законом, а АПК РФ имеет субсидиарное значение, т.е. нормы последнего применяются только при отсутствии регламентации соответствующего вопроса в КоАП РФ[49].

Отдавая предпочтение нормам административного законодательства при рассмотрении анализируемой категории дел, с мнением А. В. Мишакина соглашается О. В. Косоногова, которая предлагает закрепить в административном законодательстве особый процессуальный порядок рассмотрения судьями дел об административных правонарушениях, которым надлежит руководствоваться в том числе и судьям арбитражных судов[50]. Такое предложение, по мнению автора, является спорным, поскольку утверждение отдельного порядка рассмотрения судьями административно-деликтных дел усложнит и без того «объемную» структуру КоАП РФ, включающую в себя четкую процедуру рассмотрения соответствующих дел.

Вопрос об участии прокурора в арбитражном процессе в соответствии с нормами АПК РФ 2002 г. начинает освещаться в научных работах, формируются предложения по совершенствованию законодательства (подтверждением этому, например, служат диссертации на соискание ученой степени д-ра юрид. наук Т. И. Отческой (2003 г.), на соискание ученой степени канд. юрид. наук Д. В. Гриценко (2014 г.) и др.).

Безусловно, сравнение АПК РФ 1995 г. и ныне действующего АПК РФ

---

[49] Мишакин А. В. Подведомственность арбитражным судам экономических споров и других дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений: проблемы соотношения норм Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации и Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Арбитражный и гражданский процесс. - 2003. - № 1. - С. 20-28.

[50] Косоногова О. В. Указ. соч. С. 59.

2002 г. свидетельствует о значительном законодательном сужении полномочий прокурора в арбитражном процессе.

Для подтверждения этой позиции обратимся к ст. 52 АПК РФ, которой предусмотрен закрытый перечень категорий дел, инициируемых прокурором. К таковым отнесены дела об оспаривании правовых актов органов власти, затрагивающих права и законные интересы организаций и граждан в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности; о признании недействительными и применении последствий недействительности совершенных органами власти сделок, в том числе сделок унитарных предприятий, государственных учреждений и юридических лиц, в уставном капитале (фонде) которых есть доля участия Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований, и др.

Прокурор также может обратиться в суд с иском об истребовании государственного и муниципального имущества из чужого незаконного владения.

При наличии в ст. 52 АПК РФ оснований участия прокурора в арбитражном процессе Кодекс в то же время не содержит права прокурора подать заявление в арбитражный суд о привлечении хозяйствующих субъектов к административной ответственности: в ст. 202 АПК РФ отсутствует упоминание о прокуроре в числе уполномоченных лиц.

Действующий АПК РФ не содержит такого предмета защиты прокурором, как общественный интерес. При этом из смысла арбитражного процессуального законодательства следует, что в рамках судопроизводства осуществляется защита, в том числе, частноправовых интересов (правом на такую защиту в силу ст. 53 АПК РФ обладают только граждане и организации).

Мнения об эффективности ограничения прав прокурора в ст. 52 АПК РФ расходятся.

По утверждению В. Ф. Яковлева, «Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации четко регулирует участие прокурора в арбитражном процессе. Вместе с тем прокурор совершенно необоснованно оказался лишенным права обращаться с исками в защиту неопределенного круга лиц, что серьезно

затруднит эффективность судебной защиты, например, акционеров и вкладчиков крупных хозяйственных обществ, банков и других кредитных организаций»[51]. При этом судья Арбитражного суда Магаданской области Л. П. Комарова считает ограничение полномочий прокурора в арбитражном процессе достоинством АПК РФ 2002 г.[52]

Следует обратить внимание на позицию Т. И. Отческой, имеющей возможность взглянуть на эту проблему глазами прокурора и судьи в силу того, что она являлась сотрудником того и другого ведомства в разное время. Так, с точки зрения ученого, «участие прокурора в арбитражном процессе обладает признаком универсальности. Оно может быть реализовано прокурором независимо от того, при осуществлении какого из направлений деятельности органов прокуратуры получены сведения о нарушении закона, будь то оперативное и реальное пресечение и устранение нарушений, возникающих из гражданских, административных и уголовных правоотношений в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности и затрагивающих определенные законом интересы, или возмещение ущерба»[53].

Приведенные мнения ученых и правоприменителей указывают на отсутствие единого подхода к пониманию пределов участия прокурора в арбитражном процессе, объема предоставленных ему процессуальных полномочий (что касается и административно-деликтных дел с участием прокурора).

Автор настоящего исследования считает, что благодаря принятию

---

[51] Интернет-интервью с В. Ф. Яковлевым // [Электронный ресурс]. -URL: https://www.consultant.ru/law/interview/yakovlev/ (дата обращения: 01.05.2024).

[52] «Правильно решен в АПК РФ вопрос о положении прокурора в арбитражном процессе. В АПК РФ 1995 года перечень споров, по которым прокурор мог предъявлять иски в суд, не был четко определен. Имелась лишь общая норма, закрепленная в ст. 41, где было указано, что прокурор вправе обратиться в арбитражный суд с иском в защиту государственных и общественных интересов. Это зачастую приводило к предъявлению исков в защиту не только государственных и общественных интересов, но и частных интересов коммерческих структур. Право прокурора на предъявление исков по всем категориям споров и в интересах любого лица по АПК РФ 1995 года, по сути, не соответствовало целям и задачам, стоящим перед прокуратурой» (Комарова Л. П. Достоинства и недостатки АПК 2002 г. // [Электронный ресурс] - URL: https://magadan.arbitr.ru/node/22518 (дата обращения 01.03.2023).

[53] Отческая Т. И. Процессуальные аспекты участия прокурора в арбитражном процессе // Актуальные проблемы российского права. - 2018. - № 2.- С. 122-131.

постановления Пленума ВАС РФ от 23.03.2012 № 15 «О некоторых вопросам участия прокурора в арбитражном процессе» (далее – постановление Пленума ВАС РФ от 23.03.2012 № 15) удалось минимизировать появление противоречивой судебной практики, непосредственно связанной с неурегулированностью в АПК РФ степени участия прокурора при рассмотрении дел об административных правонарушениях.

Судебная практика на протяжении десятилетий пополнялась примерами, подтверждающими эти выводы. Однако имеют место решения арбитражных судов, которые противоречат друг другу. Например, в 2009 г. Федеральный арбитражный суд Уральского округа при принятии решения об удовлетворении иска организации о признании незаконным и отмене постановления административного органа о привлечении к ответственности отметил, что прокурор в пределах своих полномочий вправе участвовать в его рассмотрении, представлять доказательства, заявлять ходатайства, а также давать заключения по вопросам, возникающим в ходе рассмотрения дела[54].

Впрочем, в 2013 г. в постановлении Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа отмечено, что АПК РФ не содержит положений, предусматривающих обязательность привлечения к участию в деле возбудившего производство по делу об административном правонарушении прокурора[55].

В связи с отсутствием согласованности в законодательстве дискуссионным является вопрос возможности оспаривания прокурором не вступивших в законную силу постановлений административных органов по делам об административных правонарушениях в порядке и сроки, установленные в ст. 30.1–30.3 КоАП РФ.

В постановлении Президиума ВАС РФ от 20.07.2004 № 2343/04

---

[54] Постановление ФАС Уральского округа от 02.11.2009 № Ф09-8429/09-С1 по делу № А 76-5447/2009-59-142 //[Электронный ресурс]. - URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/6ad083f8-35c1-4f24-9ab8-a5a46962a721/0d8ba95f-0c86-4839-b62f-b3b7368b2d2a/A76-5447-2009_20091102_Reshenija_i_postanovlenija.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 01.03.2023).

[55] Крупина М. С. Оспаривание решений административных органов по делам об административных правонарушениях в арбитражных судах: вопросы теории и практики : Дис. … канд. юрид. наук. Екатеринбург. 2009. 249 с.

указано, что прокурор в пределах своих полномочий может приносить протест на постановление по делу об административном правонарушении вне зависимости от участия в деле[56]. При этом право прокурора истребовать из суда любое дело, независимо от его участия в судебном разбирательстве, закреплено в п. 2 ст. 36 Закона о прокуратуре.

Вместе с тем статья 24.6 КоАП РФ гласит, что прокурорский надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением действующих на территории Российской Федерации законов при производстве по делам об административных правонарушениях не осуществляется по находящимся в производстве суда делам.

Еще один признак дисбаланса правовых источников заключается в том, что в соответствии со ст. 207 АПК РФ право оспаривать решения о привлечении к административной ответственности предоставляется только лицам, привлеченным к такой ответственности, и на основании заявлений потерпевших.

Из этого положения следует, что прокурор не имеет права обжаловать постановление по делу об административном правонарушении. Вместе с тем эти права предусмотрены в КоАП РФ: прокурор имеет право принести протест в силу ст. 25.11 и 30.10 КоАП РФ.

Гипотеза о необходимости усиления позиции прокуроров в арбитражных судах укрепилась в сознании практикующих юристов и теоретических исследователей, и неизбежность изменений в процессуальном законодательстве становится из года в год все более очевидной. Это подтверждает Н. С. Ефремов, отмечая, что предоставленная прокурору возможность в судебном порядке оспаривать ненормативные акты преследует в первую очередь цель защиты прав и законных интересов организаций и граждан в сфере экономической деятельности от неправомерных действий органов публичной власти, восстановление нарушенных прав субъектов предпринимательской деятельности[57].

Автором разделяется позиция А. Новокщенова о том, что обращение

---

[56] Постановление Президиума ВАС РФ от 20.07.2004 № 2343/04 //[Электронный ресурс].- URL: https://base.garant.ru/12136648/ (дата обращения: 01.05.2024).

[57] Ефремов Н. С. Указ. соч. С. 91.

прокурора в суд будет способствовать более оперативному реагированию на допущенные нарушения[58].

По итогам анализа правового регулирования участия прокурора в рассмотрении дел арбитражными судами, как органами административной юрисдикции автором сформулированы следующие выводы.

- законодательное наделение арбитражных судов административно-юрисдикционными полномочиями вызвало противоречивые оценки, в том числе касающиеся участия прокурора в рассмотрении административно-деликтных дел.

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

- вместе с тем, закрепленный в АПК РФ порядок разрешения административных споров, сочетающий в себе правила административного судопроизводства и искового, который также вызывает дискуссии в науке, требует определения правового статуса прокурора при рассмотрении арбитражными судами дел об административных правонарушениях.

Необходимость этого связана также с тем, что вопрос об участии прокурора при рассмотрении арбитражными судами дел об административных правонарушениях законодательно системно не проработан, отсутствуют единая концепция развития процессуального законодательства в этой части.

Наличие законодательных пробелов усложняет работу по укреплению законности, важная роль в которой отведена прокуратуре.

---

[58] Арбитражный прокурор: «Размытая правовая позиция ФАС затягивает процессы» // [Электронный ресурс]. - URL: https://pravo.ru/news/view/34055/ (дата обращения: 01.03.2023).

ГЛАВА 2. Сущность деятельности прокурора, связанной с рассмотрением дел об административных правонарушениях в арбитражных судах

2.1. Правовой статус прокурора в рассмотрении арбитражными судами дел об административных правонарушениях

В течение более чем 20 лет существования КоАП РФ объем рассматриваемых арбитражными судами дел увеличивается, согласующаяся норма КоАП РФ дополняется новыми составами дел. Такое положение вызвано, с точки зрения автора, постоянно усложняющимися экономическими отношениями, появлением новых технологий, в том числе цифровизацией. В современных реалиях участники правоотношений совершают различные противоправные деяния, образующие составы новых дел об административных правонарушениях. Например, в 2019 г. административная ответственность установлена за производство и (или) оборот порошкообразной спиртосодержащей продукции; в 2023 г. — за нарушение требований к производству или обороту табачных изделий, табачной продукции, никотиносодержащей продукции и (или) сырья для их производства. Приведенные составы дел (ст. 14.17.3, ч. 1–3 ст. 14.67 КоАП РФ) рассматриваются арбитражными судами.

Вносимые в КоАП РФ изменения в сфере компетенции арбитражных судов касаются не только вышеприведенного перечня составов дел. В 2022 г. изменения затронули субъектов правонарушений: теперь арбитражные суды рассматривают дела об административных правонарушениях, совершенных не только юридическими лицами (как это было ранее закреплено в законе), но также и их должностными лицами и работниками. Такие изменения направлены на снижение административной нагрузки на бизнес: в случае привлечения должностного лица или иного работника юридического лица к административной ответственности само юридическое лицо административной ответственности не подлежит.

Каких-либо изменений КоАП РФ либо АПК РФ об ограничении полномочий арбитражных судов по рассмотрению дел об административных правонарушениях не предлагается: в открытых источниках отсутствует информация о каких-либо обсуждениях, подготовке и внесении на рассмотрение законопроектов. Напротив, как продемонстрировано выше, компетенция арбитражных судов по анализируемым категориям дел расширяется.

В силу ст. 28.4 КоАП РФ прокурор вправе возбудить любое дело об административном правонарушении, в том числе подлежащее рассмотрению арбитражным судом.

Статистические показатели свидетельствуют о том, что прокуроры принимают активное участие в осуществлении административного преследования, в том числе в рассмотрении арбитражными судами дел об административных правонарушениях.

Согласно данным Генеральной прокуратуры РФ, в 2023 г. арбитражными судами рассмотрено 3 590 дел об административных правонарушениях, инициированных прокурорами, по результатам рассмотрения которых 3 325 лиц привлечены к административной ответственности[59].

Обновленная форма отчетности о работе арбитражных судов Российской Федерации по рассмотрению дел из гражданских и административных правоотношений по первой инстанции позволяет проанализировать статистику оспаривания прокурорами решений административных органов о привлечении к административной ответственности за 2021–2023 гг. Так, органами прокуратуры в 2021 г. опротестовано 114 решений; в 2022-м — 196; в 2023-м — 91[60].

Ниже приведена диаграмма, иллюстрирующая динамику деятельности органов прокуратуры, касающуюся результатов административного

---

[59] Статистические данные Генеральный прокуратуры Российской Федерации // [Электронный ресурс]. -URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/statistics (дата обращения: 01.05.2024).

[60] Данные судебной статистики // Официальный сайт Судебного департамента при ВС РФ.[Электронный ресурс].- URL: http://www.cdep.ru/?id=79 (дата обращения: 01.05.2024).

преследования за 2012–2023 гг.[61]

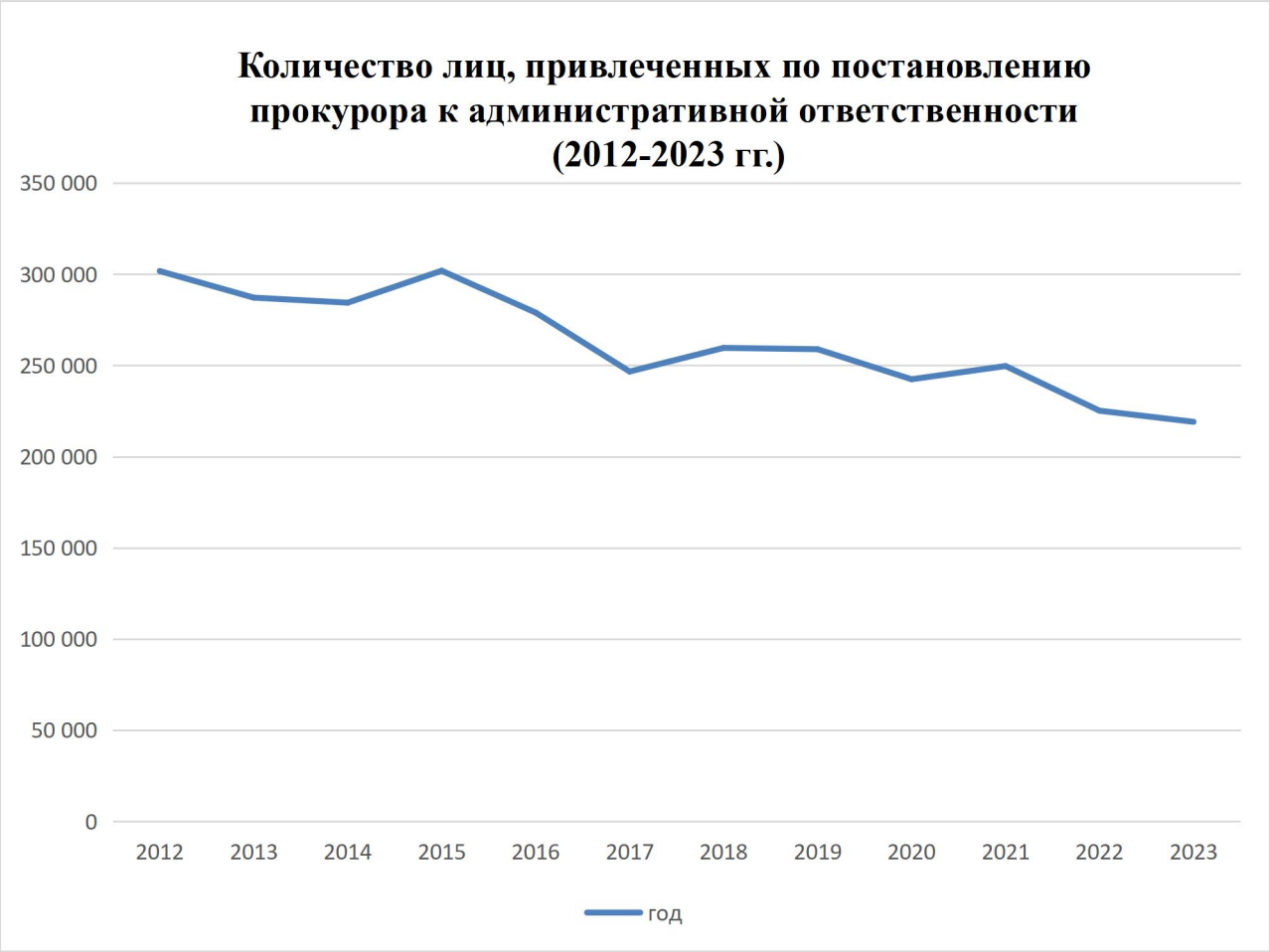

Диаграмма № 3

Вышеприведенные диаграмма и статистические данные свидетельствуют об активной роли органов прокуратуры по укреплению законности даже в пандемию COVID-19 (2019–2021 гг.) и в условиях санкционной политики недружественных государств в отношении Российской Федерации (2022–2023 гг.).

Парадокс заключается в том, что, несмотря на это широкое полномочие, которым не обладает ни один из контролирующих органов, в законодательстве до сих пор существует дисбаланс правовых источников, регламентирующих порядок участия прокурора в рассмотрении арбитражными судами дел об административных правонарушениях, о чем свидетельствуют

[61] Статистические данные// Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ. [Электронный ресурс].- URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/statistics (дата обращения: 01.05.2024).

данные практики и ряд исследований по этой теме. Возможной причиной этого является вышеупомянутый порядок рассмотрения арбитражными судами административно-деликтных дел, основывающийся как на правилах общего искового производства, так и на правилах производства по делам, вытекающим из административных правоотношений. Этот порядок предполагает необходимость ссылаться на нормы не только АПК РФ, но и КоАП РФ.

Такие условия, по мнению автора, не способствуют формированию единой правоприменительной практики, что в результате может отрицательно отражаться на соблюдении прав лиц, участвующих в производстве по делам об административном правонарушении, в числе которых прокурор.

Административная юрисдикция арбитражных судов с 2002 г. регулируется принятыми в одно и то же время КоАП РФ и АПК РФ, однако до настоящего времени существует правовая и практическая неопределенность в вопросах участия в таком процессе прокурора, его статуса и полномочий.

Для устранения этой неопределенности и повышения уровня осуществления правосудия изданы несколько обзоров судебной практики ВС РФ, посвященных вопросам, которые возникают при рассмотрении арбитражными судами дел об административных правонарушениях[62].

Руководством к применению для рассмотрения споров с участием прокуроров с 2012 г. является постановление Пленума ВАС РФ от 23.03.2012 № 15. Однако этот документ вызвал, по мнению Н. С. Ефремова, дискуссию о формах и основаниях участия прокурора в процессе, пределах вмешательства в частноправовые отношения хозяйствующих субъектов при разбирательстве гражданских дел и т.д.[63]

---

[62] Обзор судебной практики ВС РФ «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении арбитражными судами дел об административных правонарушениях, предусмотренных главой 14 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (утв. Президиумом ВС РФ от 06.12.2017) ; Обзор судебной практики Верховного суда Российской Федерации № 1 (2020) (утв. Президиумом ВС РФ 10.06.2020) //[Электронный ресурс]. - URL: https://www.vsrf.ru/documents/all/26138/(дата обращения: 01.05.2024).

[63] Ефремов Н. С. Правовое регулирование участия прокурора в арбитражном процессе : Дис. … канд. юрид. наук. Саратов. 2013. 185 с.

В связи с не так давно внесенными в ст. 52 АПК РФ изменениями в постановлении Пленума ВС РФ от 23.12.2021 № 46 даны разъяснения, касающиеся применения АПК РФ при рассмотрении дел в суде первой инстанции с участием прокурора.

По сути, два указанных постановления на сегодняшний день наиболее полно регулируют полномочия и статус прокурора в арбитражном процессе и «сглаживают» неурегулированность данных вопросов в АПК РФ. При этом анализируемая категория составляет отнюдь не малую долю дел, разрешаемых арбитражными судами, а часть из них рассматривается с участием прокурора.

Статистика Судебного департамента при ВС РФ свидетельствует о том, что в арбитражные суды в 2023 г. поступило 30 340 дел о привлечении к административной ответственности (в 2022 г. — 33 050); из них в связи с обращением прокурора принято к производству 2 793 (в 2022 г. — 3 382).

В арбитражные суды поступило 25 792 дела об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности (в 2022 г. — 37 445); из них по заявлениям прокуроров — 91 (в 2022 г. — 196)[64]. Снижение приведенных для примера показателей в 2023 г. в сравнении с показателями 2022 г. произошло в связи с введенным в 2022 г. мораторием на проверки бизнеса и не связано с административно-юрисдикционной деятельностью арбитражных судов, а также с осуществляемыми прокурорами полномочиями.

Отсутствие концептуального единства в вопросе регулирования рассмотрения арбитражными судами соответствующих споров порождает нарушение прав участников процесса.

Приведенные мнения ученых сводятся к тому, что в системе правовых источников существует очевидный дисбаланс, отсутствует четкая позиция

---

[64] Сводные статистические сведения о деятельности федеральных арбитражных судов за 2023 год // [Электронный ресурс]. - URL: http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=6122 (дата обращения: 01.05.2024) ; Сводные статистические сведения о деятельности федеральных арбитражных судов за 2022 год //[Электронный ресурс]. - URL: http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=6122 (дата обращения: 01.05.2024).

относительно применения норм процессуального законодательства. Это, по мнению автора, привело к тому, что прокурор в гл. 25 АПК РФ не упоминается в числе лиц, имеющих право возбудить производство по делу об административном правонарушении или по делу об оспаривании решений административных органов. При этом, как верно подмечено Т. В. Сахновой, именно нормы процессуального права выступают первой и самой общей предпосылкой процессуальных правоотношений[65]. Остается задать вопрос в рамках рассматриваемой проблемы: нормы какого процессуального закона являются основными?

Особенно обращает на себя внимание незакрепление полномочий прокурора в гл. 25 АПК РФ при анализе дел исключительной компетенции прокурора в сфере производства по делам об административных правонарушениях (ст. 28.4 КоАП РФ). Речь идет о правонарушениях, ответственность за которые предусмотрена статьей 7.24, частями 6, 7 ст. 14.13 КоАП РФ (вынести постановления о возбуждении этих дел может исключительно прокурор). Дела об этих административных правонарушениях могут быть рассмотрены только арбитражным судом. Так, если обратиться к Картотеке арбитражных дел, арбитражными судами субъектов Российской Федерации за 2023 г. рассмотрено свыше 300 заявлений прокуроров о привлечении лиц к административной ответственности по ст. 7.24 КоАП РФ.

К примеру, Арбитражным судом Курганской области по заявлению исполняющего обязанности прокурора Далматовского района в мае 2023 г. Прокурор обратился в арбитражный суд с заявлением о привлечении ОМВД России по Далматовскому району к административной ответственности по ч. 2 ст. 7.24 КоАП РФ. Прокурорская проверка выявила, что в административном здании ОМВД (находящемся в собственности Российской Федерации и закрепленном за ОМВД на праве оперативного управления) не обеспечено водоснабжение, а также система канализации. Заявленные прокурором

---

[65] Сахнова Т. В. Курс гражданского процесса: теоретические начала и основные институты. М.; Волтерс Клувер, 2008. 676 с.

требования удовлетворены, ОМВД России по Далматовскому району привлечен к административной ответственности[66].

Таким образом, несмотря на отсутствие установленного в АПК РФ права прокурора направить заявление для привлечения лица к административной ответственности, такая практика распространена.

К счастью, в основной массе решения арбитражных судов свидетельствуют о верном применении судами норм АПК РФ в совокупности с КоАП РФ, однако в судебной практике встречаются случаи ущемления процессуальных прав прокурора.

Так, прокурор Агрызского района Республики Татарстан направил заявление в арбитражный суд субъекта с заявлением к территориальному отделу Роспотребнадзора о признании незаконным и отмене постановления о привлечении ООО «Альбион-2002» к административной ответственности по ч. 1 ст. 14.53 КоАП РФ.

Прокурор ранее в этом деле не участвовал, что отражено в решении суда. При этом, выявив ряд процессуальных нарушений, допущенных административным органом при установлении вины общества, прокурор с целью установления законности и восстановления прав **общества** обратился в арбитражный суд с соответствующим заявлением.

Несмотря на то что прокурор при рассмотрении дела административным органом участия не принимал, заявленные прокурором требования судом удовлетворены, решение органа отменено и признано незаконным[67].

В 2024 г. Арбитражным судом Свердловской области удовлетворено заявление Нижнетагильского транспортного прокурора к Екатеринбургской

---

[66] Решение Арбитражного суда Курганской области от 02.05.2023 по делу № А34-4297/2023 //[Электронный ресурс]. - URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/3e96a248-6bfd-46b0-b422-c8205c7fdbe5/bad9dcb5-bda7-452d-ac46-03fa289a3723/A34-4297-2023_20230502_Reshenie.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 01.05.2023).

[67] Решение Арбитражного суда Республики Татарстан от 21.06.2017 по делу № А65-9957/2017 //[Электронный ресурс]. - URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/c60b72d6-2ec3-4c8a-ab53-9ed5c908a839/06be6a30-f218-4b08-8af0-5dd6fc3afe40/A65-9957-2017_20170630_Reshenie.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 01.01.2023).

таможне об оспаривании решения этого органа о привлечении одного из индивидуальных предпринимателей к административной ответственности. Благодаря вмешательству прокурора признаны незаконными и отменены 8 постановлений административного органа о привлечении индивидуального предпринимателя к административной ответственность в виде штрафа на общую сумму 480 тыс. руб.[68] Аналогично первому примеру прокурор не принимал участия при рассмотрении дела Екатеринбургской таможней.

К. В. Моренко в кандидатской диссертации утверждает, что меры, принимаемые органами прокуратуры, имели особую значимость при проведении административно-правовой и судебной реформ[69]. Несмотря на это, к сожалению, мы наблюдаем явные недостатки в правовом регулировании статуса прокурора в арбитражном процессе.

Шаги к решению этой проблемы могли бы быть сделаны при издании постановлений Пленума ВАС РФ после вступления в силу АПК РФ. Например, соответствующие разъяснения судам могли бы быть даны в постановлении Пленума ВАС РФ от 27.01.2003 № 2 «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях». Однако только спустя 10 лет с момента вступления АПК РФ и КоАП РФ в законную силу ответы на накопившееся вопросы нашли отражение в постановлении Пленума ВАС РФ от 23.03.2012 № 15[70], в п. 1 которого судам было поручено рассматривать заявления прокурора, направленные в соответствии с ч. 1 ст. 202 АПК РФ и ч. 1 ст. 207 АПК РФ.

---

[68] Решение Арбитражного суда Свердловской области от 14.02.2024 по делу № А60-71570/2023//[Электронный ресурс]. - URL: https://kad.arbitr.ru/Card/449b63a2-bc06-4fac-85cc-b787acc0a3fa (дата обращения: 01.05.2024).

[69] Ученый приводит статистические данные Генеральной прокуратуры РФ только за первый год действия КоАП РФ: прокурорами, независимо от того, участвовали ли они в рассмотрении дела или нет, было опротестовано 4 996 постановлений по делам рассматриваемой категории, из них 4 184 протеста принесено на не вступившие в законную силу постановления и 755 — на постановления, которые вступили в законную силу. См.: Моренко К. В. Прокурор в административно-деликтном производстве : Дис. … канд. юрид. наук. М. 2017. 164 с.

[70] Назрицкая Т. С. Универсальность участия прокурора в арбитражном процессе при рассмотрении дел об административном правонарушении // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). - 2022. - № 3. - С. 136-144.

Между тем, как полагает Ю. Е. Винокуров, вопрос неупоминания прокурора в числе лиц, имеющих право направлять заявление о привлечении к административной ответственности, можно решить путем внесения коррективов в закон, поскольку постановления Пленума ВАС РФ их заменить не могут[71]. Сегодня своего рода «инструкцией» для прокуроров, участвующих при рассмотрении арбитражными судами дел об административных правонарушениях, выступает приказ Генерального прокурора РФ от 07.07.2017 № 473, которым, в частности, определен порядок реализации полномочий при рассмотрении возбужденных прокурором дел об административных правонарушениях, а также задачи участвующего в арбитражном процессе прокурора, в числе которых не только защита нарушенных прав и законных интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности (исходя из ст. 52 АПК РФ), но и прав и законных интересов лиц, осуществляющих предпринимательскую и иную экономическую деятельность.

Ключевые, на взгляд автора, дополнения к вышеуказанному распорядительному документу содержит приказ Генерального прокурора РФ от 11.01.2021 № 1 «О внесении изменений в приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 07.07.2017 № 473 «О реализации прокурорами полномочий в арбитражном процессе». В частности, в нем указано, что в целях обеспечения законности прокурор вправе вступить на любой стадии арбитражного процесса в дела, указанные в ч. 1 ст. 52 АПК РФ, а с учетом положений гл. 25 АПК РФ — также в дела об административных правонарушениях (ст. 202 и 207 АПК РФ). Однако подобные изменения, согласно данным с официального сайта Государственной Думы Федерального Собрания РФ, несмотря на положительную тенденцию по расширению полномочий прокурора, в АПК РФ вносить не планируется.

---

[71] Винокуров А. Ю., Винокуров Ю. Е. Прокурорский надзор: учебник. М.: Юрайт. 2024. 414 с.

Проведенный анализ дел из банка решений арбитражных судов Российской Федерации показал, что в основном участие прокурора в качества третьего лица (в ряде случаев — в качестве иного лица) по делам об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности связано с тем, что прокуратурой выносилось предшествующее принятию административным органом решения постановление о возбуждении дела об административном правонарушении после осуществления прокурорской проверки.

Практика участия прокурора при рассмотрении судами дел о привлечении к административной ответственности на основании заявлений административных органов не распространена, несмотря на то, что недавние изменения в приказ Генерального прокурора РФ прямо предусмотрели такое право прокурора. При этом эта роль прокурора, по мнению автора, в таком процессе будет сведена к обеспечению законности и практической помощи суду при вынесении решения путем представления соответствующего заключения по результатам рассмотрения спора. Такая форма взаимодействия прокуратуры и суда приведет, помимо укрепления законности, еще и к оптимизации работы суда по рассмотрению соответствующих споров (с учетом того, что компетенция арбитражных судов по рассмотрению дел об административных правонарушениях продолжает расширяться). Кроме того, эта форма участия в процессе позволит прокурорам проанализировать состояние законности, повысить знания и навыки в производстве по делам об административных правонарушениях.

При участии в процессе прокурорами в целях практической помощи суду могут быть использованы данные, полученные из различных источников: жалоб и обращений граждан и юридических лиц, материалов проверок сообщений о преступлениях, уголовных дел, а также информационных баз данных (ГАС «Правосудие», ЕИС «Закупки», Портал КСО (база данных Счетной палаты РФ) и др.).

Обеспечение законности достигается прокурорами не только в рамках рассмотрения дела, но и после завершения его рассмотрения: нередки случаи инициирования прокурорами проверок по результатам вынесенных арбитражными судами решений либо частных определений.

Автором проанализированы информационно-аналитические документы, касающиеся участия прокурора в рассмотрении дел арбитражными судами, которые также служат ориентиром для прокуроров в работе.

Согласно ведомственной базе данных «Картотека дел» за период с 2018 по 2022 год Генеральной прокуратурой Российской Федерации подготовлено восемь документов по указанной теме, среди которых обзоры практики и информационные письма.

В основном в них содержатся сведения об исковой работе прокуроров в порядке ст. 52 АПК РФ, предшествующих предъявлению заявлений проверках соблюдения федерального законодательства, к примеру, в сфере законности использования государственного и муниципального имущества, соблюдения земельного и бюджетного законодательства, в том числе при реализации национальных проектов (*документ Генеральной прокуратуры РФ от 22.04.2022 № 8-12-2022 - Обзор практики использования прокурорских полномочий в арбитражном процессе) (см. Приложение № 3).

Информации об участии прокуроров в рассмотрении арбитражными судами дел об административных правонарушениях посвящены заключительные положения этих информационно-аналитических документов. При этом акцентируется внимание на превалирование заявлений прокуроров о привлечении лиц к административной ответственности над исками в порядке ст. 52 АПК РФ. Так, в вышеприведенном обзоре практики указано, что в 2021 году такое соотношение превысило 70 %.

Акцентировано внимание подчиненных прокуроров на недопустимость подмены деятельности иных контролирующих органов при проведении проверок исполнения федерального законодательства.

За последние 2 года (с 2022) не издано информационно-аналитических документов, касающихся участия прокурора в рассмотрении арбитражными судами административно-деликтных споров. Помимо этого, автором обращено внимание на отсутствие методических рекомендаций относительно этой деятельности.

Автор связывает это со снижением активности прокуроров в обозначенном направлении по объективным причинам, связанным с внешнеполитической обстановкой и мораторием на проверки бизнеса. Вместе с тем качество работы прокуроров не должно снижаться, систематическая подготовка и издание обзоров практики и методических рекомендаций, в особенности с учетом изменений законодательства, будут этому способствовать.

При исследовании проблем участия прокурора в арбитражном процессе некоторыми учеными высказывались позиции относительно целей и задач участия прокурора в рассмотрении дел об административных правонарушениях[72]. Так, А. Ю. Винокуров указывает, что, участвуя в рассмотрении судами дел об административных правонарушениях, прокурор реализует свои полномочия в рамках двух функций: участия в рассмотрении дел судами и административного преследования[73].

Н. Г. Канунниковой отмечается, что в системе органов государственной власти, осуществляющих функций в сфере реализации механизма административной ответственности, одно из центральных мест отведено органам прокуратуры РФ[74].

По мнению Н. В. Субановой, «в отличие от других участников арбитражного процесса прокурора не является материальным носителем прав, его

---

[72] Назрицкая Т. С. Универсальность участия прокурора в арбитражном суде при рассмотрении дел об административном правонарушении// Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). - 2022 - № 3. - С. 136-144.

[73] Винокуров А. Ю., Винокуров Ю. Е. Указ. соч. С. 21.

[74] Канунникова Н. Г. Особенности правового положения прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях // Административное право и процесс. - 2020. - № 9. С. 43 - 45.

законный интерес заключается в предотвращении и устранении нарушений закона»[75].

С точки зрения автора, исходя из фундаментальной статьи 1 Закона о прокуратуре, 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.

Неоспорим тот факт, что деятельность судов чрезвычайно важна для общества и государства вне зависимости от их специализации. Нельзя не согласиться с мнением Н. А. Косоноговой, что если бы правосудие в полной мере удовлетворяло потребности общества и граждан, не было бы активного обсуждения проблем, связанных с реформой системы арбитражных судов[76]. Ученым выражена позиция относительно судоустройства, но она также применима и к анализируемому вопросу — участию прокурора в арбитражном процессе при рассмотрении дел об административных правонарушениях.

В науке продолжаются дискуссии на тему расширения полномочий прокурора в арбитражном процессе (последние работы на эту тему опубликованы М. Ю. Бутневой, И. В. Бухаровой, Т. Ю. Кулик (2023 г.), а также Д. С. Бузом, Н. М. Голованом (2024 г.)).

Рассматриваемый вопрос неразрывно связан с определением правового статуса прокурора, и, как видится из анализа многочисленных работ, обозначенная проблема является предметом ряда исследований.

По итогам проведенного анализа автором сформулированы выводы по § 2.1:

— вопрос о расширении полномочий прокурора зависит от достаточности предоставленных ему прав и обязанностей в процессе взаимодействия с другими лицами, участвующими в деле. Необходимый объем

---

[75] Субанова Н. В., Боброва О. В. Оспаривание прокурором в арбитражном суде решений административных органов о привлечении к административной ответственности // Законность. - 2020. - № 11. - С. 3-9.

[76] Косоногова О. В. Указ. соч. С. 246.

прав и обязанностей оценивается учеными по-разному, а общего четкого понимания правового статуса прокурора в доктрине и законодательстве не закреплено. Вместе с тем, до настоящего времени наблюдается высокий уровень научного интереса к проблеме участия прокурора в арбитражном процессе (к примеру соответствующая статья Н.М. Голованова на эту тему опубликована в 2024 г.);

— статус прокурора при рассмотрении дел об административных правонарушениях в арбитражных судах нельзя охарактеризовать, ориентируясь на нормы исключительно одного закона. Определение этого понятия должно быть сформулировано комплексно, т.е., исходя из норм КоАП РФ, АПК РФ и Закон о прокуратуре.

По мнению автора настоящего исследования, правовой статус прокурора в арбитражном процессе при рассмотрении дел об административных правонарушениях — это совокупность прав и обязанностей, предоставленных ему нормами АПК РФ и КоАП РФ, реализуемых им в целях осуществления своей деятельности согласно п. 2 ст. 1 Закон о прокуратуре благодаря установленным законодательством правовым средствам.

2.2. Задачи, реализуемые прокурором при рассмотрении дел об административных правонарушениях в арбитражных судах

Прокуроры выявляют всё больше нарушений в экономической сфере, принимая необходимые меры реагирования с целью восстановления прав и интересов всех участников этих правоотношений. Одной из таких мер реагирования является вынесение прокурорами по результатам проведенной проверки постановлений о возбуждении дел об административных правонарушениях[77]. Если прокурором выявлено правонарушение, дело о котором

[77] Назрицкая Т. С. Совершенствование правового регулирования участия прокурора в арбитражном процессе // Вестник Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан. - 2022. - № 1 (23). - С. 83 -90.

рассматривается арбитражным судом, в такой суд, помимо вынесенного постановления, направляется соответствующее заявление о привлечении виновного лица к административной ответственности.

Несмотря на информативность вышеприведенной статистической отчетности Судебного департамента при ВС РФ о работе арбитражных судов Российской Федерации и ее объем, вносимые в нее изменения с целью повышения эффективности поиска необходимых данных[78], в табеле формы отсутствует информация о результатах рассмотрения дел об административных правонарушениях, возбужденных в связи с обращением прокурора.

Статистическая отчетность Судебного департамента ВС РФ по форме 1 АС «Отчет о работе арбитражных судов Российской Федерации о рассмотрении дел из гражданских и административных правоотношений по первой инстанции», а также аналогичные статистические формы по вышестоящим инстанциям требуют дополнений маркеров, при помощи которых возможно оценить результативность участия прокурора при рассмотрении дел об административных правонарушениях[79]. Так, по мнению Е. Г. Иншакова, оценка эффективности юридической защиты субъективных прав участников административного процесса обогатит ее научную характеристику, создаст предпосылки для практического подхода к совершенствованию средств защиты[80].

Для анализа эффективности работы органов прокуратуры по выявлению нарушений закона в экономической и социальной сферах и

---

[78] Приказ Судебного департамента при ВС РФ от 11.04.2017 № 65 (ред. от 16.06.2023) «Об утверждении Табеля форм статистической отчетности о деятельности федеральных судов общей юрисдикции, федеральных арбитражных судов, мировых судей и судимости и форм статистической отчетности о деятельности федеральных судов общей юрисдикции, федеральных арбитражных судов, мировых судей и судимости» // [Электронный ресурс]. - URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_217817/.

[79] Назрицкая Т. С. Универсальность участия прокурора в арбитражном процессе при рассмотрении дел об административном правонарушении // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). - 2022. - № 3. - С. 136-144.

[80] Иншакова Е. Г. Развитие института судебной административно-правовой защиты: проблема понимания и расширение границ деятельности по отстаиванию прав, свобод и законных интересов личности в административном судопроизводстве // Журнал административного судопроизводства. - 2021. - № 4. - С. 12-16.

принимаемых в этой связи мер автором приводятся выдержки из статистических отчетов Генеральной прокуратуры РФ по формам «ОН» и «ГАС» за 2023 г.

Всего в России прокурорами только в 2023 году выявлено свыше 955 тыс. нарушений закона в сфере экономики, в социальной сфере — более 2 млн. Прокуроры приняли меры в целях устранения свыше 217 тыс. нарушений прав субъектов предпринимательской деятельности, более 68 тыс. — в сфере оборонно-промышленного комплекса (см. Приложение № 2).

Имеющаяся статистика рассмотрения судом инициированных прокурорами дел показывает значительный объем прокурорской и судебной практики по названной категории дел. Благодаря полученному опыту предлагается сформулировать предложения по улучшению нормативного регулирования в этой части.

В целом процент возбуждения прокурорами дел рассматриваемой категории, как видим, невелик. Причиной этого является тот факт, что органы прокуратуры, несмотря на широкие полномочия, предоставленные им КоАП РФ (а именно возбуждать дело о любом административном правонарушении), в силу ст. 26 Закон о прокуратуре нацелены не подменять другие государственные органы и должностных лиц, осуществляющих контроль за соблюдением прав и свобод. При этом необходимо отметить ежегодную тенденцию роста числа составов административных правонарушений, закрепленных в ч. 1 ст. 28.4 КоАП РФ (в ред. КоАП РФ от 01.01.2002 исключительная компетенция прокурора включала 19 составов, в ред. КоАП РФ от 01.01.2023 — более 50 составов). Так, И. А. Доброрез полагает, что широкие полномочия прокурора в делах об административных правонарушениях — это наследие советской административно-командной системы (модели) управления государством, в то время как на современном этапе развития государства действует смешанная система управления, при которой соотношение публичной и частной сфер неизбежно должно корректироваться в сторону последней.

Указанная концентрация полномочий прокуроров в делах об административных правонарушениях, как считает И. А. Доброреза, часто

приводит к подмене контролирующих органов; зачастую прокуроры возбуждают дела об административных правонарушениях, не представляющих существенной общественной опасности и значимости, а в ряде случаев и вовсе являющихся малозначительными[81].

Вместе с тем Н. В. Субанова характеризует роль прокуратуры в качестве надзорного органа, призванного компенсировать недостатки работы административно-юрисдикционного аппарата государства, который нередко проявляет известную пассивность в пресечении административных правонарушений[82].

Учитывая приведенные противоположные позиции, отметим, что статистика деятельности прокурора и арбитражных судов не говорит об «остроте» вопроса подмены прокурорами других органов в вопросе административного инициирования дел в судах и не свидетельствует о негативных последствиях этого для правоприменения и правопорядка. Вместе с тем о недопустимости необоснованной подмены деятельности контролирующих органов Генеральной прокуратурой РФ указывается в информационных письмах и обзорах.

Говорить именно о проблеме подмены контролирующих органов в вопросе об оспаривании их решений о привлечении к административной ответственности не приходится.

Судебная практика показывает, что прокуроры, к сожалению, нечасто прибегают к имеющимся полномочиям по оспариванию решений о привлечении к административной ответственности, несмотря на то что ориентированы на это в приказе Генеральной прокуратуры РФ от 19.02.2015 № 78 «Об организации работы по реализации полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях». В нем прямо указано на необходимость принесения протеста на постановление по делу об административном правонарушении и (или) последующие решения вышестоящих инстанций по

---

[81] Доброрез И. А. Актуальные проблемы прокурорского надзора за соблюдением законности при привлечении к административной ответственности // Вестник Сибирского юридического института МВД России. - 2016. - С. 14-18.

[82] Субанова Н.В. Определение прокурора об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении // Законность. - 2011.- № 1. - С. 19-21.

жалобам на данное постановление *независимо от участия в деле*, в том числе по результатам рассмотрения поступивших обращений.

Тем не менее эффективность участия прокуратуры в делах об административных правонарушениях отражается в решениях судов, хотя и не подтверждается соответствующими статистическими сведениями ввиду их отсутствия.

Данные Генеральной прокуратуры РФ и Судебного департамента при ВС РФ свидетельствуют о том, что участие прокурора в производстве по делам анализируемой категории в арбитражных судах в сравнении с иными делами, возникающими из административных и иных публичных правоотношений, явно преобладает.

По мнению автора, это связано с устоявшейся тенденцией увеличения количества совершенных субъектами соответствующих правоотношений административных правонарушений, значительным количеством источников информации о совершенном противоправном деянии, устоявшейся судебной практикой по множеству составов дел об административных правонарушениях.

Независимо от инициирования прокурорами дел исключительной компетенции, результат такой деятельности органов прокуратуры, на взгляд автора, имеет не только правовосстановительный, но и превентивный характер. При этом данная форма деятельности прокурора не связана только со специализацией арбитражных судов и выходит далеко за ее рамки.

Присоединяясь к точке зрения Е. Р. Ергашева касательно защиты прокурором в арбитражном процессе публичного интереса[83], автор считает, что, несмотря на ограниченность полномочий прокурора по защите в арбитражном суде публичного или государственного интереса, в ходе производства по делу об административном правонарушении так или иначе осуществляется защита интересов определенного круга лиц (непубличного), а в ряде случаев —

---

[83] Ергашев Е. Р., Панкова А. А. Проблемы участия прокурора в рассмотрении дел арбитражными судами // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. - 2020. - № 2. - С. 53 -60.

конкретного лица. При этом такая защита осуществляется не только в экономической, но и в социальной сфере.

Речь идет о том, что прокурором защищаются не только публичные интересы. Подтверждением этому служит судебно-прокурорская практика, которая автором проанализирована.

Прокурор, реализуя полномочия при участии в арбитражном судопроизводстве по анализируемым категориям дел обеспечивает, помимо соблюдения законности в экономической сфере, также защиту прав граждан, в том числе социально незащищенной категории, что согласуется с целями деятельности органов прокуратуры РФ.

Это суждение подтверждается, например, субъектным составом правонарушений, предусмотренных ч. 1 ст. 15.10 и ч. 7 ст. 14.13 КоАП РФ, возбуждение дел по которым, рассматриваемых арбитражными судами, относится к исключительной компетенции прокурора. Так, ч. 1 ст. 15. 10 КоАП РФ устанавливает ответственность банка или иной кредитной организации за неисполнение поручения органа государственного внебюджетного фонда о зачислении во вклады граждан сумм государственных пенсий и (или) других выплат. Если следовать логике составителя Кодекса и предусматривать подачу и рассмотрение заявлений о привлечении к административной ответственности в рамках искового производства, то, подавая соответствующее заявление, прокурор будет действовать в интересах граждан (а возможно, и конкретного лица), чьи права нарушены описанным в названной статье бездействием банка или иной кредитной организации.

Другим примером может служить часть 7 ст. 14.13 КоАП РФ, которой предусмотрена ответственность за незаконное воспрепятствование индивидуальным предпринимателем или гражданином деятельности арбитражного управляющего, утвержденного арбитражным судом в деле банкротстве гражданина. Указанное правонарушение влечет негативные последствия не только для определенного круга кредиторов должника, но и для

гражданина-должника — конкретного физического лица. Описанная ситуация аналогична вышеприведенной.

Отсутствие точки зрения о защите прокурором не только публичных интересов связано, по мнению автора, с отсутствием широко распространенной практики по указанным выше составам дел.

Так или иначе, сложившееся правовое регулирование участия прокурора в арбитражном процессе значительно сужает его полномочия.

Нами перечислены составы дел, относящихся к исключительной компетенции прокурора. Вместе с тем и по другим составам дел об административных правонарушениях прокурор фактически может защищать не только публичный и не только *экономический* интерес.

Анализ административно-юрисдикционной практики с участием прокуроров арбитражных судов позволил автору сделать вывод о том, что дела анализируемых категорий всегда касаются в той или иной мере экономической сферы, но могут затрагивать и социальную.

Наглядно вышеизложенное можно продемонстрировать на примере наиболее часто рассматриваемых арбитражными судами дел об административных правонарушениях — в сфере лицензирования: такие нарушения затрагивают права и интересы участников правоотношений, связанных с деятельностью, подлежащей в силу указания закона лицензированию. Такие правоотношения могут касаться производства лекарственных средств, перевозки пассажиров, фармацевтической деятельности, а нарушения в этой сфере затрагивают социальные права.

Например, Арбитражным судом Оренбургской области в 2022 г. рассмотрено заявление военного прокурора Тоцкого гарнизона о привлечении профессионального образовательного учреждения «Бузулукская автомобильная школа регионального отделения общероссийской общественно-государственной организации “Добровольное общество содействия армии, авиации и флоту России”» Оренбургской области к административной ответственности по ч. 4 ст. 14.1 КоАП РФ.

Прокуратурой было установлено, что школа осуществляет образовательную деятельность по основным программам подготовки водителей различных категорий на основании выданной Министерством образования Оренбургской области лицензии.

Вместе с тем автошколой к образовательной деятельности привлечены педагогические работники, у которых отсутствует дополнительное профессиональное образование в области вождения транспортных средств необходимой категории, не созданы специальные условия для получения образования обучающимися с ограниченными возможностями здоровья, допущены и иные нарушения.

По результатам рассмотрения заявления прокурора Арбитражным судом Оренбургской области юридическое лицо (автошкола) было привлечено к административной ответственности[84] в виде штрафа.

Приведенный пример указывает на универсальный характер деятельности органов прокуратуры в арбитражном процессе, о котором в своих научных трудах писали А. Б. Карлин и Т. И. Отческая. Такой характер проявляется в возможности реализации предоставленных полномочий, невзирая на то, в какой сфере государственной или общественной жизни, при осуществлении какой из своих функций прокуратурой выявлено нарушение, влекущее необходимость прокурорского обращения в суд[85].

Обращаясь в Арбитражный суд, военный прокурор *принимал меры к устранению нарушений законодательства об образовании*, а также действовал в интересах неопределенного круга лиц — учащихся либо потенциальных клиентов

---

[84] Назрицкая Т. С. Универсальность участия прокурора в арбитражном процессе при рассмотрении дел об административном правонарушении // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). - 2022. - № 3. - С. 136-144.

[85] Карлин А. Б. Проблемы участия прокурора в арбитражном процессе : Дис. … канд. юрид. наук. М. 1997. 55 с. ; Отческая Т. И. Правовые и методологические проблемы организации участия прокуроров в арбитражном суде в защиту экономических интересов российского государства по законодательству Российской Федерации, стран ближнего и дальнего зарубежья : Автореф. дис. … д-ра юрид. наук. Рязань. 2003. 48 с.

автошколы. Такие действия прокурора имели превентивный характер с целью предотвращения получения учащимися некачественных знаний[86].

В декабре 2023 г. Арбитражным судом Карачаево-Черкесской Республики удовлетворено заявление прокурора о привлечении ООО «УК Глобус» к административной ответственности по ч. 4 ст. 14.1 КоАП РФ. Проверка показала, что названной организацией при осуществлении деятельности по сбору и транспортировке отходов на территории одной из станиц Республики допущена существенная угроза охраняемым общественным отношениям: мусоровоз, используемый ООО «УК Глобус» для вывоза твердых коммунальных отходов в станице, не был оснащен в соответствии с законом аппаратурой спутниковой навигации ГЛОНАСС и не имел специальных отличительных знаков, обозначающих класс опасности отходов[87].

Принимая меры прокурорского реагирования, прокурор действовал в интересах неопределенного круга лиц, *устранял нарушения санитарно-эпидемиологического законодательства.*

Автором подчеркивается, что прокурорами на постоянной основе проводятся проверки исполнения законодательства о лицензировании, направлению соответствующих заявлений в арбитражные суды предшествует тщательный сбор и анализ доказательств административного правонарушения. Безусловно, работа прокурора на любом направлении надзора требует совершенства; оценивать деятельность прокуроров в арбитражном процессе можно по результатам анализа статистических данных. Так, автором изучена информация картотеки дел арбитражных судов Российской Федерации и установлено, что из 111 дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 14.1 КоАП РФ, по 16 в удовлетворении требований прокурора отказано, что составляет 14 % от общего числа рассмотренных дел

[86] Решение Арбитражного суда Оренбургской области от 25.07.2022 по делу № А47-7054/2022 //[Электронный ресурс]. - URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/e4d4a166-4a25-4725-a92c-57d48a40bddf/503a6a31-e37e-450f-aec8-e2d76e523ddd/A47-7054-2022_20220725_Reshenie.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 01.03.2023).

[87] Решение Арбитражного суда Карачаево-Черкесской Республики от 18.12.2023 по делу № А25-3417/2023 //[Электронный ресурс].- URL: https://kad.arbitr.ru/Card/c67251bf-f145-434c-a63d-9256cbe01cd2 (дата обращения: 01.01.2024).

этой категории. Из 412 аналогичных дел, инициированных Банком России, по 223 в удовлетворении требований контролирующего органа отказано, что составляет 54 % от общего числа рассмотренных дел данной категории. На взгляд, автора, это свидетельствует о высокой деловой компетенции прокуратуры, притом, что возбуждение дел по ст. 14.1 КоАП РФ не отнесено к полномочиям исключительно надзорного ведомства.

Прокурорская деятельность направлена не только на устранение нарушений, но и на их предупреждение. По мнению автора, деятельность прокурора по предупреждению правонарушений осуществляется с момента возбуждения этого дела (с момента вынесения постановления) и не ориентирована на исход судебного процесса, т.е. осуществляется независимо от решения суда. Сам факт вынесения надзорным ведомством постановления о возбуждении дела об административном правонарушении стимулирует проверяемый субъект соблюдать законодательство в дальнейшем.

В прокурорской практике имеется пример, когда нарушение лицензионных требований повлекло за собой не только угрозу причинения кому-либо вреда, а уже наступление таких последствий.

Кунцевской межрайонной прокуратурой г. Москвы проведена проверка исполнения законодательства об образовании в деятельности одного из колледжей столицы.

В ходе проверки руководством колледжа не были представлены документы на педагогических работников, реализующих программу профессионального обучения водителей транспортных средств; в колледже отсутствовали информационно-методические условия реализации Примерной программы обучения; указанной организацией не была проведена оценка состояния учебно-материальной базы по результатам самообследования.

Неполный образовательный процесс привел к тому, что выпускница автошколы колледжа совершила 16.07.2021 дорожно-транспортное происшествие, в результате которого погибли двое несовершеннолетних детей.

Соответствующее заявление прокурора о привлечении колледжа к административной ответственности Арбитражным судом г. Москвы было удовлетворено[88].

Сотрудник Кунцевской межрайонной прокуратуры г. Москвы, проводивший проверку, пояснил, что после произошедшей трагедии прокурором города поручено было незамедлительно принять исчерпывающие меры, направленные на установление причин и условий совершения преступления. В этой связи сразу была организована соответствующая проверка и приняты меры прокурорского реагирования, в числе которых было постановление о возбуждении дела об административном правонарушении (см. Приложение № 4).

Для подтверждения позиции о широком круге субъектов, чьи права защищаются прокурором в арбитражном процессе, автором выше приводился пример решения Арбитражного суда Республики Татарстан от 21.06.2017 по делу № А65-9957/2017, в тексте которого прямо указано, что прокурор обратился в арбитражный суд с заявлением с целью восстановления прав **общества** (ООО «Альбион-2002»).

Автор считает возможным дополнить позиции А. Б. Карлина и Т. И. Отческой и отметить, что признак универсальности участия прокурора в арбитражном процессе проявляется еще и в том, что с учетом широких полномочий, предоставленных ему Закон о прокуратуре, конечной целью деятельности прокурора является не подача заявления в суд для привлечения к административной ответственности и даже не вынесение по такому заявлению арбитражным судом положительного решения, а реальное устранение закона и контроль за достижением этого результата. Так, прокуратурой Северо-Западного административного округа г. Москвы в 2019 г. проведена проверка исполнения законодательства об охране жизни и здоровья граждан в деятельности одного из медицинских центров.

---

[88] Назрицкая Т. С. Универсальность участия прокурора в арбитражном процессе при рассмотрении дел об административном правонарушении // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). - 2022. - № 3. - С. 136-144.

В ходе проверки было установлено, что стаж работы главного врача по специальности «организация здравоохранения и общественное здоровье» в нарушение федерального законодательства составляет менее пяти лет.

Кроме того, в кабинете врача-отоларинголога вне карантинной зоны был выявлен лекарственный препарат (преднизолон) с истекшим сроком годности.

По результатам проведенной проверки прокуратурой административного округа в отношении медицинского центра было возбуждено дело об административном правонарушении, предусмотренном частью 4 ст. 14. 1 КоАП РФ[89].

Опрошенный в рамках настоящего исследования старший помощник прокурора Северо-Западного административного округа г. Москвы, проводивший вышеуказанную проверку, пояснил, что руководство клиникой фактически осуществлял сотрудник, не имеющий установленного законом для этого стажа работы, в медицинском учреждении находились и могли использоваться препараты с истекшим сроком годности, что могло повлечь за собой причинение вреда жизни и здоровью пациентов. Принятое Арбитражным судом г. Москвы решение положительно повлияло на результат рассмотрения представления, внесенного по итогам проверки. Первоначально медицинская организация не была согласна с выявленными прокуратурой нарушениями, однако окончательно их признала после соответствующего решения суда (см. Приложение № 4). Прокуратурой в ходе повторной проверки деятельности клиники нарушений выявлено не было.

Отметим, что судебная практика по инициированным прокурорами делам об оспаривании решений о привлечении к административной ответственности на сегодняшний день тоже не является единообразной.

Как указано выше, подобные дела возбуждаются по заявлению прокуроров нечасто. Это свидетельствует о том, что соответствующие жалобы на

---

[89] Назрицкая Т. С. Универсальность участия прокурора в арбитражном процессе при рассмотрении дел об административном правонарушении // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). - 2022. - № 3. - С. 136-144.

рассматриваемые постановления нечасто поступают в органы прокуратуры. Вместе с тем наделенный КоАП РФ полномочием приносить протест на постановление по делу об административном правонарушении независимо от участия в деле прокурор, очевидно, не использует такое право в полном объеме, например, при анализе и осуществлении мониторинга решений о привлечении к административной ответственности (несмотря на то что сегодня государством принимаются меры по защите субъектов предпринимательства, поскольку их права в сфере экономики являются наиболее уязвимыми). Так, в 2018 г. Арбитражный суд Республики Татарстан, рассмотрев протест Зеленодольской городской прокуратуры об отмене постановления о привлечении индивидуального предпринимателя к ответственности по ч. 2 ст. 14.15 КоАП РФ, прекратил производство по указанному протесту, сославшись на то, что заявление об оспаривании ненормативного правового акта предъявлено прокуратурой в интересах конкретного лица (лиц), которое вправе самостоятельно обратиться в суд с соответствующим заявлением на основании ст. 4 и ч. 1 ст. 198 АПК РФ[90].

Суд при этом руководствовался п. 3 постановления Пленума ВАС РФ от 23.03.2012 № 15, которое, очевидно, в настоящее время устарело, поскольку в ст. 52 АПК РФ полномочие прокурора обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании недействительным ненормативного правового акта прямо не ограничено только случаем, когда им нарушены права и законные интересы неопределенного круга лиц и иные публичные интересы.

Однако в судебной практике имеются и другие примеры. Так, первый заместитель московского межрегионального транспортного прокурора обратился в Арбитражный суд г. Москвы с заявлением об оспаривании постановления Московской областной таможни о привлечении ООО ТК «РУСТА-БРОКЕР» к административной ответственности по ч. 2 ст. 16.2 КоАП РФ. В судебном процессе прокурором было доказано, что административным органом

---

[90] Определение Арбитражного суда Республики Татарстан от 17.09.2018 по делу № А65-21732/2018 //[Электронный ресурс]. - URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/f08eb061-b3b5-4ae5-98a2-c2783c8e5aa2/6fd5e2ce-b316-491f-8c99-4936ad69c680/A65-21732-2018_20180917_Opredelenie.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 01.03.2023).

соответствующее постановление вынесено незаконно, поскольку в действиях коммерческой организации отсутствует состав вменяемого административного правонарушения. Требования прокурора были удовлетворены, решение административного органа отменено.

В приведенном случае прокурором соответствующее заявление было фактически подано в интересах конкретного юридического лица — ООО ТК «РУСТА-БРОКЕР»[91].

С уверенностью можно отметить, что мерами прокурорского реагирования удается добиться защиты прав субъектов предпринимательства в судебном порядке.

Безусловно, положительной оценки заслуживает опыт Благовещенской транспортной прокуратуры. Прокурором продемонстрирована настойчивость и принципиальность в вопросе защиты интересов одной из коммерческих организаций, трижды неправомерно привлеченной Хабаровской таможней к административной ответственности по статье 16.14 КоАП РФ. Прокурором выявлены нарушения порядка привлечения организации к административной ответственности: контролирующим органом (Хабаровской таможней) сделан вывод о наличии четырех самостоятельных составов нарушения не смотря на то, что организацией фактически было совершено одно правонарушение, которое было выявлено Хабаровской таможней в рамках одного контрольного мероприятия.

Позиция прокурора не была поддержана Шестым апелляционным судом. Вместе с тем, приняв всеобъеблющие меры по защиты прав коммерческого общества прокуратурой направлена кассационная жалоба, которая была удовлетворена: три постановления Хабаровской таможни о привлечении

---

[91] Решение Арбитражного суда г. Москвы от 03.08.2023 по делу № А40-89645/23-72-705 //[Электронный ресурс].- URL: https://kad.arbitr.ru/Card/bbc264bc-0795-4a25-862c-aa6f4c3f4bcd (дата обращения: 28.08.2023).

коммерческой организации к административной ответственности признаны незаконными и отменены[92].

Объектом защиты по этому делу явились интересы конкретного юридического лица (исходя из материалов дела - ООО «Техсервис-Благовещенск); сфера защищаемых интересов, по мнению автора, представлена экономической сферой и сферой защиты прав предпринимателей.

Аналогичные решения по схожим делам в 2024 году принимались арбитражными судами Забайкальского края и Тюменской области (дело № А78-12261/2023 от 13.02.2024 и № А70-8959/2024 от 12.08.2024).

Деятельность органов прокуратуры по обеспечению верховенства закона после вынесения решения арбитражным судов не заканчивается. Далее прокурорами осуществляется комплексная работа по защите охраняемых интересов общества и государства и достижению целей административного наказания.

Таким образом, решение арбитражного суда по делу об административном правонарушении — не окончательный документ в надзорном производстве прокуратуры по материалам проверки.

Итак, работа по административному преследованию лица или по опротестованию незаконного решения административного органа окончена. Например, арбитражным судом вынесено решение об удовлетворении требований прокурора: решение административного органа признано незаконным и отменено либо виновное в совершении административного правонарушения лицо привлечено к ответственности в виде штрафа.

Казалось бы, многодневный, порой многомесячный труд по сбору доказательств, материалов, участию в деле завершен, на этом можно поставить точку, закрыть надзорное производство и передать документы в архив.

---

[92] Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 19.07.2023 по делу № Ф03-2848/2023 //[Электронный ресурс]. - URL: https://kad.arbitr.ru/Card/d706bb33-1bb2-4ba3-a502-2af9f6da67b4 (дата обращения: 01.05.2024).

Однако при таком алгоритме прокуратурой были бы не только нарушены требования ведомственных приказов, но и не достигнуты в полном объеме цели обеспечения единства и укрепления законности.

Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 07.07.2017 № 473 ориентирует прокуроров на реальное восстановление нарушенных прав и законных интересов участников экономических правоотношений. В названном приказе эта задача упоминается дважды; подчеркивается, что это является главным критерием результативности работы прокурора.

Схожие положения о необходимости контроля фактического устранения нарушений закона содержатся также в приказе Генеральной прокуратуры РФ от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» и в приказе Генеральной прокуратуры РФ от 19.02.2015 № 78, предусматривающем обязанность прокуроров и их заместителей принимать меры, направленные на своевременное и полное исполнение постановлений о назначении административного наказания.

С точки зрения автора, качественное исполнение прокурорами этих положений упомянутых приказов по результатам рассмотрения арбитражным судом дела об административном правонарушении, инициированного прокурором, включает в себя следующие действия:

1) решение вопроса о необходимости обжалования решения арбитражного суда;

2) контроль за рассмотрением представления об устранении нарушения закона;

3) контроль за исполнением решения суда, в том числе уплатой виновным лицом административного штрафа (если решением суда назначен соответствующий вид наказания).

В целях защиты нарушенных прав и законных интересов различных субъектов соответствующих правоотношений прокуроры принимают меры по апелляционному, кассационному и надзорному обжалованию судебных актов по

делам, рассмотренным арбитражными судами, в которых участвовал либо должен был участвовать прокурор. Так, Арбитражным судом г. Москвы в 2022 г. было отказано в удовлетворении требований Тушинской межрайонной прокуратуры г. Москвы о привлечении к административной ответственности по ч. 7 ст. 14.13 КоАП РФ гражданина Е. (признанного несостоятельным (банкротом)). Это решение было оставлено без изменения Девятым арбитражным апелляционным судом.

Следует отметить, что к прокурору обратился с заявлением финансовый управляющий гражданина Е. с просьбой принять меры по отношению к последнему в связи с неисполнением им запросов о составе имущества и т.п., т.е. о тех сведениях, которые имеют прямое отношение к делу о банкротстве гражданина.

Впрочем, согласно отчетам об отслеживании почтовых отправлений, гражданином Е. данные запросы получены не были. Этот факт и послужил для суда первой инстанции и апелляционного суда основанием для вывода об отсутствии в бездействии гражданина Е. состава вменяемого ему административного правонарушения.

Реализуя предоставленные законом полномочия, а также исполняя ведомственные приказы, прокурор проявил должную принципиальность в вопросе привлечения виновного лица к ответственности и восстановления нарушенных прав, подав кассационную жалобу на решение арбитражного суда.

Арбитражным судом Московского округа при рассмотрении кассационной жалобы прокуратуры было подчеркнуто, что гражданином Е. не получены не только запросы финансового управляющего, но также и судов. Суд заключил, что гражданин Е. уклоняется от исполнения своих обязанностей, любые направляемые ему запросы и письма игнорирует. Итогом рассмотрения жалобы обоснованно стало принятие постановления об отмене решений нижестоящих судов и направлении дела на новое рассмотрение в Арбитражный

суд г. Москвы, в результате чего гражданин Е. был привлечен к административной ответственности по ч. 7 ст. 14.13 КоАП РФ в июне 2023 г.[93]

С целью принятия исчерпывающих мер прокурорского реагирования, направленных на устранение нарушений закона, прокурорами вместе с постановлением о возбуждении дела об административном правонарушении в орган или должностному лиц вносится представление об устранении нарушений закона. Контроль за его рассмотрением и исполнением является, на взгляд автора, одним из наиболее важных шагов по устранению нарушений закона, поскольку предусматривает проверку и реальное установления факта устранения всех выявленных прокурором нарушений.

Выше в настоящей работе приведен пример исполнения требований прокурора Северо-Западного административного округа г. Москвы об устранении нарушений после принятия Арбитражным судом г. Москвы решения о привлечении медицинской клиники к административной ответственности по ч. 1. ст. 14.1 КоАП РФ (Приложение № 4).

Реализуя принцип гласности в своей деятельности, прокуратура в средствах массовой информации размещает сведения о результатах проверок, а также об устранении выявленных нарушений. Так, Арбитражным судом Саратовской области удовлетворено заявление прокуратуры г. Энгельса о привлечении генерального директора ООО «Приволжское-Плюс» к административной ответственности по ч. 4 ст. 14.13 КоАП РФ в связи с тем, что он игнорировал запросы конкурсного управляющего. Принятыми мерами прокурорского реагирования, в числе которых было не только постановление, но и представление об устранении нарушений, удалось обеспечить передачу названной организацией необходимых документов конкурсному управляющему[94].

---

[93] Решение Арбитражного суда г. Москвы от 06.06.2023 по делу № А40-97881/22-121-532 // [Электронный ресурс]. - URL: https://kad.arbitr.ru/Card/12e9ea3d-a6e2-495b-b272-61e29f7fabd3 (дата обращения: 01.05.2024).

[94] В Саратовской области по инициативе прокуратуры за нарушения законодательства о несостоятельности (банкротстве) дисквалифицирован руководитель коммерческой организации //[Электронный ресурс]. - URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/search?article=65061446 (дата обращения: 01.05.2023).

По результатам проведенной Барабинской транспортной прокуратурой проверки исполнения градостроительного законодательства было установлено, что ОАО «РЖД» осуществлялась эксплуатация железнодорожного вокзала в отсутствие полученного в установленном порядке разрешения на ввод его в эксплуатацию. По этому факту транспортным прокурором в отношении ОАО «РЖД» было возбуждено дело об административном правонарушении, предусмотренном частью 5 ст. 9.5 КоАП, по результатам рассмотрения которого Арбитражный суд Новосибирской области назначил данному юридическому лицу наказание в виде штрафа в размере 250 тыс. руб.

По итогу рассмотрения представления прокурора ОАО «РЖД» получено разрешение на ввод в эксплуатацию указанного объекта в Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации[95].

Контроль за исполнением решений суда прокурорами проводится в полном объеме и включает в себя также анализ сведений об уплате назначенных судом штрафов. Несмотря на отсутствие положений, прямо указывающих на эту обязанность, в приказах Генеральной прокуратуры РФ, на практике прокуроры обеспечивают сбор соответствующей информации о фактическом исполнении административного наказания. Например, в полугодовом отчете о реализации полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях (форма АДМ, код 521) предусмотрены для заполнения графы «сумма наложенных штрафов» и «сумма взысканных штрафов».

Другой пример: прокурор Октябрьского района г. Иркутска в 2019 г. обратился в арбитражный суд с заявлением о привлечении ООО «Денталия» к административной ответственности, предусмотренной частью 2 ст. 14.1 КоАП РФ.

Прокурором в ходе проверки было установлено, что названное общество осуществляет медицинскую деятельность по оказанию стоматологических услуг без специального разрешения (лицензии). Ему были

---

[95] В Новосибирской области по требованию транспортного прокурора ОАО «РЖД» получило разрешение на ввод в эксплуатацию железнодорожного вокзала Чаны //[Электронный ресурс]. - URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/search?article=58949782 (дата обращения: 01.05.2023).

представлены контрольные карты диспансерного наблюдения пациентов стоматологической клиники, договоры на оказание медицинских услуг, заключенные с гражданами; в помещении, занимаемом указанным обществом, находился кабинет приема пациентов с двумя стоматологическими установками (двумя рабочими местами). При этом стоматологической клиникой факт осуществления медицинской деятельности в отсутствие специального разрешения (лицензии) не оспаривался.

По результатам рассмотрения заявления прокурора Арбитражным судом Иркутской области данное общество было привлечено к административной ответственности, предусмотренной частью 2 ст. 14.1 КоАП РФ[96].

Назначение указанного наказания не помешало бы названному юридическому лицу в дальнейшем осуществлять деятельность по оказанию стоматологических услуг незаконно.

Вследствие этого прокурором Октябрьского района г. Иркутска был подан иск в Октябрьский районный суд г. Иркутска о приостановлении деятельности стоматологической клиники. Исковые требования прокурора были удовлетворены в полном объеме[97].

Приведенный пример показывает, что прокурором выполнена задача по защите прав участников экономических отношений — лиц, являющихся клиентами (потенциальными клиентами), т.е. пользователями услуг, названного общества, здоровью которых мог быть причинен вред.

Кроме того, этот пример — показатель эффективной работы прокурора по реальному восстановлению нарушенных прав.

Итак, автором сформулированы следующие выводы по § 2.2:

— при рассмотрении дел об административных правонарушениях в арбитражных судах прокурором выполняются задачи по укреплению законности

---

[96]Назрицкая Т. С. Универсальность участия прокурора в арбитражном процессе при рассмотрении дел об административном правонарушении // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). - 2022. - № 3. - С. 136-144.

[97] Решение Октябрьского районного суда г. Иркутска от 31.10.2019 по делу № 2-4809/2019 // [Электронный ресурс]. - URL: https://oktiabrsky--irk.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=461686611&delo_id=1540005&new=0&text_number=1 (дата обращения: 01.03.2023).

и предупреждению правонарушений не только в экономической, но и в социальной сферах правоотношений; защите не только публичных, но и общественных, в ряде случаев - частных интересов. Это реализовывается прокурором посредством предоставленных ему Законом о прокуратуре и законодательством об административных правонарушениях полномочий (возбуждение дела об административном правонарушении и направление его на рассмотрение в арбитражный суд, оспаривание ненормативных актов). Таким образом выполняемые 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);

— вышеуказанные задачи прокурором реализуются по результатам комплексной работы по реальному восстановлению нарушенных прав и достижению целей административного наказания;

ГЛАВА 3. Оптимизация правового регулирования участия прокурора в арбитражном суде по делам об административных правонарушениях

3.1. Проблемы правоприменения при рассмотрении арбитражными судами дел об административных правонарушениях по заявлениям прокуроров

В настоящей работе проанализированы случаи из судебной практики, свидетельствующие о неверной трактовке судами положений закона и постановлений высших судов (пленумов ВС и ВАС РФ) о вопросах участия прокуроров в арбитражном процессе по делам об административных правонарушениях.

Это усугубляет ситуацию с процессуальными полномочиями прокуратуры, и так необоснованно законодательно ограниченными в АПК РФ и восполненными за счет разъяснений высших судов. Очевидно, это объясняется сложной нормативной конструкцией применения АПК РФ и КоАП РФ в ходе разрешении соответствующих споров, большой загруженностью судов и «текучкой» кадров[98].

Председатель Совета судей В. В. Момотов в октябре 2020 г. упоминал в своей речи о текучести кадров среди судей в диапазоне от 100 до 400 %[99].

Ранее в контексте теоретического анализа вопроса участия прокурора в арбитражном процессе автором упомянуто разъяснение Пленума ВАС РФ, содержащееся в постановлении от 23.03.2012 № 15 (абз. 2 п. 1), в котором обозначено, что с учетом ч. 1 ст. 202 и ч. 1 ст. 207 АПК РФ, поскольку главой 25 Кодекса не установлено иное, полномочия прокурора на участие в делах об административных правонарушениях определяются в соответствии с КоАП РФ.

---

[98] Статистика Суддепа: первое полугодие 2022-го в арбитражных судах //[Электронный ресурс]. - URL: https://pravo.ru/news/243302/ (дата обращения: 01.03.2023).

[99] Виктор Момотов назвал приоритетную задачу российского правосудия // [Электронный ресурс]. - URL: https://pravo.ru/news/226950/ (дата обращения: 07.01.2023).

Этим разъяснением фактически ВАС РФ допустил участие прокурора в арбитражном процессе в рассматриваемой категории споров, указав на необходимость учета положений КоАП РФ.

Следует отметить, что до настоящего времени законодательством не закреплен обязательный характер постановлений Пленума ВС РФ. Основы теории государства и права гласят, что источником права в Российской Федерации является закон. Вместе с тем до настоящего времени не утихают споры об обязательности выносимых ВС РФ актов. Например, по мнению А. И. Рарога, ни из Конституции РФ, ни из федеральных конституционных законов, ни из федеральных законов не следует, что разъяснения Пленума ВС РФ носят нормативный характер, обязательный для судебных органов страны[100].

Таким образом, не приходится уверенно полагать, что вышеупомянутое постановление Пленума однозначно закрепляет позицию прокурора в арбитражном суде и гарантирует осуществление им полномочий в полном объеме, — требуется внесение соответствующих изменений в федеральное законодательство.

Приведем несколько примеров из судебной практики, наглядно свидетельствующих о неверной трактовке судами разъяснений высших судов (и законов), что влечет фактическое ограничение прокурора в его процессуальных правах и затягивает процесс принятия решения по поступившим заявлениям.

Вышеупомянутое постановление Пленума способствовало минимизации неоднородной судебной практики, однако не полностью ее искоренило. Так, формулировка полномочий прокурора в ключе их ограничения защитой прав конкретных лиц в арбитражном процессе (п. 3 постановления Пленума ВАС РФ от 23.03.2012 № 15) также спровоцировала неоднородность судебной практики и неверную трактовку судами норм процессуального и материального права. Например, прокурор Алтайского края в 2016 г. обратился в Арбитражный суд региона с заявлением к Федеральной службе по надзору в

---

[100] Рарог А. И. Правовое значение разъяснений Пленума Верховного Суда Российской Федерации // Государство и право. 2001. № 2. С. 51-57.

сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Алтайскому краю об отмене и о восстановлении срока на обжалование постановления о привлечении индивидуального предпринимателя к административной ответственности. Однако суд производство прекратил, сославшись на п. 3 постановления Пленума ВАС РФ от 23.03.2012 № 15 о том, что прокурор не может обжаловать в арбитражном суде постановление административного органа в отношении конкретного лица (индивидуального предпринимателя).

В определении апелляционный суд признал приведенную позицию суда первой инстанции необоснованной и указал, что участие прокурора в делах об административных правонарушениях определяется в соответствии с КоАП РФ. При этом нормами КоАП РФ, которыми установлены общие правила обжалования постановлений административных органов, не предусмотрены различия в обжаловании постановлений по делам об административных правонарушениях в зависимости от лица, уполномоченного оспаривать такие постановления в рамках производства по делу об административном правонарушении. Рассмотрение заявлений лиц, в отношении которых вынесены постановления, и протестов прокуроров на такие постановления осуществляется по одним и тем же правилам[101].

В 2017 г. прокурор Гагаринского района г. Севастополя направил заявление в Арбитражный суд г. Севастополя о привлечении одного из индивидуальных предпринимателей к ответственности по ч. 2 ст. 14.43 КоАП РФ. Однако судом заявление прокурору было возвращено на основании того, что протокол об административном правонарушении был составлен неправомочным лицом. При этом суд указал, что в полномочия прокурора не входит подача заявления в порядке ст. 202 АПК РФ по причине того, что прокурор только возбуждает дело об административном правонарушении и передает его в орган или должностному лицу, указанному в ст. 23.13 КоАП РФ. Суд отметил, что в

---

[101] Постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда по делу от 06.06.2017 № А03-20078.2016 //[Электронный ресурс].- URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/f86fd09d-2442-4e3e-b826-a127b14fdeda/d1ee0977-569e-4fcd-9a28-51645e74a811/A03-20078-2016_20170606_Reshenija_i_postanovlenija.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 01.03.2023).

представленных прокурором материалах отсутствует решение органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление федерального государственного надзора в области промышленной безопасности, о передаче дела об административном правонарушении на рассмотрение в арбитражный суд.

Исследовав доводы последовавшей после вынесения решения апелляционной жалобы прокуратуры, судебная коллегия апелляционной инстанции, отменяя незаконный судебный акт, отметила, что прокурор — это уполномоченное на осуществление административного преследования должностное лицо, также обладающее всеми полномочиями, в том числе по передаче дела об административном правонарушении на рассмотрение в арбитражный суд.

Автор обращает внимание на то, что приведенные решения были вынесены спустя непродолжительное время года после того, как были изданы соответствующие разъяснения ВАС РФ и сформировалась судебная практика по аналогичным делам.

Но, как оказалось, это не единственные подобные случаи в практике.

В 2019 г. Арбитражный суд Карачаево-Черкесской Республики отказал прокурору Малокарачаевского района Карачаево-Черкесской Республики в удовлетворении его заявления о привлечении индивидуального предпринимателя к административной ответственности на основании того, что подобное дело может быть рассмотрено арбитражным судом лишь в том случае, если оно передано на рассмотрение суду только уполномоченным на осуществление государственного строительного надзора органом.

Суд апелляционной инстанции, отменяя определение об отказе в принятии заявления, указал на установленные в федеральном законодательстве полномочия прокурора, т.е. признал правомерность обращения прокурора в

арбитражный суд с заявлением о привлечении лица к административной ответственности, что отразил в соответствующем постановлении[102].

Примечательно, что, исходя из банка решений арбитражных судов, такой неверной позиции Арбитражный суд Карачаево-Черкесской Республики придерживался еще в нескольких аналогичных спорах.

Практике известны и иные случаи.

Решением Арбитражного суда Архангельской области в 2022 г. было отказано в удовлетворении заявления прокурора г. Архангельска о привлечении арбитражного управляющего к административной ответственности, поскольку по решению суда совершенное противоправное деяние является малозначительным.

Не согласившись с таким выводом, прокурор обратился в Четырнадцатый арбитражный апелляционный суд, который признал, что арбитражный управляющий совершил действия, которые фактически создали существенную угрозу охраняемым законом общественным отношениям.

Решением суда апелляционной инстанции приняты во внимание обоснованные доводы жалобы прокурора, виновное лицо привлечено к административной ответственности[103].

Автор считает, что это является еще одним примером значимости роли участия прокурора в арбитражном процессе при рассмотрении таких споров, которое, помимо всего прочего, также носит и предупредительный характер (благодаря прокурору в полной мере достигаются задачи законодательства об административных правонарушениях).

---

[102] Решение Шестнадцатого арбитражного апелляционного суда от 28.08.2019 № 16АП-3616/2019 по делу № А25-1661/2019 //[Электронный ресурс]. -URL: https://kad.arbitr.ru/Card/da499697-1222-4493-bee3-32f56d95c166 (дата обращения: 30.12.2021).

[103] Постановление Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 01.12.2022 по делу № А05-8099/2022 //[Электронный ресурс].- URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/0bb546e4-8741-4dfc-9605-e17fcb607ea1/a49ddf90-716c-4b0b-a29a-8efb6ebf2c3d/A05-8099-2022_20221201_Postanovlenie_apelljacionnoj_instancii.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 01.01.2023).

Кроме того, приведенное выше решение Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда прямо указывает на предмет защиты прокурора в данном деле — общественные отношения.

Указанные примеры подтверждают мнение Е. В. Кремневой о том, что «отсутствие в законе четкого определения статуса прокурора, целей и задач его вступления в дело в арбитражном суде, объема его прав и обязанностей в зависимости от формы участия приводит к тому, что суды не всегда правильно устанавливают процессуальное положение прокурора»[104], а также отрицательную оценку упомянутого выше факта отсутствия закрепления правового статуса прокурора.

Такие случаи неверной трактовки закона допускаются судами и по другим категориям дел. Так, в 2017 г. одно из унитарных предприятий обратилось в Арбитражный суд Уральского округа с требованием о признании незаконным и отмене постановления отдела государственного архитектурно-строительного надзора Министерства обороны РФ о назначении административного наказания по ч. 1 ст. 9.4 КоАП РФ. Решением суда требования предприятия были удовлетворены. С подобной позицией не согласилась Военная прокуратура Челябинского гарнизона и обратилась в суд апелляционной инстанции с жалобой в порядке ст. 42 АПК РФ.

В определении о возвращении прокурору жалобы суд указал, что прокуратурой не обосновано, каким образом оспариваемым судебным актом непосредственно затрагиваются права или обязанности подателя апелляционной жалобы, т.е. самого прокурора.

Кроме того, судом отмечено, что обращение прокурора с апелляционной жалобой на решение суда по делу об оспаривании постановления о назначении административного наказания не отнесено к случаям, перечисленным в ч. 1 ст. 52 АПК РФ. При этом материалами дела подтверждено,

---

[104] Кремнева Е. В. Проблемы унификации процессуального статуса прокурора в гражданском, арбитражном и административном процессах // Проблемы реализации полномочий прокурора в гражданском, административном и арбитражном процессе. - 2019. - С. 40-47.

что Военной прокуратурой Челябинского гарнизона проведена проверка исполнения законодательства в области капитального строительства в деятельности вышеуказанного предприятия, по результатам которой возбуждено дело об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 9.4 КоАП РФ.

Административный орган, в свою очередь, назначил предприятию административное наказание и штраф в размере 150 тыс. руб.

Учитывая изложенное, Арбитражный суд Уральского округа, принимая решение об отмене определения суда апелляционной инстанции, отметил, что прокурор в ходе реализации своих полномочий, установленных в Закон о прокуратуре, имел право обратиться в арбитражный суд для участия в деле об административном правонарушении, инициированном им в ходе проведения проверки исполнения требований законодательства[105].

К сожалению, в этом деле прокурором не была проявлена должная принципиальность. После вынесения Арбитражным судом Уральского округа постановления о направлении дела в нижестоящий суд для решения вопроса о принятии к производству апелляционной жалобы судом апелляционной инстанции жалоба вновь была возвращена прокурору, поскольку обжалуемое им решение вступило в законную силу. Соответствующее определение вступило в законную силу, и прокурором обжаловано не было.

Вместе с тем позднее в обзоре практики ВС РФ указал, что прокурор вправе обжаловать вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении независимо от его участия в рассмотрении дела об административном правонарушении[106].

---

[105] Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 21.08.2017 № Ф09-5372/17 по делу № А71-2374/2017 //[Электронный ресурс].- URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/00c88e47-747f-45b6-a82c-fedaf7e13591/38b7174e-6abd-4abd-ad23-877414807339/A71-2374-2017_20170821_Reshenija_i_postanovlenija.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 01.03.2023).

[106] Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2020) (утв. Президиумом ВС РФ 10.06.2020) // [Электронный ресурс]. - URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_354704/ (дата обращения: 01.03.2023).

Можно сделать вывод, что Семнадцатым арбитражным апелляционным судом при вынесении названного определения не были приняты во внимание положения ч. 3 ст. 30.12 КоАП РФ, в соответствии с которыми прокурор обладает правом принесения протеста на вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении.

Следует отметить примеры отказа арбитражным судом в удовлетворении требований по делу об административном правонарушении по причине отсутствия у прокурора компетенции на обращение в суд.

Решением Арбитражного суда Смоленской области (оставлено судом апелляционной инстанции без изменения) в удовлетворении заявления смоленского транспортного прокурора о привлечении индивидуального предпринимателя к административной ответственности по ч. 1 ст. 14.43 КоАП РФ было отказано по причине того, что транспортный прокурор не осуществляет надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина в сферах, не относящихся к транспорту, поэтому он вышел за пределы предоставленных законом полномочий, нарушив положения приказа Генеральной прокуратуры РФ от 07.05.2008 № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур».

Арбитражный суд Центрального округа отменил судебные акты арбитражных судов первой и апелляционной инстанций, отметив, что вывод судов о том, что смоленский транспортный прокурор вышел за пределы своих полномочий, не основан ни на нормах КоАП РФ, ни на нормах Закон о прокуратуре[107].

Практике известны и другие случаи необоснованного возвращения судами заявлений прокурорам по иным причинам. Так, прокурор Верх-Исетского района г. Екатеринбурга в 2018 г. обратился в Арбитражный суд Свердловской области с заявлением о привлечении директора ООО «СтройУправление-44» к

---

[107] Решение Арбитражного суда Смоленской области от 06.09.2016 по делу № А62-4207/2016 // [Электронный ресурс]. - URL: http://kad.arbitr.ru/Card/a66f1e9f-5a95-4006-a222-f47318a891d7 (дата обращения: 30.12.2021).

административной ответственности, предусмотренной частью 2 ст. 14.12 КоАП РФ. Прокурором при рассмотрении обращения временного управляющего ООО «СтройУправление-44» о возможном нарушении руководителем указанного общества законодательства о несостоятельности (банкротстве) было установлено, что руководитель организации совершил действия, заведомо влекущие неспособность общества удовлетворить в полном объеме требования кредиторов по денежным обязательствам.

Тем не менее суд пришел к выводу, что спор не подлежит рассмотрению в арбитражном суде и возвратил заявление на основании п. 1 ч. 1 ст. 129 АПК РФ в связи с тем, что дело неподсудно данному арбитражному суду[108].

Постановлением Семнадцатого арбитражного апелляционного суда определение суда первой инстанции было отменено, дело направлено на новое рассмотрение в Арбитражный суд Свердловской области.

Аналогичное определение о возвращении прокурору заявления было принято Арбитражным судом г. Москвы по делу № А40-88210/2020. Вынесению этого акта предшествовало обращение в суд Симоновского межрайонного прокурора г. Москвы с заявлением о привлечении генерального директора АО «Финансовое агентство по сбору платежей» к административной ответственности по ч. 2 ст. 14.57 КоАП РФ[109].

Подобные решения необоснованно ограничивают положение прокурора в арбитражном процессе, явно не способствуют соблюдению разумных сроков рассмотрения дел, оптимизации деятельности судов, целям и задачам административного судопроизводства.

Вместе с тем их изучение и анализ могут пригодиться при подготовке прокурорами апелляционных жалоб и вынесении арбитражными судами решений

---

[108] Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 15.05.2018 № 17АП-6031/2018-АК по делу № А60-12921/2018// [Электронный ресурс]. - URL: http://kad.arbitr.ru/Card/bef50069-41fa-49f0-d64bb68 02cf6 (дата обращения: 30.12.2021).

[109] Определение Арбитражного суда г. Москвы о возвращении искового заявления от 04.06.2020 по делу № А40-88210/20-2-448 // [Электронный ресурс]. - URL: https://kad.arbitr.ru/Card/379e1bcb-4aad-45a5-9aaa-62d61a54799c (дата обращения: 30.12.2021).

по спорам с участием прокуроров. Эти материалы могут быть включены в методические рекомендации, обзоры, информационные письма.

Впрочем, нельзя говорить о несовершенстве практики рассмотрения соответствующих споров в арбитражных судах, не упомянув о том, что органами прокуратуры при предъявлении в арбитражные суды заявлений о привлечении к административной ответственности также допускаются нарушения как процессуального, так и материального прав. Так, частью 2 ст. 26 Закон о прокуратуре установлено требование, что органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы и должностных лиц, которые осуществляют контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, а также не вмешиваются в оперативно-хозяйственную деятельность организаций.

Вместе с тем это требование на практике, к сожалению, не всегда абсолютно соблюдается прокурорами, что является одной из давно обсуждаемых проблем в практике и теории прокурорского надзора.

Например, Конаковской межрайонной прокуратурой Тверской области проведена проверка по обращению ООО «Газпром межрегионгаз Тверь» по факту непредоставления МУП ЖКХ «Дмитрова гора» обеспечения исполнения обязательств по оплате газа в виде банковской, государственной или муниципальной гарантии (организация не исполняла свои обязательства по оплате потребленного ресурса в полном объеме).

В связи с выявленными нарушениями закона прокурором в отношении директора организации возбуждено дело об административном правонарушении, предусмотренном ст. 14.61 КоАП РФ, заявление прокурора о привлечении к ответственности должностного лица рассмотрено Арбитражным судом и удовлетворено[110].

Возбуждение дела о названном административном правонарушении не относится к исключительной компетенции прокурора: составить

---

[110] Решение Арбитражного суда Тверской области от 11.02.2021 № А66-13239/2020 // [Электронный ресурс] . - URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/8c48c609-05d4-4aba-a75e-6cc998e628dc/710ec8e2-8955-42fc-8b54-b89b29f32689/A66-13239-2020_20210211_Reshenie.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 01.03.2023).

соответствующий протокол может орган исполнительной власти, осуществляющий федеральный государственный надзор в области промышленной безопасности.

Из решения суда следует, что поводом к возбуждению административного судопроизводства послужило обращение ООО «Газпром межрегионгаз Тверь» в районную прокуратуру. Вместе с тем согласно п. 3.5 Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации (утв. приказом Генеральной прокуратуры от 30.01.2013 № 45) это обращение должно было быть направлено для рассмотрения по компетенции.

Кроме того, случаи неисполнения обязательств ряда компаний перед ООО «Газпром межрегионгаз Тверь» носят неединичный характер. Исходя из сведений, размещенных в средствах массовой информации, аналогичные нарушения выявлялись прокуратурой в деятельности тех же предприятий ЖКХ не только в 2021, но и в 2020 и 2018 гг.

Системность допускаемых нарушений свидетельствует об отсутствии внимания к указанной проблеме со стороны компетентных органов, требует направления соответствующей информации в их адрес и принятия необходимых мер. Работу таких органов фактически заменила деятельность Конаковской межрайонной прокуратуры Тверской области.

Конечно, существует определенная доля дел, инициированных прокурорами, по которым суды отказывают в удовлетворении требований прокуратуры, в том числе из-за малозначительности совершенного правонарушения.

Так, Арбитражным судом г. Севастополя рассмотрено заявление прокуратуры Ленинского района г. Севастополя о привлечении ООО «Торговый дом “Гесс и Ко”» (организация) к ответственности за совершение правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 7.24 КоАП РФ (право возбуждения дела по этой статье относится к исключительной компетенции прокурора).

Прокуратурой было выявлено, что организацией используются нежилые помещения в здании административно-лабораторного корпуса ФГБУН ФИЦ ИнБЮМ без надлежаще установленных документов, хотя федеральным учреждением ведется переписка с организацией по вопросу надлежащего оформления договорных отношений. При этом, как было установлено, организация не допускает безвозмездного использования федеральной собственности и ежемесячно перечисляет на счет федерального учреждения средства за фактическое пользование имуществом, что также надлежаще подтверждается банковскими поручениями.

Решением суда в удовлетворении требований прокурора о привлечении организации к административной ответственности было отказано в силу малозначительности нарушения .

По мнению автора, представленный пример и ему подобные следует отражать в информационно-аналитических документах и обзорах практики Генеральной прокуратуры РФ для предотвращения распространения такого опыта неуместного вмешательства в деятельность коммерческих организаций с целью наращивания статистических показателей.

Следует обратить внимание на то, что допускаемые прокурорами просчеты являются предметом обсуждений межведомственных совещаний, заседаний коллегий. Например, в 2020 г. в прокуратуре Республики Крым состоялся учебно-методический семинар, посвященный вопросам реализации прокуратурой полномочий в арбитражном процессе.

Опыт проведения региональной прокуратурой такого мероприятия положителен, поскольку для обсуждения проблемных вопросов были приглашены заместитель председателя Арбитражного суда Республики Крым и судьи ВС Республики Крым. Подобный пример взаимодействия прокуратуры и суда должен перениматься и прокурорами других субъектов .

Практика содержит примеры нарушения процессуальных и материальных норм при возбуждении прокурорами соответствующих дел об административных правонарушениях (к примеру, неизвещение привлекаемого к

ответственности лица о возбуждении в отношении него дела об административной ответственности, возбуждение дела в отсутствие состава или события административного правонарушения и т.д.), итогом рассмотрения которых явились обоснованные решения арбитражных судов об отказе в удовлетворении заявленных требований прокуратуры, а в ряде случаев имело место фактически необоснованное вмешательство прокуроров в оперативно-хозяйственную деятельность организаций[111][112].

Приведенная в настоящем параграфе судебная практика демонстрирует примеры нарушения прав участников административно-деликтных дел, рассматриваемых арбитражными судами.

Принимая во внимание высокую оценку деятельности прокуроров, озвученную Президентом Российской Федерации на расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры в 2024 году[113], универсальный характер их полномочий, необходимо устранить проблемы правоприменительной практики, касающихся участия прокурора в рассмотрении арбитражными судами дел об административных правонарушениях, для чего «принимать шаги» по совершенствованию законодательства, а также организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры РФ, разъяснений Пленума ВС РФ . На взгляд автора, сегодня эти вопросы приобретают особую важность с учетом необходимости укрепления законности, защиты прав граждан в условиях внешнеполитического давления, в том числе на территории новых субъектов Российской Федерации.

---

[111] Конаковская прокуратура возбудила дела в отношении предприятий ЖКХ, задолжавших за газ около 25 млн рублей //[Электронный ресурс]. - URL: https://tverigrad.ru/publication/konakovskaya-prokuratura-vozbudila-dela-v-otnoshenii-predpriyatijj-zhkkh-zadolzhavshikh-za-gaz-okolo-25-mln-rublejj/ (дата обращения: 01.03.2023) ; В Тверской области директора МУП наказали за долги газовщикам // [Электронный ресурс]. - URL: https://tvernews.ru/amp/news/266093/ (дата обращения: 01.03.2023).

[112] Решение Арбитражного суда Мурманской области от 17.05.2022 по делу № А42-10514/2021 //[Электронный ресурс]. - URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/94c1973e-7f7d-4087-acf4-4e84285c7e31/377a70d3-0208-4633-ae5e-4741e4d32f38/A42-10514-2021_20220517_Reshenija_i_postanovlenija.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 01.01.2023).

[113] Расширенное заседание коллегии Генеральной прокуратуры РФ //[Электронный ресурс]. - URL: http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/deliberations/73735 (дата обращения: 01.05.2024).

По вышеизложенному параграфу автором сформулированы следующие выводы:

— с целью исключения споров о подмене деятельности контролирующих органов необходимо дополнить п. 2.1 приказа Генеральной прокуратуры РФ от 19.02.2015 № 78 положением о том, что в семидневный срок (по аналогии с Инструкцией № 45) со дня получения информации о возможном административном правонарушении надлежит рассматривать вопрос о направлении сведений в компетентные органы для принятия соответствующих решений.

— в п. 3 постановления Пленума ВАС РФ от 23.03.2012 № 15 указано, что прокурор вправе обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании недействительным ненормативного правового акта, если полагает, что оспариваемый акт не соответствует закону или иному нормативному правовому акту и нарушает права и законные интересы **неопределенного круга лиц или иные публичные интересы** в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Если при рассмотрении заявления прокурора об оспаривании ненормативного правового акта арбитражный суд установит, что оно предъявлено в интересах конкретного лица (лиц), в отношении которого акт принят, суд со ссылкой на п. 1 ст. 150 АПК РФ прекращает производство по делу об оспаривании ненормативного правового акта.

Впрочем, согласно ч. 1 ст. 52 АПК РФ прокурор вправе обратиться в арбитражный суд с соответствующими заявлениями, если ненормативные правовые акты затрагивают **права и законные интересы организаций и граждан** в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Подобное положение трактуется, на взгляд автора, шире и не только предусматривает защиту прокурором публичного и общественного интереса, но и допускает защиту частного интереса конкретной организации или конкретного гражданина.

По своей природе постановление контролирующего органа (например, налогового органа, т.е. органа государственной власти) о привлечении лица к административной ответственности является ненормативным правовым актом, и прокурор, обладая соответствующим полномочием в соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 25.11 КоАП РФ, имеет право обратиться в арбитражный суд с заявлением об оспаривании указанного постановления.

Обоснованность приведенной автором позиции подтверждает судебная практика.

3.2. Опыт зарубежных стран в вопросе регулирования участия прокурора в рассмотрении арбитражными судами дел об административных правонарушениях

Для исследований в области права, помимо полученного практического опыта, который является важной частью для осознания целесообразности выдвижения тех или иных научных предложений, эффективным инструментом является сравнение правового регулирования того или иного явления с аналогичным его регулированием в других странах. С точки зрения изучения фигуры прокурора в арбитражном процессе круг государств, чье правовое регулирование указанного вопроса будет вызывать интерес, ограничен, по мнению автора, странами СНГ.

В странах Содружества продолжает функционировать прокуратура, схожая по модели с прокуратурой Российской Федерации, однако, безусловно, имеющая свои особенности (в результате распада СССР одна часть республик пошла по пути отторжения единого социалистического прошлого, а другая не отвергла этот опыт и продолжила обмен им при формировании организационно-правовых форм отправления правосудия).

Автором предлагается свое определение сравнительного метода применительно к теме настоящей работы, и определяется он как метод исследования, при помощи которого представляется возможным выявить

закономерности и различия в функционировании органов прокуратуры в сфере производства по делам об административных правонарушениях, участия прокуроров в специализированных судах, рассматривающих экономические споры.

С целью получения соответствующих результатов, как считает автор, необходимо применять данный метод не только к функционированию органов прокуратуры, но и к работе судов, рассматривающих экономические споры в странах, взятых для сравнения.

Автор соглашается с профессором А. Бланкенагелем, который высказался о сравнительном правоведении как о ключевом занятии для любого юриста и обозначил причину этого: «Во-первых, это энциклопедический характер знания того, как функционируют другие правовые системы. Необходимо упомянуть и об экономии времени в поиске того, не предлагается ли другой правовой системой удовлетворительное и убедительное решение тех проблем, которые еще предстоит решить в собственной правовой системе; если такие решения конкретных проблем находятся, с полки готовых правовых решений берется наиболее подходящее, как если бы речь шла о покупках в магазине самообслуживания»[114].

Изучение деятельности органов прокуратуры в ключе сравнительного правоведения легло в основу многих научных трудов. Примером тому могут служить работы О. В. Воронина, А. А. Жидких, Е. Г. Князевой, диссертации Т. И. Отческой, И. В. Решетниковой, а также других авторов. В этих работах едина идея — обращение к зарубежному опыту для достижения цели обеспечения эффективного функционирования органов прокуратуры.

Правовое регулирование деятельности органов прокуратуры в Российской Федерации составляет предмет исследования в трудах ряда теоретиков и практиков ближнего зарубежья. Примерами тому могут служить

---

[114] Бланкенагель А. О скрытой пользе сравнительного правоведения и сравнительного конституционного права // Сравнительное конституционное обозрение.- 2004.- № 3.- С. 51-52.

работы А. Т. Ариповой, М. Т. Кемалова, Ш. Ш. Ормановой (Республика Казахстан), П. В. Мытника (Республика Беларусь).

По мнению доктора юридических наук А. Я. Сухарева, «стратегией реформирования прокуратуры как важнейшего контрольно-надзорного органа Российского государства может являться лишь поэтапная в рамках переходного периода эволюция этого института, интегрирующего отечественный и зарубежный опыт»[115].

Как указывает В. С. Кашенков, «нет ничего ценнее международного опыта, выработанного усилиями поколений, коллективным сознанием, нет ничего полезнее обмена таким опытом»[116].

Ряд стран — членов СНГ (некоторые в большой, некоторые в меньшей части) и Российская Федерация тесно взаимодействуют по вопросам функционирования органов прокуратуры, формируют совместные документы, проводят встречи, наносят визиты, обмениваются опытом. Сегодня развиваются торговые отношения с государствами — участниками ЕАЭС, происходит переход к новым точкам соприкосновения путем использования совместных соглашений.

Результатом взаимодействия может стать выработка тех или иных изменений в законодательстве с учетом имеющихся пробелов.

Из анализа сведений с интернет-сайта Генеральной прокуратуры РФ следует, что Генеральный прокурор РФ часто проводит встречи по различным вопросам с прокурорами республик Азербайджан, Беларусь, Казахстан и Армения. Например, только за четыре месяца 2024 г. состоялось более 10 таких встреч и совместных мероприятий. Так, 3 сентября 2021 г. И. Краснов принял участие в работе VI Восточного экономического форма — 2021 на сессии «Национальная юрисдикция и доверие в международных отношениях как гарант привлечения инвестиций». Среди участников мероприятия был Генеральный прокурор

---

[115]Сухарев А. Я. Российская прокуратура: история и реальность преобразования // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. - 2023 - № 3 (95) - С. 222 -230.

[116] Кашенков В. С. Хозяйственные суды Беларуси: история, состояние, перспективы // Вестник Высшего Хозяйственного Суда Республики Беларусь.- 2007.- № 23. - С. 20-32.

Республики Армения А. Давтян[117].

На встрече Генеральный прокурор РФ отметил, что внес главе государства предложение о введении административной ответственности для должностных лиц за нарушения недавно принятого закона в сфере государственного и муниципального контроля, который предоставил предпринимателям дополнительную защиту от необоснованных проверок со стороны контролирующих структур.

Указанное заявление Генерального прокурора РФ, возможно, скажется не только на укреплении международных отношений (в сфере привлечения инвестиций), но и послужит хорошим примером совершенствования законодательства для зарубежных стран.

В ноябре 2021 г. состоялся российско-азербайджанский круглый стол на тему «Организация работы по обеспечению участия прокуроров в рассмотрении судами гражданских и арбитражных дел, а также дел об административных правонарушениях»[118].

Отмечается, что участники встречи обсудили приоритетные направления работы органов прокуратуры Российской Федерации в названных сферах. Азербайджанские коллеги поделились опытом работы национальных органов прокуратуры. По результатам встречи стороны договорились о продолжении обмена опытом по обозначенным вопросам и о дальнейшем развитии взаимодействия.

Тесным сотрудничеством характеризуются отношения с прокуратурой Республики Казахстан. Так, в апреле 2021 г. прошла встреча И. Краснова и Генерального прокурора Республики Казахстан Г. Нурдаулетова. По завершении встречи Генеральный прокурор Российской Федерации, выражая благодарность

---

[117] В рамках ВЭФ-2021 состоялась сессия Ассоциации юристов России //[Электронный ресурс]. - URL: http://alrf.ru/news/v-ramkakh-vef-2021-sostoyalas-panelnaya-sessiya-assotsiatsii-yuristov-rossii/?ysclid=l094uartzu (дата обращения: 01.03.2023).

[118] Представители генпрокуратур России и Азербайджана провели круглый стол по вопросам организации участия прокуроров в рассмотрении судами гражданских и арбитражных дел, а также дел об административных правонарушениях //[Электронный ресурс].- URL: https://procrf.ru/news/2499762-predstaviteli-genprokuratur-rossii-i.html (дата обращения: 01.03.2022).

своему зарубежному коллеге за вклад в развитие сотрудничества, вручил в знак уважения Почетную грамоту Генерального прокурора Российской Федерации[119].

С Генеральным прокурором Республики Беларусь в октябре 2021 г. подписан план совместных мероприятий на 2022 г. На встрече с главой союзного государства И. Краснов подчеркнул, что у России и Белоруссии имеются общие задачи, которые реализуются в том числе благодаря созданной в рамках Союзного государства Объединенной коллегии генеральных прокуроров Беларуси и России.

Если углубляться в изучение вопроса международного взаимодействия прокуратуры Российской Федерации (не только с перечисленными в примерах странами), можно отметить, что за последний год это направление активизировалось: на встречах с зарубежными коллегами не только обсуждаются вопросы совместной борьбы с преступностью, но и происходят обмен опытом и формирование общих подходов по многим вопросам, в том числе в сфере экономики.

Результатом встречи обычно является издание совместных документов, значимых для развития национального законодательства.

В чем схожесть и отличие органов прокуратуры в странах Содружества, и имеет ли смысл заимствование опыта для усовершенствования арбитражного процессуального законодательства и законодательства об административных правонарушениях?

С этой целью проанализируем национальные законы о прокуратуре ряда упомянутых стран. Так, в соответствии с Законом Республики **Армения** от 01.12.2017 № ЗР-198 «О прокуратуре»[120] в полномочия прокуратуры не входит возбуждение дел об административных правонарушениях. При этом закреплено, что прокурор в случаях и порядке, установленном законом, обжалует постановления судов. Вместе с тем указанное полномочие является

---

[119] Генеральный прокурор РФ Игорь Краснов встретился с Генеральным прокурором Республики Казахстан Гизатом Нурдаулетовым для обсуждения вопросов сотрудничества //[Электронный ресурс]. - URL: https://procrf.ru/news/2431984-generalnyiy-prokuror-rf-igor.html (дата обращения: 01.03.2022).

[120]Законодательство стран СНГ// [Электронный ресурс]. - URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=113216 (дата обращения: 01.03.2022).

ограниченным: прокурор может опротестовать только не вступивший в законную силу судебный акт, который, по его мнению, является незаконным и необоснованным и только в том случае, если прокурор участвовал в деле.

В стране действуют несколько специализированных судов: уголовные, гражданские и административные. При этом ранее в Армении непродолжительное время существовал Экономический суд, в дальнейшем упраздненный в 2007 г. Принятие такого решения, со слов тогдашнего министра юстиции Г. Даниеляна, было обусловлено тем, что компетенция этого специализированного суда дублирует компетенцию гражданских судов.

Таким образом, законодательство Республики Армения, исходя из приведенного анализа, не предусматривает настолько широкие полномочия прокурора, как российское законодательство; аналога российских государственных арбитражных судов в данной стране также нет.

Сопоставляя указанные обстоятельства с состоянием законности в Республике Армения, можно отметить неоднозначные оценки эффективности армянской прокуратуры. Так, в стране не один год наблюдается значительный рост преступности[121]; в самой системе органов прокуратуры ведутся разговоры о восполнении существующих пробелов в законодательстве Республики Армения с целью повышения эффективности прокуратуры (о необходимости дополнений в Закон «О прокуратуре», Кодекс Республики Армения об административных правонарушениях)[122]. Еще в 2017 г. Н. Пашинян (нынешний премьер-министр), будучи депутатом армянского парламента, выразил недоверие генеральной прокуратуре, поставив под сомнение эффективность ее деятельности[123].

---

[121] На заседании комиссии обсуждено сообщение о деятельности Прокуратуры РА в 2023 г. //[Электронный ресурс]. - URL: http://ns1.parliament.am/news.php?cat_id=2&NewsID=20499&year=2024&month=04&day=29&lang=rus (дата обращения: 01.07.2024).

[122] Ожидается повышение эффективности прокуратуры РА // [Электронный ресурс]. - URL: https://www.prosecutor.am/ru/article/2401 (дата обращения: 01.07.2024).

[123] Оппозиционный депутат армянского парламента поставил под сомнение эффективность работы Генеральной прокуратуры Армении // [Электронный ресурс]. - URL: https://russia-armenia.info/node/40259 (дата обращения: 01.07.2024).

Более широкие полномочия предоставлены прокурорам в Законе **Азербайджанской Республики** от 07.12.1999 № 767-IQ «О прокуратуре»[124], где указано, что прокуратура возбуждает в суде иск (подает заявление), принимает участие в качестве истца при рассмотрении дел по гражданским и экономическим спорам. Генеральная прокуратура Азербайджанской Республики изучает и обобщает опыт прокурорского надзора за исполнением законов, разрабатывает и осуществляет меры по совершенствованию прокурорского надзора и предотвращению правонарушений.

Законом предусмотрено, что при выявлении уголовного и административного правонарушений и в других случаях прокурор выносит соответственно решение о возбуждении уголовного дела или исполнении по административным проступкам либо другое решение.

В Азербайджанской Республике функционируют коммерческие суды, чья деятельность регламентируется Гражданским процессуальным кодексом Азербайджанской Республики, в соответствии с которым споры (коммерческие споры), связанные с осуществлением предпринимательской деятельности, рассматриваются коммерческими судами в порядке гражданского судопроизводства. При этом Кодекс относит к полномочиям коммерческих судов рассмотрение дел об административных правонарушениях.

Вместе с тем Кодексом Азербайджанской Республики об административных проступках прокурору предоставлены широкие полномочия.

Помимо полномочия возбуждать производство по любому делу об административных проступках, законодатель наделил прокурора исключительным правом инициировать данное производство по большому спектру таких составов, в число которых входят: нарушение финансовых правил в финансово-хозяйственной деятельности организаций, финансируемых из государственного бюджета; нарушение законодательства о государственных закупках, о государственном реестре недвижимого имущества, об ипотеке.

---

[124] Независимый Азербайджан //[Электронный ресурс]. - URL: https://republic.preslib.az/ru_d4-67.html (дата обращения: 01.03.2022).

Прокурор имеет право принимать участие в рассмотрении дел об административных проступках, давать заключения или заявлять ходатайства по вопросам, возникающим во время рассмотрения дела, подавать протест на решения или определения, принимаемые по делу об административных проступках. При этом законодатель не ограничил право участия прокурора в рассмотрении судами дел об административных проступках, направлении в суд протокола об административном проступке, каким-либо образом не сократил сроки подачи протеста на решение суда по делу об административном проступке.

Напротив, прокурору предоставлены полномочия по надзору за законностью такого производства: например, в ст. 104.4 Кодекса указывается, что полномочное должностное лицо, принявшее постановление о приостановлении производства по делу об административном проступке, обязано в течение 48 часов направить копию этого постановления прокурору, который, в свою очередь, проверяет его законность.

По мнению М. Ф. Гараевой, Азербайджан продолжает консервативный курс преемственности советских принципов организации и функционирования органов прокуратуры[125]. Говоря о таких принципах, можно, безусловно, отметить, что они были основаны на признании всеми органами, организациями, учреждениями исполнительной, законодательной и судебной власти широких полномочий прокурора, направленных на обеспечение законности в различных сферах правоотношений.

Российской Федерацией налажен процесс обмена опытом в области защиты прав предпринимателей, надзора за исполнением законов в сфере экономики, в вопросах участия прокурора в специализированных судах, в том числе по делам об административных правонарушениях, с прокуратурой Республики Азербайджан. Например, в 2021 г. состоялся круглый стол двух ведомств на тему организации работы по обеспечению участия прокуроров в рассмотрении гражданских и арбитражных дел, а также дел об административных

---

[125] Гараева М. Ф. Правовой статус азербайджанской и российской прокуратур как показатель разнонаправленных тенденций развития национальных правовых систем на постсоветском пространстве // Мировой судья. - 2012.- № 5. - С. 23-28.

правонарушениях[126], в 2023 — по вопросам защиты прав предпринимателей и охраны окружающей среды[127]. Имеющаяся в открытых источниках информация указывает на положительную оценку такого взаимодействия со стороны обеих сторон.

Продолжая разговор о деятельности органов прокуратуры в зарубежных странах, можно отметить, что строгих принципов в своей работе придерживается прокуратура **Республики Казахстан**. Например, с целью обеспечения благоприятной для бизнеса в стране атмосферы, способствующей развитию экономики, в Законе Республики Казахстан от 05.11.2022 № 155-VII ЗРК «О прокуратуре»[128] закреплено, что прокуратура не вправе вмешивается в деятельность субъектов предпринимательства, назначать проверки их деятельности, запрашивать информацию либо документы по основаниям, не предусмотренным законом. Принцип гласности деятельности органов прокуратуры выражен в ст. 33 названного Закона, где указывается, что органы прокуратуры вправе публиковать в средствах массовой информации акты прокурорского надзора и реагирования на незаконные действия (бездействие) и решения органов и должностных лиц, нарушающие права, свободы и законные интересы человека и гражданина, общества и государства, с соблюдением ограничений, установленных законодательством.

На взгляд автора, подобное право прокурора служит превентивной мерой, направленной на пресечение возможных нарушений, а также на формирование правового сознания граждан.

Указом первого Президента Республики Казахстан от 16.01.2001 № 535 в городе Алматы и Карагандинской области образованы

---

[126] В Генпрокуратуре Азербайджана подвели итоги московской встречи // [Электронный ресурс]. - URL: https://az.sputniknews.ru/20211206/v-genprokurature-azerbaydzhana-podveli-itogi-moskovskoy-vstrechi-436991131.html (дата обращения: 20.07.2024).

[127] Состоялись российско-азербайджанские круглые столы по вопросам защиты прав предпринимателей и охраны окружающей среды// [Электронный ресурс]. - URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/mass-media/news/archive?item=87749368 (дата обращения: 20.07.2024).

[128] Конституционный закон Республики Казахстан от 5 ноября 2022 года № 155-VII ЗРК//[Электронный ресурс]. - URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2200000155 (дата обращения: 01.03.2022).

специализированные межрайонные экономические суды. Наряду с экономическими судами в городах Нур-Султан и Алматы образовались первые специализированные межрайонные административные суды. Деятельность названных судов и соответствующее судопроизводство регламентированы в едином кодексе — Гражданском процессуальном кодексе Республики Казахстан от 31.10.2015 № 377-V ЗРК.

Следует отметить, что положениями данного Кодекса не предусмотрено ограничений полномочий прокуратуры в указанных судах. Так, его ст. 8 (абз. 2 ч. 2) гласит, что прокурор вправе обратиться в суд с иском в целях осуществления возложенных на него обязанностей и для защиты прав граждан и юридических лиц, **общественных** и государственных интересов.

Приведенное положение, на взгляд автора, является довольно размытым и допускает его широкое толкование (не ограничивает прокурора правом инициирования процесса только по определенным категориям дел).

Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 29.06.2020 № 350-VI больше ограничивает прокурора в его полномочиях при участии в осуществлении административных процедур. Так, в ст. 31 данного Кодекса определены конкретные категории дел, по которым прокурор вправе обратиться с иском в суд. Однако обозначенные категории дел предусматривают защиту прокурором не только государственных, но и частных, а также общественных интересов. Кроме того, названный Кодекс закрепляет, что высший надзор за законностью судебных актов, вступивших в законную силу, осуществляется Генеральным прокурором Республики Казахстан как непосредственно, так и через подчиненных ему прокуроров.

Кодексом определен широкий перечень административных дел, по которым прокурор вступает в процесс для дачи заключения. На взгляд автора, положительным является указание в законе порядка осуществления таких полномочий — посредством своевременного извещения судом обо всех назначенных к рассмотрению административных делах путем размещения

соответствующей информации на интернет-ресурсе суда[129]. Это упорядочивает работу как суда, так и прокуратуры, обеспечивая реализацию принципов законности и гласности.

Следует подчеркнуть, что вопросам защиты прав предпринимателей в Республике Казахстан уделяется достаточно большое внимание. Так, в 2022 г. благодаря действиям органов прокуратуры свыше 7,1 тыс. предпринимателей освобождены от незаконных штрафов на сумму 1,3 млрд тенге, пресечено и отменено свыше 9 тыс. незаконных проверок и иных форм контроля, приняты и иные меры прокурорского реагирования[130]. Безусловно, эти действия так или иначе благоприятно влияют на инвестиционный климат в стране.

В целом о работе органов прокуратуры Республики Казахастан в этом направлении в открытых источниках в сети «Интернет» имеется много информации, что также указывает не только на эффективную работу органов прокуратуры, но и на планомерную регламентацию полномочий надзорного ведомства, что позволяет успешно использовать функционал этого государственного органа.

Автор соглашается с позицией Генерального прокурора Республики Казахстан Б. Асылова о том, что «в конечном счете все это (меры реагирования в сфере экономики) направлено на улучшение благосостояния граждан, что является важной задачей для построения справедливого государства»[131].

Правовая система **Республики Беларусь** в призме сравнительного правоведения является сегодня предметом притяжения внимания исследователей: У. Э. Батлера, А. В. Егорова, Д. О. Стрелкова, И. К. Караваева, В. Ю. Шобухина.

---

[129] Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 29.06.2020 № 350-VI // [Электронный ресурс]. - URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2000000350#z264 (дата обращения: 01.03.2022).

[130] Защита бизнеса — приоритет в надзорной деятельности прокуратуры // [Электронный ресурс]. - URL: https://rcpk.kz/article/zashchita-biznesa-prioritet-v-nadzornoy-deyatelnosti-prokuratury (дата обращения: 20.07.2024).

[131] Инвестиционный щит: прокуроры на страже экономики страны // [Электронный ресурс]. - URL: https://kazpravda.kz/n/investitsionnyy-shchit-prokurory-na-strazhe-ekonomiki-strany/ (дата обращения: 20.07.2024).

Научную ценность представляет собой труд Генерального прокурора Республики Беларусь А. В. Конюка о проблемах прокурорского надзора в экономической сфере[132].

Сравнение национальной правовой системы с правовой системой Республики Беларусь — один из шагов на пути обоюдного совершенствования правовых норм на основе анализа их применения.

Республика Беларусь — дружественное для нашей страны государство, во многих вопросах мы солидарны, поэтому различия в законодательстве двух стран, безусловно, есть, но их немного. На сегодняшний день российский и белорусский народы имеют тесные связи и схожее правовое наследие.

На международной арене наблюдается процесс все большего сближения двух стран в различных вопросах. При дальнейшем объединении пространства обоих государств унификации потребует и их законодательство, что невозможно без учета правового опыта каждой страны в разных отраслях права и правовом регулировании различных институтов. При этом, по мнению автора, в результате взаимодействия органов прокуратуры разных государств появляется возможность совершенствования норм национального законодательства на основе анализа и обобщения опыта иностранного государства в процессе правореализации.

Проанализировав законодательство вышеперечисленных стран, автор считает, что белорусская модель регулирования участия прокурора в рассмотрении судами дел в сфере экономики, а также дел об административных правонарушениях наиболее ближе применительно к вопросу о совершенствовании национального законодательства в этой сфере и потому заслуживает особого внимания.

У. Э. Батлером проведен сравнительный анализ процессуального законодательства России и Беларуси. Названный ученый считает, что «хоть основные кодексы России и Белоруссии весьма схожи, именно этот фактор

---

[132] Конюк А. В. Проблемы прокурорского надзора в экономической сфере // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. - 2017. - № 1. - С. 120 - 128.

обуславливает значимость и важность сравнительного анализа различий, в них имеющихся»[133].

Союз между государствами крепок и на уровне взаимодействия органов прокуратуры. Еще в 2008 г. генеральными прокурорами РФ и Республики Беларусь принято решение о расширении сотрудничества стран в сферах обеспечения законности. В 2018 г. ведомствами разработан план совместных мероприятий, в который входит обмен ведомственными и научными изданиями, а также методическими материалами по основным направлениям деятельности. Сегодня успешно функционирует Объединенная коллегия Генеральной прокуратуры РФ и Генеральной прокуратуры Республики Беларусь.

В октябре 2021 г. Генеральный прокурор РФ И. В. Краснов провел встречу с Президентом Республики Беларусь А. Г. Лукашенко. Тогда же глава ведомства подчеркнул, что у российских прокуроров ни с одной прокуратурой мира нет такого тесного взаимодействия, как с белорусскими коллегами[134].

Очевидно, сегодня стоит вопрос обмена опытом работы по основным направлениям деятельности органов прокуратуры. Предлагается рассмотреть изложенное в рамках норм, касающихся участия прокурора в соответствующем процессе.

С этой целью предлагается более детально изучить вопрос участия прокурора при разрешении судами экономических споров в Республике Беларусь.

При общем фундаментальном понимании сущности работы органов прокуратуры, целей и задач, стоящих перед прокурорскими работниками, имеются некоторые различия правового регулирования деятельности прокуроров в экономической сфере, института рассмотрения экономических споров с участием прокурора.

---

[133] Батлер У., Ерпылева Н. Сравнительный анализ арбитражного процессуального права России и хозяйственного процессуального права Белоруссии: принципы судопроизводства // Арбитражный и гражданский процесс. - 2007. - № 5. - С. 2-6.

[134] Президент Беларуси встретился с Генеральным прокурором России Игорем Красновым // [Электронный ресурс]. - URL: https://pravo.by/novosti/obshchestvenno-politicheskie-i-v-oblasti-prava/2021/october/66942/ (дата обращения: 21.07.2024).

Первоначально отразим основные отличия правового регулирования рассмотрения экономических споров в судах. Аналогом АПК РФ в республике Беларусь является Хозяйственный процессуальный кодекс, принятый 15.12.1998 (далее — ХПК).

При сравнительном анализе кодексов первое, что обращает на себя внимание, — это положение в ч. 3 ст. 48 ХПК, предусматривающее, что Верховный суд Республики Беларусь имеет право в пределах подведомственности дел хозяйственным судам дополнительно определять подсудность дел, принимать к своему производству и разрешать любое дело.

Это положение отражает широкие полномочия, которыми законодатель наделил хозяйственный суд Республики Беларусь, доверив ему реализацию такой возможности.

Анализируя и сравнивая задачи экономического правосудия, закрепленные в АПК РФ и ХПК, автор отмечает их схожесть, и вместе с тем, несмотря на широкие полномочия экономического суда Республики Беларусь, задачи арбитражного суда Российской Федерации более значимы и обширны: если перед арбитражным судом Российской Федерации стоит задача укрепления законности и предупреждения правонарушений в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, то задача экономического суда Республики Беларусь — только содействие в этом; задача российского суда — справедливое судебное разбирательство независимым и беспристрастным судом, задача белорусского суда — правильное и своевременное рассмотрение дел.

Следует обратить внимание и на тот факт, что в экономическом суде Республики Беларусь защищаются права граждан и юридических лиц вне зависимости от характеризующего их признака осуществления предпринимательской или иной экономической деятельности. Такая трактовка задач экономического правосудия была бы применима и к отечественному законодательству.

С точки зрения ряда ученых, достижению целей арбитражного судопроизводства способствует деятельность органов прокуратуры. Так, по

мнению Т. И. Отческой, «деятельность прокуратуры в арбитражных судах — один из инструментов государственного влияния на экономику и механизма защиты публичных интересов в указанной сфере»[135].

По мнению А. Ю. Рожкова,» с учетом имущественного расслоения среди граждан России, деградации правовой культуры общества в целом и крайне слабо работающего института бесплатной юридической помощи участие прокурора в качестве процессуального истца по защите прав и интересов граждан часто является единственно верным средством восстановления социальной и правовой справедливости»[136].

Союзные государства признают значимость участия органов прокуратуры в арбитражном процессе, однако полномочия и статус прокурора регулируются в ХПК и АПК РФ по-разному.

В настоящем исследовании неоднократно говорилось о явном ограничении участия прокурора в процессе согласно АПК РФ.

Информационное обеспечение деятельности отечественных арбитражных судов развито лучше, чем у экономических судов Республики Беларусь, и дает возможность проанализировать статистические данные об их работе. На интернет-сайте Верховного суда Республики Беларусь доступной информации о доле участия прокурора в суде не представлено, однако предположим, что процент такого участия высок.

Участие прокурора в ХПК регулируется статьей 66, в которой предусмотрено, что прокурор при установлении нарушений законодательства в пределах своей компетенции предъявляет в суд, рассматривающий экономические дела, иск (заявление) в целях защиты государственных и общественных интересов.

---

[135] Отческая Т. И. Правовые и методологические проблемы организации участия прокуроров в арбитражном суде в защиту экономических интересов российского государства по законодательству Российской Федерации, стран ближнего и дальнего зарубежья : Автореф. дис. … д-ра юрид. наук. Рязань. 2003. 48 с.

[136] Рожков А. Ю. Необходимость и целесообразность участия прокурора в гражданском и арбитражном процессе // Вестник Воронежского института МВД России. - 2015. - № 2. - С. 58-62.

Прокурор при установлении нарушений законодательства в пределах своей компетенции вправе предъявить в суд, рассматривающий экономические дела, иск (заявление) в целях защиты интересов юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и других лиц с их согласия.

Таким образом, участие прокурора в суде хотя и предполагает защиту им государственного интереса, но при этом указанным не ограничивается.

Подтверждение этому содержится в п. 4 ст. 27 Закона Республики Беларусь от 08.05.2007 № 220-З «О прокуратуре Республики Беларусь», в соответствии с которым при установлении нарушений законодательства в зависимости от их характера прокурор в пределах своей компетенции обращается в суд с заявлениями (исками) в защиту прав и законных интересов граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, организаций, общественных и государственных интересов[137].

Таким образом, право предъявления прокурором иска в экономический суд Республики Беларусь не ограничивается только государственным интересом. Но для подачи иска в суд в защиту, например, коммерческой организации необходимы объективные причины.

В 2021 г. для законодательства Республики Беларусь произошло важное событие: вступили в законную силу новый Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях и Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях (далее — ПиКоАП). Оба кодекса значительно расширили полномочия прокурора в процессе по делам об административных правонарушениях. Автором отмечаются некоторые их положения, в частности ч. 2 ст. 4.4 КоАП Беларуси, в которой говорится о том, что административный процесс независимо от требования потерпевшего или его законного представителя может быть начат прокурором, если этим деянием причинен значительный вред интересам государства или **общества**. Полномочия судьи экономического суда по рассмотрению протоколов

---

[137] Закон Республики Беларусь О прокуратуре Республики Беларусь// [Электронный ресурс]. - URL: https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=H10700220 (дата обращения: 01.05.2024).

об административных правонарушениях, составленных прокурором, регламентированы в ч. 2 ст. 3.2 ПиКОАП.

Таким образом, экономические суды Республики Беларусь, так же как и арбитражные суды Российской Федерации, уполномочены рассматривать дела об административных правонарушениях. Вместе с тем в белорусском законодательстве однозначно закреплено, что участие прокурора в рассмотрении таких дел ориентировано на защиту широкого круга субъектов правоотношений, в числе которых не только государство.

Эффективность законодательного закрепления данных полномочий продемонстрирована на практике. Так, прокуратура Брестской области выявила нарушения порядка проведения ОАО «П» подрядных торгов на финансируемом из бюджета объекте. Очевидно, **действуя в интересах государства**, прокуратура области составила в отношении начальника вышеуказанной коммерческой организации протокол об административном правонарушении, который был рассмотрен Экономическим судом Брестской области, виновное лицо привлечено к административной ответственности по ч. 2 ст. 21.17 КоАП[138].

Прокуратура Брестской области, установив, что генеральный директор одного из предприятий Бреста был осужден за получение взяток от представителя транспортной коммерческой организации, инициировала привлечение Экономическим судом Брестской области этой частной коммерческой компании к административной ответственности в размере 100 % от суммы незаконного вознаграждения. В приведенном примере, по мнению автора, прокуратура действовала в интересах общества[139].

Следует отметить, что полномочия, предоставленные законодательством Республики Беларусь прокурорам, доказали свою

---

[138] Бильдейко А. Административная ответственность за нарушение законодательства о закупках при строительстве: проблемы правоприменения // Законность и правопорядок. - 2020. - № 4(56). - С. 50-54.

[139] Прокуратура Брестской области: юрлицо привлечено к административной ответственности за дачу взятки в его интересах // [Электронный ресурс].- URL: https://prokuratura.gov.by/ru/media/novosti/borba-s-korruptsiey/prokuratura-brestsko280624/ (дата обращения: 21.07.2024).

эффективность, что подтверждается результатами работы ведомства, освещенными в средствах массовой информации[140].

По результатам состоявшегося в 2018 г. заседания Объединенной коллегии Генеральной прокуратуры Республики Беларусь и Генеральной прокуратуры РФ по вопросам организации прокурорского надзора в сфере защиты прав предпринимателей Генеральный прокурор Республики Беларусь А. Конюк подчеркнул, что «в условиях мирового экономического кризиса особое значение приобретает поиск новых точек роста. Следовательно, на первый план выходит развитие деловой инициативы и предпринимательства, создание безопасных и привлекательных условий для бизнеса». Он призвал выработать общие подходы к защите прав и законных интересов предпринимателей, что будет способствовать дальнейшей интеграции двух государств в единое экономическое пространство, благосостоянию и стабильности в обществе[141].

С целью совершенствования правового регулирования участия прокурора в арбитражном суде, что, очевидно, является необходимым в условиях усложнения правоотношений, роста количества совершаемых правонарушений, автор считает возможным использование белорусского опыта правового регулирования рассматриваемого вопроса, а именно установления полномочия прокурора по предъявлению в суд заявлений в защиту в том числе общественного интереса и прав граждан.

Это послужит закономерной унификацией норм ГПК РФ и АПК РФ, а также при возможной дальнейшей разработке концепции единого гражданского процессуального кодекса Российской Федерации.

В июне 2022 г. состоялось заседание Координационного совета генеральных прокуроров государств — участников СНГ. Подобные встречи проходят на постоянной основе, и, хотя на таких мероприятиях много тем для

---

[140] На коллегии в Генеральной прокуратуре подвели итоги работы ведомства за 2023 год //[Электронный ресурс].- URL: https://prokuratura.gov.by/ru/media/sobytiya-i-meropriyatiya/na-kollegii-v-genera200224/ (дата обращения: 21.07.2024).

[141] Прошло заседание Объединенной коллегии Генеральной прокуратуры Республики Беларусь и Генеральной прокуратуры РФ, посвященное практике прокурорского надзора в сфере защиты прав предпринимателей // Законность и правопорядок. - 2018.- № 4 (48). - С. 6.

обсуждения, в том числе касающихся внешнеполитических вопросов, как следует из пресс-релиза Генеральной прокуратуры РФ, на указанном заседании произошел обмен информацией о передовых практиках работы по различным направлениям прокурорской деятельности[142].

На взгляд автора, эти встречи способствуют формированию выводов о возможности использования опыта зарубежных стран в регулировании тех или иных правовых вопросов.

В целом вопрос о расширении полномочий прокурора при его участии в процессе в специализированных (экономических/ арбитражных) судах может быть решен посредством обсуждений на двухсторонних встречах прокуратур (в том числе на уровне руководителей подразделений с привлечением экспертов) либо в рамках действующей с 2008 г. Объединенной коллегии двух ведомств. Универсальный и всеобъемлющий характер деятельности органов прокуратуры способствует укреплению законности в различных сферах экономических правоотношений, в том числе в области защиты прав предпринимателей. Сегодня в условиях санкционной политики западных стран это особенно актуально для Российской Федерации и Республики Беларусь.

Совместное наращивание усилий в данной области, совершенствование законодательства так или иначе, по мнению автора, положительно повлияют на экономическое благополучие двух стран.

3.3. Направления развития законодательства об участии прокурора в рассмотрении арбитражными судами дел об административных правонарушениях

В 2021 г. наметилась позитивная тенденция усиления позиции прокурора в арбитражном процессе. Так, в июне 2021 г. Правительством в

---

[142] Генеральный прокурор Российской Федерации Игорь Краснов принял участие в 32-м заседании Координационного совета Генеральных прокуроров государств — участников Содружества Независимых Государств // [Электронный ресурс].- URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/search?article=74841693 (дата обращения: 01.01.2023).

Государственную Думу Федерального Собрания РФ внесен проект федерального закона о внесении изменений в ст. 52 АПК РФ. Пояснительная записка гласит, что разработанный законопроект направлен на исключение возможности использования в противоправных целях недобросовестными участниками хозяйственного оборота института судебной власти.

В результате уже в июле 2021 г. норма АПК РФ о полномочиях прокурора заметно пополняется новыми нормами. Отныне прокуроры вправе обратиться в арбитражный суд с исками о признании недействительными сделок, совершенных с нарушением требований законодательства в сфере ГОЗ; с нарушением требований законодательства о контрактной системе; с иском о возмещении ущерба, причиненного Российской Федерации (ее субъектам, муниципальным образованиям) в результате нарушения названного выше законодательства.

Законодателем продолжен курс на расширение полномочий прокурора.

В сентябре 2022 г. Государственной Думой ФС РФ принят закон, предусматривающий дальнейшее расширение увеличение объема полномочий прокурора в арбитражном процессе. Например, ч. 1 ст. 52 АПК РФ дополнена еще рядом дел, по которым прокурор может обратиться в арбитражный суд. Речь идет об исках, связанных с признанием недействительными сделок, совершенных в целях уклонения от исполнения обязанностей и процедур, предусмотренных законодательством о налогах и сборах, о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, валютным законодательством и правом Евразийского экономического союза, законодательством Российской Федерации о таможенном регулировании, и о применении последствий недействительности таких сделок.

Вышеперечисленное указывает на то, что государство видит в органах прокуратуры гарант обеспечения законности в наиболее значимых на сегодняшний день отраслях правоотношений.

Теперь прокурор также вправе обратиться в суд с иском о признании недействительными сделок, совершенных с нарушением законодательства,

устанавливающего специальные экономические меры, меры воздействия (противодействия) на недружественные действия иностранных государств, и о применении последствий таких сделок.

По мнению автора, названные изменения отвечают современным социально-экономическим процессам, происходящим в государстве, а также поставленным целям по созданию в Российской Федерации опережающей модели экономики.

Важным нововведением является дополнение ч. 5 ст. 52 АПК РФ о праве прокурора вступить в дело, рассматриваемое арбитражным судом, на любой стадии арбитражного процесса с процессуальными правами и обязанностями лица, участвующего в деле, в целях обеспечения законности в случае выявления обстоятельств, свидетельствующих о том, что являющийся предметом судебного разбирательства спор инициирован в целях уклонения от исполнения обязанностей и процедур, предусмотренных законодательством, указанным в законопроекте.

Кроме того, в целях обеспечения законности прокурор вправе вступить в дело о несостоятельности (банкротстве) в случае, если в рамках этого дела затрагиваются жилищные права граждан, в том числе несовершеннолетних.

Следует отметить, что новые положения закона соотносятся с теоретическими позициями многих ученых, отстаивающих расширение полномочий прокурора в арбитражном процессе.

Автор считает, что теоретические утверждения о защите прокурором в арбитражном процессе исключительно публичных интересов отныне однозначно являются сомнительными, ведь, исходя из вышеперечисленных изменений закона, на практике могут иметь место ситуации, когда для обеспечения законности прокурор может вступить в дело о несостоятельности (банкротстве), в случае если

затрагиваются жилищные (т.е. социальные) права конкретных лиц, в том числе несовершеннолетних. Законопроектом такие случаи не ограничены[143].

По мнению автора, принятию решения о расширении полномочий прокурора в ст. 52 АПК РФ предшествовал глубокий анализ эффективности работы органов прокуратуры, состояния законности в стране, а также видимые перспективы развития.

Внесенные изменения не исключают необходимости урегулирования процессуального положения прокурора при участии в рассмотрении арбитражными судами дел об административных правонарушениях. В этой части речь идет не столько о расширении полномочий прокуратуры, сколько о приведении законодательных норм в соответствие друг с другом, что не вызывает в большинстве своем негативную реакцию в науке и среди практиков.

Вместе с тем помимо существующего, ранее неоднократно обозначавшегося пробела законодательства, имеющегося в ст. 202 и 205 АПК РФ, к сожалению, полномочие прокурора в целях обеспечения законности вступить в дело, рассматриваемое арбитражным судом, на любой стадии процесса с процессуальными правами и обязанностями лица, участвующего в деле, до сих пор ограничено определенным перечнем дел, установленных в законе. При этом многие ученые, например А. В. Савельева, придерживаются мнения о необходимости расширения перечня оснований и категорий дел, по которым прокурор может вступить со всеми имеющимися у него процессуальными правами в процесс на любой стадии[144].

Автором отмечалось, что приказом Генеральной прокуратуры РФ от 11.01.2021 № 1 внесены изменения в приказ Генерального прокурора от 07.07.2017 № 473, касающийся реализации прокурорами полномочий в арбитражном процессе. В настоящее время ведомственным актом определено

---

[143] Назрицкая Т.С. Изменения в ст. 52 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации - шаг к дальнейшему расширению полномочий прокурора в арбитражном процессе?//Вестник Университета имени О.Е. Кутафина.- 2024.- № 6 (118). - С. 180-186.

[144] Савельева А. В. О некоторых аспектах правового регулирования участия прокурора в арбитражном процессе // Закон и право. - 2019. - № 310. - С. 131-133.

право прокурора с учетом положений гл. 25 АПК РФ вступить на любой стадии арбитражного процесса в дела об административных правонарушениях в целях обеспечения законности.

Автор считает данные новеллы обоснованными, соответствующими требованиям времени, способствующими принятию судами законных решений и подлежащими отражению в **АПК РФ**.

Наметившийся курс изменений ст. 52 АПК РФ, по мнению автора, должен затронуть также и вопросы участия прокурора в рассмотрении административно-деликтных споров.

Предусмотрев в названной статье право прокурора обращаться с заявлением о привлечении лица к административной ответственности, автоматически удастся наконец достичь согласованности процессуального и материального законодательства, исключив неверную трактовку закона, 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 ч. 5 ст. 52 АПК РФ.

По мнению автора, такой вид участия может быть выражен в форме заключения (по аналогии с участием в гражданских делах согласно ст. 45 ГПК РФ), представлять собой позицию прокуратуры по рассматриваемому спору, соответственно, предложение суду варианта разрешения спора. По вопросу содержания этого документа автор придерживается позиции Е. Р. Ергашева о том, что в заключении прокурор должен разрешить те же вопросы, что и суд в своем решении, поскольку действует в тех же целях[145].

С учетом названных тезисов изменения не затронут содержания ст. 202 АПК РФ, поскольку будут фактически дублировать положения ст. 52 АПК

---

[145] Ергашев Е. Р., Панкова А. А. Проблемы участия прокурора в рассмотрении дел арбитражными судами // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу».- 2020. - № 2. - С. 53-60.

РФ в случае отнесения прокурора к числу субъектов, имеющих право возбудить соответствующее производство по делу.

Впрочем, ч. 2 ст. 207 АПК РФ, на взгляд автора, должна быть субъектно дополнена путем включения прокурора в качестве лица, имеющего право возбудить производство по делу об оспаривании решений административных органов. Это приведет к согласованию норм АПК РФ (ст. 52 и 202).

Дополнений требует трактовка ч. 2 ст. 52 АПК РФ в части перечисления должностей прокуроров, которые могут обратиться в арбитражный суд субъекта РФ с заявлением о привлечении к административной ответственности.

Практика показывает, что в суды обращаются прокуроры всех звеньев, и в основном судами не применяется для отказа в принятии заявления ссылка на действующую редакцию вышеуказанной статьи, поскольку такое регулирование явно усложняет процесс обращения прокуроров в суд по административно-деликтным спорам. Это может повлечь пропуск прокурором срока исковой давности. Вместе с тем имеют место случаи прекращения производства по делу по причине того, что с заявлением в арбитражный суд обратился прокурор низшего звена, чья должность не указана в ст. 52 АПК РФ. Например, Арбитражный суд Астраханской области в 2006 г. удовлетворил заявление прокурора Кировского района Астраханской области об отмене постановления региональной антимонопольной службы о привлечении одной из коммерческих организаций к административной ответственности.

Суд апелляционной инстанции отменил вышеуказанное решение суда первой инстанции, производство по делу прекратил в связи с отсутствием у прокурора права оспаривать постановления административных органов. Примечательно, что такая позиция суда была поддержана Президиумом ВАС РФ[146].

---

[146] Постановление Президиума ВАС РФ от 08.05.2007 // [Электронный ресурс]. - URL: https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/1683227/ (дата обращения: 01.03.2023).

Следует отметить, что приведенный пример не может служить основанием для принятия подобных решений, поскольку противоречит изданному позже постановлению Пленума ВАС РФ от 23.03.2012 № 15, прямо указывающему на полномочие прокурора на участие в делах об административных правонарушениях в соответствии с КоАП РФ (в ст. 25.11 и 30.10 КоАП РФ ограниченного перечня должностных лиц органов прокуратуры, обладающих предоставленными в соответствии с КоАП РФ полномочиями, не установлено).

Резюмируя вышеизложенное, автор считает, что в целом предложенные изменения АПК РФ не повлекут фактического расширения процессуальных полномочий прокурора, поскольку так или иначе ранее и сейчас реализовались им со ссылкой на нормы КоАП РФ и Закон о прокуратуре.

Как таковое расширение полномочий прокурора коснется предоставления права вступления в дела об административных правонарушениях на любой стадии рассмотрения со всеми процессуальными правами и обязанностями.

Автор вместе с тем считает необходимым отметить, что ключевым законодательным нововведением будет являться тот факт, что прокурор в таком случае вступает в дело для обеспечения законности.

Думается также, что данное полномочие будет реализовано прокурорами в большинстве случаев по инициативе суда, т.е. так или иначе будет способствовать отравлению правосудия.

Среди категорий дел, которыми дополнена статья об участии в деле прокурора и которые затрагивают особо значимые сферы правоотношений, есть сфера **ГОЗ**.

Уже несколько лет этой теме уделяется большое внимание. Сегодня государство возлагает на участников связанных с ГОЗ правоотношений большую ответственность, при этом предоставляя им максимально комфортные условия для осуществления эффективной деятельности (Правительством РФ в 2022 г. введен мораторий на плановые контрольные мероприятия организаций и

индивидуальных предпринимателей; из КоАП РФ исключена часть 3 ст. 14.55, которой ранее предусматривалась ответственность за грубое нарушение условий государственного контракта по ГОЗ в виде дисквалификации).

Согласно ст. 23.82 КоАП РФ органом, рассматривающим дела об административных правонарушениях в части ГОЗ, является федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере ГОЗ, которым в силу постановления Правительства РФ от 19.06.2012 № 604 является Федеральная антимонопольная служба.

На протяжении всего времени осуществления этих полномочий ФАС России, а еще ранее Государственным комитетом Российской Федерации по оборонному заказу при Министерстве обороны РФ и Федеральной службой по оборонному заказу (до 2015 г.) надзор в сфере ГОЗ осуществляла и прокуратура.

Сегодня активную работу в этом направлении осуществляют прокуроры всех уровней, в том числе специализированные; в Генеральной прокуратуре РФ функционирует профильное управление.

Не умаляя роли и эффективности деятельности ФАС России, автором с помощью данных электронной картотеки дел арбитражных судов проведен анализ жалоб (заявлений) на решения этого контролирующего органа, из которого следует, что за 2022–2023 гг. практически треть решений (более 35 %) об оспаривании постановлений ФАС России о привлечении лиц к административной ответственности вынесена в пользу заявителей (организаций, осуществляющих деятельность в области ГОЗ)[147].

В приведенной статистике речь идет также о решениях ФАС России, касающихся назначения нарушителям необоснованных штрафов в качестве наказания по фактам правонарушений в сфере ГОЗ. Так, Арбитражный суд Брянской области в 2021 г. удовлетворил требования ОАО «Резистор» об отмене постановления ФАС России о наложении штрафа по делу об административном правонарушении. Было установлено, что компания в целях выполнения ГОЗ

---

[147] Электронное правосудие // [Электронный ресурс]. - URL: https://kad.arbitr.ru/ (дата обращения: 01.05.2024).

заключила договор с АО «НЛП “Рубин”» на поставку резисторов. Проверка показала, что компания не исполнила ряд обязанностей, касающихся ведения документации и предоставления государственному заказчику отчетности.

По этому факту административным органом было принято постановление о привлечении компании к административной ответственности в виде штрафа в размере 300 тыс. руб. Однако ФАС России при вынесении данного постановления не были учтены положения законодательства о малозначительности правонарушения, выявленное нарушение не было грубым, фактически не представляло существенной угрозы имеющимся правоотношениям, не повлекло за собой срыва ГОЗ и иных негативных последствий. Вместе с тем административный орган не рассмотрел возможность ограничиться замечанием в отношении компании.

При таких условиях штраф в вышеуказанном размере очевидно отрицательно сказался на финансовом состоянии компании, на ее репутации и в целом мог повлиять на эффективность и продуктивность ее деятельности (исходя из решения суда, ОАО «Резистор» является субъектом малого и среднего предпринимательства). Кроме того, практика вынесения подобных постановлений, по мнению автора, может отразиться на вовлеченности компаний в работу в сфере ГОЗ.

После вынесения вышеуказанного решения ФАС неоднократно его обжаловала, что не увенчалось успехом: постановлением Арбитражного суда Центрального округа (суда кассационной инстанции) решения нижестоящих судов оставлены без изменения, правонарушение признано малозначительным, назначенный штраф отменен[148].

Так или иначе с учетом финансовых и временны́х издержек, связанных с обжалованием подобных административных актов, незаконные постановления ФАС России негативно отражаются на работе соответствующих

---

[148] Постановление Арбитражного суда Центрального округа по проверке законности и обоснованности судебных актов арбитражных судов, вступивших в законную силу, от 08.04.2022 по делу № А09-6680/2021 // [Электронный ресурс] .- URL: https://kad.arbitr.ru/Card/d67b7b64-92c2-49d1-84b3-57b5c126e154 (дата обращения: 01.05.2024).

организаций и предприятий оборонно-промышленного комплекса (например, неисполнение предписаний ФАС России грозит заказчикам привлечением к ответственности по ч. 7.2 ст. 19.5 КоАП РФ; к моменту принятия арбитражным судом решения о признании решения ФАС России незаконным заказчик уже может завершить проведение закупки, заключить или даже исполнить договор; после признания решения ФАС России незаконным он будет обязан возвратить все в первоначальное положение, что практически невозможно).

Принятие ФАС России незаконных решений об освобождении от ответственности лиц также может иметь негативные последствия. Так, благодаря вмешательству 32 военной прокуратуры гарнизона Арбитражным судом Хабаровского края отменено постановление ФАС России о прекращении производства по делу об административном правонарушении в отношении ООО «Мясокомбинат “Дружба Народов”», являющегося головным исполнителем по ГОЗ.

Прокуратурой установлено, что требования законодательства при выполнении обязательств названным обществом не соблюдаются, нарушаются существенные условия контракта. В этой связи в отношении данной организации прокурором инициировано дело об административном правонарушении, предусмотренном статьей 14.49 КоАП РФ. По результатам его рассмотрения УФАС по Хабаровскому краю вынесено решение о прекращении производства по делу по причине отсутствия состава правонарушения.

Арбитражным судом Хабаровского края после рассмотрения заявления прокурора было резюмировано, что антимонопольный орган при вынесении постановления исследовал обстоятельства дела не в полном объеме, в связи с чем судом было принято решение о признании оспариваемого постановления незаконным и его отмене.

Примечательно, что процедура обжалования постановления ФАС и достигнутые в связи с этим проволочки привели к истечению установленных

сроков давности, дальнейшее производство по указанному делу было невозможно. Таким образом, общество избежало административной ответственности[149].

Обращает на себя внимание установленный в приказе ФАС от 02.12.2015 № 1197/15 порядок рассмотрения дел о нарушениях законодательства Российской Федерации в сфере ГОЗ, который автор считает не отвечающим складывающимся сегодня требованиям и условиям, стоящим перед организациями, которые осуществляют соответствующую деятельность. Речь идет, в частности, о сроках рассмотрения ФАС России таких дел, который согласно указанному приказу не может превышать 270 дней[150].

По мнению автора, столь длительные сроки рассмотрения дела могут привести, например, к срыву сроков выпуска продукции или к иным негативным последствиям.

Проведенное исследование позволило автору прийти к выводу о возможности внести соответствующие изменения в ст. 23.1 КоАП РФ, т.е. наделить арбитражные суды правом рассмотрения дел об административных правонарушениях в сфере ГОЗ. В таком случае максимальный срок рассмотрения дел составит три месяца (в соответствии со ст. 205 АПК РФ)[151].

С учетом того что на совещании с руководителями предприятий оборонно-промышленного комплекса Президент РФ В. В. Путин обозначил, что в 2023 г. задания ГОЗ в части производства и поставок военной и специальной техники, вооружения должны быть выполнены в полном объеме[152], представляется возможным с учетом специфики работы и компетенции арбитражных судов РФ (не умаляя при этом значимости работы

---

[149] Решение Арбитражного суда Хабаровского края от 20.07.2021 по делу № А73-3293/2021 //[Электронный ресурс].- URL: https://kad.arbitr.ru/Card/0822f28e-82b9-4d27-93df-3d71b7f7a2a4 (дата обращения: 01.01.2023).

[150] Приказ Федеральной антимонопольной службы от 02.12.2015 № 1197/15 // [Электронный ресурс].- URL: https://fas.gov.ru/documents/-2faa9ce6-209a-4050-aca8-fa7c33c0334c (дата обращения: 01.05.2024).

[151] Назрицкая Т.С. О роли органов прокуратуры по укреплению законности в области государственного оборонного заказа и необходимости совершенствования законодательства// Военно-юридический журнал. - 2024. - № 5. - С.38-41.

[152] Путин рассчитывает на полное выполнение гособоронзаказа [// Электронный ресурс].- URL: https://www.aa.com.tr/ru/мир/путин-рассчитывает-на-полное-выполнение-гособоронзаказа-/2771444 (дата обращения: 01.03.2023).

антимонопольного органа) внести соответствующие изменения **в КоАП РФ**, а именно в ст. 23.1 КоАП РФ, т.е. дополнить компетенцию арбитражных судов полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях в сфере ГОЗ (аналогичные дела в настоящее время разрешает ФАС России в силу ст. 23.82 КоАП РФ).

Принятию законных и обоснованных решений арбитражными судами по таким спорам будет способствовать участие прокурора, обеспечивающего законность при их рассмотрении, поэтому для данной цели предлагается дополнить ч. 5 ст. 52 АПК РФ правом прокурора вступить в дело, находящееся в производстве арбитражного суда, в целях обеспечения законности при рассмотрении дел об административных правонарушениях в сфере ГОЗ.

Прокуроры имеют большой опыт осуществления проверок исполнения законодательства о ГОЗ. Так, только за 2022 г. прокуратурой Москвы выявлено свыше 700 нарушений в сфере ГОЗ, 245 лиц привлечены к административной ответственности.

В поздравлении ко дню работников ведомства в 2023 г. Президент Российской Федерации обратил внимание на необходимость усилить надзор за своевременным выполнением ГОЗ[153].

Возвращаясь к такой форме участия прокурора при рассмотрении административно-деликтных споров, как обеспечение законности, отметим, что недостатком в регулировании этой формы реализации полномочий прокурора является отсутствие соответствующей процедуры его участия в процессе для обеспечения законности в **приказе** Генерального прокурора Российской Федерации от 07.07.2017 № 473.

В этой связи автором предлагается предусмотреть содержание и форму документа, подтверждающего участие прокурора в процессе в целях обеспечения законности. Автор вместе с тем отмечает, что, как показывает практика, в решениях судов прокурор не всегда указан среди участвующих в деле

---

[153] Путин призвал усилить надзор за своевременным выполнением гособоронзаказа //[Электронный ресурс].- URL: https://www.rbc.ru/rbcfreenews/63bf52569a7947cb447f69dc(дата обращения: 01.03.2023).

лиц. По мнению автора, для того чтобы прокурор смог вступить в дело в порядке ч. 5 ст. 52 АПК РФ (в предложенной выше автором редакции), будет достаточно подать ходатайство в адрес арбитражного суда о рассмотрении вопроса о вступлении прокурора в дело (см. Приложение № 1).

С учетом вышеизложенного, изучения имеющихся научных предложений представляется возможным внести изменения в следующие нормативные акты и изложить их нормы следующим образом:

Арбитражный процессуальный кодекс РФ:

— ч. 1 ст. 52: «Прокурор вправе обратиться в арбитражный суд... с заявлением о привлечении к административной ответственности»;

— ч. 2 ст. 52: «С заявлением о привлечении к административной ответственности в арбитражный суд субъекта Российской Федерации вправе обратиться прокурор субъекта, его заместитель, прокуроры городов, районов и их заместители»;

— ч. 5 ст. 52: «…в случае рассмотрения заявления о привлечении к административной ответственности в части государственного оборонного заказа»;

— ч. 2 ст. 53: «В случаях, предусмотренных настоящим Кодексом и другими федеральными законами, организации, граждане, а также прокурор вправе обратиться в арбитражный суд в защиту прав и законных интересов других лиц»;

— ч. 2 ст. 207: «Производство по делам об оспаривании решений административных органов возбуждается на основании заявления… прокурора».

Внесенные изменения, по мнению автора, будут способствовать эффективности отправления правосудия арбитражными судами, в том числе благодаря расширению и упорядочиванию процессуальных полномочий прокурора, а также будут учитывать международный опыт ряда дружественных государств, где нормативно закреплено, что участие прокурора в экономических (коммерческих) спорах способствует защите в том числе общественных интересов.

В этой связи также предлагается дополнить ст. 2 АПК РФ путем включения в задачи судопроизводства в арбитражных судах защиту прав граждан без указания сферы их деятельности;

Кодекс РФ об административных правонарушениях:

— ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ: «Судьи арбитражных судов рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных… ч. 3 ст. 7.29, ст. 7.29.1, 7.29.2, 7.29.3, ч. 15 ст. 7.30, ч. 8–10 ст. 7.32 (в части государственного оборонного заказа), ст. 7.32.1, 7.32.6 (в части государственного оборонного заказа), ч. 11 ст. 9.16 (в части государственного оборонного заказа), ст. 14.6.1, ч. 1, 2 и 2.1 ст. 14.55, ст. 14.55.1, 14.55.2, 15.14 (в части бюджетных ассигнований, выделенных для выполнения государственного оборонного заказа), 15.37, 9.4.2, ч. 7.1 ст. 19.5, ст. 19.7.2 (в части государственного оборонного заказа) (с исключением указанных статей применительно к полномочиям федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю и надзору в сфере ГОЗ (ст. 23.82 КоАП РФ)).

Учитывая особое внимание государства к сфере ГОЗ, а также внутреннюю и внешнюю политику, автор считает, что такие изменения будут актуальны и подтвердят свою эффективность.

Из статистических данных и из открытых источников средств массовой информации следует, что прокуратурой не первый год повышается эффективность надзора за исполнением законов в сфере оборонно-промышленного комплекса, поэтому участие прокуроров в рассмотрении административно-деликтных дел будет способствовать укреплению законности, получению прокурором дополнительного опыта и знаний в данном направлении, изучению способов выявления и пресечения нарушений порядка проведения и реализации ГОЗ.

Кроме того, такая деятельность будет полностью соотноситься с положениями приказа Генеральной прокуратуры РФ от 02.11.2018 № 723, предусматривающими обеспечение контроля за фактическим исполнением судебных решений, вынесенных в сфере оборонно-промышленного комплекса, а

также анализ практики привлечения к административной ответственности за неисполнение ГОЗ.

В пункте 2 приказа Генерального прокурора РФ от 07.07.2017 № 473 следует отразить следующее: «При решении поставленных задач исходить из того, что основной обязанностью прокуроров в арбитражном процессе является вступление в целях обеспечения законности на любой стадии арбитражного процесса в дела, указанные в ч. 5 ст. 52 АПК РФ».

В пункте 2.4.6 приказа Генеральной прокуратуры РФ от 02.11.2018 № 723 необходимо отметить следующее: «В целях обеспечения законности активизировать участие при рассмотрении арбитражными судами дел об административных правонарушениях в части государственного оборонного заказа».

Такие изменения законодательства будут способствовать решению приоритетной задачи государства — защиты его интересов и интересов граждан; участие прокурора в рассмотрении дел об административных правонарушениях арбитражными судами обеспечит получение информации в том числе по предупреждению преступлений.

Рисками, которые могут вызвать предлагаемые изменения, являются дополнительная нагрузка на судей арбитражного суда, связанная с рассмотрением дел об административных правонарушениях в области ГОЗ, и нагрузка на органы прокуратуры, сопряженная с обеспечением участия в их рассмотрении. Однако предполагаемые возможности, на взгляд автора, будут превалировать над рисками и выразятся в достижении укрепления законности и стабильной работы организаций в сфере ГОЗ, а также в формировании единообразной судебной практики по рассмотрению дел анализируемой категории с участием прокурора.

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» определены цели развития Российской Федерации, а также целевые показатели и задачи, характеризующие их достижение. Среди

этих целей - обеспечение экономического и социального развития Российской Федерации, а также безопасности государства и общественной безопасности[154].

На взгляд автора с учетом специфики выполняемых прокурором задач при рассмотрении арбитражными судами дел административно-деликтного характера совершенствование правового регулирования полномочий прокурора в этой сфере будет в полной мере соответствовать поставленным Президентом Российской Федерации вышеуказанным целям.

---

[154] Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2024 № 309 // [Электронный ресурс].- URL: http://www.kremlin.ru/acts/bank/50542/page/1(дата обращения: 01.06.2024).

Заключение

Принимая участие в торжественном заседании, посвященном 300-летию прокуратуры России, Президент РФ В. В. Путин подчеркнул, что, без преувеличения, в 1722 г. в государственной системе нашей страны было создано важное звено. Образованная Петром I прокуратура стала высшим надзорным органом Российской империи. «Смотреть накрепко», — именно так писал Петр в одном из указов, определяя смысл работы прокурора.

Проведенное в рамках настоящей диссертации историческое исследование показало, что характер деятельности прокурора сегодня не изменился. Перед прокуратурой появляются все новые и новые задачи, обусловленные экономическими кризисами, распространением новых информационных технологий, пандемией, природными катаклизмами и многим другим. Но неизменные традиции органов прокуратуры все также основаны на твердом принципе служения закону, помощи людям, защите государства.

Вряд ли можно назвать еще один такой же государственный орган, обладающий подобным широким перечнем полномочий и задач, стоящих перед ним. Как бы ни менялось законодательство, прокурор остается на страже законности.

Проведенное исследование показало, что ограничение прав прокурора в арбитражном процессе недопустимо. Обладая возможностью выявлять нарушения в любых сферах правоотношений, а также контролировать их устранение, прокурор является важным участником судопроизводства.

Существующий в АПК РФ с 2002 г. порядок рассмотрения арбитражными судами дел с участием прокурора сегодня явно не соответствует изменяющимся общественным отношениям. Диссертантом в ходе исследования получены доказательства этого: несмотря на разъяснения Пленума ВС РФ и сложившуюся практику, до сих пор допускается необоснованное ограничение прав прокурора.

В подтверждение вышеизложенного автором изучены более десяти диссертационных исследований (начиная с 1971 г.), посвященных в той или иной мере вопросам участия прокурора в арбитражном процессе, и проблемой в этих работах обозначено ограничение полномочий прокурора при рассмотрении дел арбитражными судами. При этом очевидно, что обеспечение как публичных, так и частных прав и интересов, осуществление правозащитных функций, надзор за соблюдением законности в полной мере не могут быть реализованы при дальнейшем ограничении полномочий прокурора в арбитражном процессе, — это показал проведенный автором исторический анализ полномочий прокурора с момента создания прокуратуры в России.

К сожалению, со времени принятия действующего АПК РФ, за более чем 20 лет, законодателем не предприняты действия по расширению полномочий прокурора в арбитражном процессе, устранению пробелов и приведению АПК РФ в соответствие с иными федеральными законами. При этом настоящее исследование и сделанные в его рамках выводы могут способствовать решению указанных проблем.

В этой связи диссертантом с учетом имеющихся научных исследований предпринята попытка сформулировать предложения по совершенствованию законодательства.

Благодаря проведенному сравнительному анализу участия прокурора в экономических судах в зарубежных странах представилось возможным сформировать предложения по наделению прокурора правом защиты в арбитражном суде общественных интересов. Очевидно, что универсальность работы органов прокуратуры позволяет защищать права абсолютно любых субъектов правоотношений в любых сферах.

Изменяющийся вектор политики формирует новые нормы законодательства. Так, сегодня существенно усилена ответственность за нарушения в сфере государственного оборонного заказа (например, 3 марта 2023 г. Президент подписал Указ о мерах за срыв предприятиями гособоронзаказа).

С учетом современных тенденций диссертантом предложено также усилить роль прокурора в арбитражном процессе и наделить арбитражные суды полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях, связанных с исполнением государственного оборонного заказа (не только в рамках ст. 52 АПК РФ).

В случае принятия изменений законодательства, предлагаемых автором в части наделения прокуроров правом участия в целях обеспечения законности в рассмотрении арбитражными судами дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 14.55 КоАП РФ, потребуются дополнительная подготовка и обучение прокурорских сотрудников, разработка методики участия их в рассматриваемых категориях дел, проведение тематических семинаров.

Доктринальное значение имеет предложенное диссертантом определение правового статуса прокурора при его участии в рассмотрении арбитражными судами дел об административных правонарушениях, а также классификация выполняемых при этом прокурором задач.

Для недопущения случаев подмены прокурорами деятельности других контролирующих органов, в том числе при обращении с заявлениями в арбитражный суд о привлечении к административной ответственности, автором предлагается дополнить п. 2.1 приказа Генерального прокурора РФ от 19.02.2015 № 78 положением о том, что информацию о возможном административном правонарушении надлежит направлять в компетентные органы для принятия соответствующих решений в определенный срок.

В постановление Пленума ВС РФ от 23.12.2021 № 46 целесообразно внести дополнения, предусматривающие право прокурора возбудить производство по делам об оспаривании решений административных органов на основании ч. 2 ст. 207 АПК РФ.

В заключение отметим, что сделанные в рамках настоящего исследования выводы и предложения не претендуют на безоговорочное принятие как в доктрине, так и в порядке законодательных инициатив. Напротив,

возможная дискуссионность результатов исследования позволяет развить предложенную автором идею расширения полномочий прокурора при участии в рассмотрении арбитражными судами дел об административных правонарушениях.

Список сокращений и условных обозначений

АПК РФ — Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации

ВАС — Высший арбитражный суд

ВС — Верховный суд

ВСНХ — Высший совет народного хозяйства

ВЦИК — Всероссийский центральный исполнительный комитет

ЕАЭС — Евразийский экономический союз

КоАП РФ — Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях

РСФСР — Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика

СНГ — Содружество независимых государств

СССР — Союз Советских Социалистических Республик

СТО — Совет труда и обороны

ФЗ — Федеральный закон

ФКЗ — Федеральный конституционный закон

Список используемых источников и литературы

Книги:

1) Анкудинов, О.Т. Прокурорский надзор. Российская прокуратура в правовом демократическом государстве/ Анкудинов О.Т., Викторов И.С., Винокурорв А.Ю.; под ред. А.Я. Сухарева. — М.: НОРМА, 2016. — 500 с.

2) Братановский, С.Н. Административное право: учебник. — М.: Директ-Медиа, 2013. — 921 с.

3) Винокуров А.Ю., Винокуров Ю.Е. Прокурорский надзор. — М.: Юрайт, 2019. — 353 с.

4) Вознесенская, Н.Н., Лаптев, В.В. Предпринимательское (хозяйственное) право: учебник. — М.: Волтерс Клувер, 2006. — 548 с.

5) Кони, А.Ф. Собрание сочинений: в 8 т./под общ. ред. Базанова В.Г. - М.: «Юридическая литература», 1966-1969. — 8 т.

6) Ленин, В.И. Полное собрание сочинений: т. 36 — М.: Издательство политической литературы, 1974. — 741 с.

7) Сахнова, Т.В. Курс гражданского процессуального: теоретические начала и основные институты. — М.: Волтерс Клувер, 2008. — 676 с.

8) Старилов, Ю.Н. Административное судопроизводство и КАС РФ: к прекращению дискуссии о его отраслевой процессуальной принадлежности, уникальности, самостоятельности, избыточности или несостоятельности: сборник статей к юбилею д-ра юрид. наук, проф. Е.И. Несыревой/ Д.Г.Фильченко, О.Н. Шеменева, И.Г. Фильченко, Е.А. Евтухович — М.: Инфотропик Медиа, 2020. — 287 с.

9) Старилов, Ю.Н. Курс общего административного права.: в 3 т. — М.: НОРМА, 2002. — 728 с.

10) Туманова, Л., Эриашвили, Н., Исаенкова, О. Арбитражный процесс. Общая часть. Особенная часть. Учебное пособие. — М.: Юнити-Дана, 2016. — 535 с.

11) Фойницкий, И.Я. Курс уголовного судопроизводства. — СПб.: Типография т-ва «Общественная польза», 1912. — 578 с.

12) Цитович, П.П. Труды по торговому и вексельному праву. Курс вексельного права: в 2 т. — М.: Статут, 2005. — 346 с.

13) Якимов, А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации. — М., Проспект, 1999. — 200 с.

Нормативные правовые акты:

1) Конституция Российской Федерации// [Электронный ресурс]. - СПС «Консультант плюс».

2) Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ (ред. от 08.08.2024)// [Электронный ресурс]. - СПС «Консультант плюс».

3) Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации» от 14.11.2002 № 138-ФЗ (ред. от 08.08.2024)// [Электронный ресурс]. - СПС «Консультант плюс».

4) Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 14.10.2024): [Электронный ресурс]. - СПС «Консультант плюс».

5) Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2024 № 309 // [Электронный ресурс].- URL: http://www.kremlin.ru/acts/bank/50542/page/1(дата обращения: 01.06.2024).

6) Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 8 мая 2007 г. [Электронный ресурс]. - СПС «Консультант плюс».

7) Постановление Пленума ВС Российской Федерации от 23.12.2021 № 46 «О применении Арбитражного процессуального кодекса

Российской Федерации при рассмотрении дел в суде первой инстанции»: «Российская газета», № 7, 14.01.2022.

8) Постановление Пленума ВС Российской Федерации от 23.03.2012 № 15 «О некоторых вопросам участия прокурора в арбитражном процессе»: «Вестник ВАС РФ», № 5, май, 2012.

9) Постановление Пленума ВАС Российской Федерации от 27.01.2003 г. № 2 «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»: «Вестник ВАС РФ», № 3, 2003.

10) Приказ Судебного Департамента при Верховном суде Российской Федерации от 15.06.2021 № 117 «О внесении изменений в Табель формы статистической отчетности о деятельности судов и судимости, утвержденные приказом Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации от 11.04.2017 № 65»// [Электронный ресурс]. — URL: https://legalacts.ru/doc/prikaz-sudebnogo-departamenta-pri-verkhivnom-sude-rf-ot-15062021/?ysclid=lhsyoh5vte979917884 (дата обращения: 01.05.2024).

11) Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 07.07.2017 № 473 «О реализации прокурорами полномочий в арбитражном судопроизводстве»: «Законность», № 10, 2017.

12) Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 11.01.2021 № 1 «О внесении изменений в приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 07.07.2017 № 473 «О реализации прокурорами полномочий в арбитражном процессе» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://rulaws.ru/acts/Prikaz-Genprokuratury-Rossii-ot-11.01.2021-N-1/.

13) Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 19.02.2015 № 78 «Об организации работы по реализации полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях»: «Законность», № 5, 2015.

14) Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 30.01.2013 № 45 «Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке

рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации»: «Законность», № 4, 2013.

15) Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 24.10.1996 № 59 «О задачах органов прокуратуры по реализации полномочий в арбитражном процессе»: «Вестник ВАС РФ», № 1, 1997.

16) Судебные уставы 20 ноября 1864 года с изложением рассуждений, на коих основаны. [Электронный ресурс]. — URL: https://civil.consultant.ru/reprint/books/114/4.html (дата обращения: 01.05.2024).

17) Постановление ВЦИК от 28.05.1922 «Положение о прокурорском надзоре»//«Известия ВЦИК», № 134, 18.06.1922.

18) Закон Республики Казахстан от 05 ноября 2022 года № 155-VII ЗРК «О прокуратуре» // [Электронный ресурс]. — URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2200000155 (режим доступа: 01.05.2024).

19) Закон Республики Армения от 1 декабря 2017 года № ЗР-198 О прокуратуре // [Электронный ресурс]. — URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=113216 (дата обращения : 01.05.2024).

20) Закон Республики Армения о Коммерческом Арбитраже. // [Электронный ресурс]. — URL: https://www.arlis.am/documentview.aspx?docid=98922 (дата обращения: 01.05.2024).

21) Закон Азербайджанской Республики О прокуратуре. / [Электронный ресурс]. — URL: https://republic.preslib.az/ru_d4-67.htm (дата обращения: 01.05.2024).

22) Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 29.06.2020 № № 350-VI. / [Электронный ресурс]. — URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2000000350#z264.(дата обращения: 01.05.2024).

23) Закона Республики Беларусь от 08.05.2007 № 220-З «О прокуратуре Республики Беларусь»: Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 21.05.2007. № 119, 2/1317.

24) Хозяйственный процессуальный кодекс Республики Беларусь от 15 декабря 1998 г. № 219-З, принят Палатой представителей 11 ноября 1998 г.,

одобрен Советом Республики 26 ноября 1998 г. (в ред. Закона Республики Беларусь от 05.01.2016): ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь/ Национальный центр правовой информации Республики Беларусь. Минск, 2016.

Диссертации и автореферат диссертации:

1) Абсалямов, А.В. Проблемы административного судопроизводства в арбитражном процессе: дис. … канд. юр. наук: 12.00.04/ Абсалямов Артуер Винерович. — Екатеринбург, 2000. — 177 с.

2) Гриценко, Д.В. Правовой статус прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях: дис. … канд. юр. наук: 12.00.14/ Гриценко Денис Викторович. — Воронеж, 2014. — 227 с.

3) Ефремов, Н.С. Правовое регулирование участия прокурора в арбитражном процессе: дис. … канд. юр. наук: 12.00.15/ Ефремов Николай Сергеевич; Саратов, 2013. — 185 с.

4) Карлин, А.Б. Проблемы участия прокурора в арбитражном процессе: дис. … канд. юр. наук: 12.00.11/ Карлин Александр Богданович. — Москва, 1997 — 54 с.

5) Косоногова, О.В. Рассмотрение судьями арбитражных судов дел об административных правонарушениях: проблемы теории и нормативного регулирования: дис. … канд. юр. наук: 12.00.14/ Косоногова Ольга Викторовна. — Воронеж, 2006. — 282 с.

6) Крупина, М.С. Оспаривание решений административных органов по делам об административных правонарушениях в арбитражных судах: вопросы теории и практики: дис. … канд. юр. наук: 12.00.14/ Крупина Мария Сергеевна. — Екатеринбург, 2009. — 249 с.

7) Ломакин, В.И. Прокурор в производстве по делам об административных правонарушениях: дис. … канд. юр. наук: 12.00.14/ Ломакин Виктор Иванович. — Челябинск, 2006. — 170 с.

14) Моренко, К.В. Прокурор в административно-деликтном производстве: дис. … канд. юр. наук: 12.00.14/ Моренко Кирилл Владимирович. — Москва, 2017. — 163 с.

15) Намазова, Р.С. кызы. Процессуальные особенности рассмотрения гражданских дел, связанных с нарушением законодательства об охране окружающей среды: автореф. дис. …канд. юр. наук.: 12.00.03/ Намазова Раиса Сариф кызы. — Свердловск, 1998. — 22 с.

16) Отческая, Т.И. Правовые и методологические проблемы организации участия прокуроров в арбитражном суде в защиту экономических интересов российского государства по законодательству Российской Федерации,стран ближнего и дальнего зарубежья: автореф. дис. … д-ра юр. наук: 12.00.11/ Отческая Татьяна Ивановна. — Рязань, 2003. — 48 с.

17) Петрухин А.А. Судебно-административная юрисдикция: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Петрухин Алексей Алексеевич. — Москва, 2005. - 173 с.

8) Побирченко, И.Г. Хозяйственные споры и формы их разрешения: дис. … докт. юр. наук: 12.00.00/ Побирченко Игорь Гаврилович. — Харьков, 1971. — 627 с.

9) Сергеев, Г.А. Рассмотрение арбитражными судами дел об административных правонарушениях: дис. … канд. юр. наук: 12.00.14/ Сергеев Григорий Александрович. — Москва, 2012. — 139 с.

10) Фурсов, Д.А. Процессуальный режим деятельности арбитражного суда первой инстанции: дис. … канд. юр. наук: 12.00.04/ Фурсов Дмитрий Александрович. — Москва, 1996 — 192 с.

11) Храмова, Е.В. Защита публично-правовых интересов в арбитражном процессе (вопросы теории и практики): дис….канд. юр. наук: 12.00.15/ Храмова Елена Вячеславовна. — Саратов, 2011. — 233 с.

Электронные ресурсы:

1) Арбитражный прокурор: «Размытая правовая позиция ФАС затягивает процессы»// [Электронный ресурс]. — URL : https://pravo.ru/news/view/34055/. (дата обращения: 01.05.2024).

2) В прокуратуре республики состоялся семинар, посвященный вопросам обеспечения участия прокуроров в гражданском, арбитражном процессе и административном судопроизводстве. // [Электронный ресурс]. — URL : https://epp.genproc.gov.ru/ru/web/proc_glskfoyufo/mass-media/news/archive?item=54967304.(дата обращения: 01.05.2024).

3) В рамках ВЭФ-2021 состоялась сессия Ассоциации юристов России // [Электронный ресурс]. — URL : http://alrf.ru/news/v-ramkakh-vef-2021-sostoyalas-panelnaya-sessiya-assotsiatsii-yuristov-rossii/?ysclid=l094uartzu.(дата обращения: 01.05.2024).

4) В Тверской области директора МУП наказали за долги газовщикам // [Электронный ресурс]. — URL : https://tvernews.ru/amp/news/266093/.(дата обращения: 01.05.2024).

5) Виктор Момотов назвал приоритетную задачу российского правосудия // [Электронный ресурс]. — URL : https://pravo.ru/news/226950/. (дата обращения: 01.05.2024).

6) 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: 01.05.2024).

7) Генеральный прокурор РФ Игорь Краснов встретился с Генеральным прокуроров Республики Казахстан Гизатом Нурдаулетовым для обсуждения вопросов сотрудничества// [Электронный ресурс]. — URL : https://procrf.ru/news/2431984-generalnyiy-prokuror-rf-igor.html.(дата обращения: 01.05.2024).

8) Данные судебного департамента // [Электронный ресурс]. — URL : http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=6122.(дата обращения: 01.05.2024).

9) Достоинства и недостатки АПК 2002 г. // [Электронный ресурс]. — URL : https://magadan.arbitr.ru/node/22518. (дата обращения: 01.05.2024).

10) Законность до пандемии и во время нее // [Электронный ресурс]. — URL : https://www.kommersant.ru/doc/4380108.(дата обращения: 01.05.2024).

11) Заседание коллегии Генпрокуратуры // [Электронный ресурс]. — URL : http://www.kremlin.ru/catalog/persons/634/events/65165.(дата обращения: 01.05.2024).

12) Интернет-интервью с В.Ф. Яковлевым, Председателем Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации: «Работа арбитражных судов в 2002 году» // [Электронный ресурс]. — URL : http://www.consultant.ru/law/interview/yakovlev/.(дата обращения: 01.05.2024).

13) Интернет-интервью с В.Ф. Яковлевым, Председателем Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации: «Работа арбитражных судов в 2002 году» // [Электронный ресурс]. — URL : http://www.consultant.ru/law/interview/yakovlev/.(дата обращения: 01.05.2024).

14) Интернет-интервью с В.Ф. Яковлевым, Председателем Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации: «Работа арбитражных судов в 2002 году» // [Электронный ресурс]. — URL : http://www.consultant.ru/law/interview/yakovlev/.(дата обращения: 01.05.2024).

15) Исковая работы органов прокуратуры Витебской области как средство укрепления законности в экономической сфере // [Электронный ресурс]. — URL : http://prokuratura.gov.by/ru/media/novosti/soblyudenie-ekonomicheskikh-interesov-gosudarstva/v-sfere-ekonomiki/iskovaya-rabota-organov-prokuratury-vitebskoy-oblasti-kak-sredstvo-ukrepleniya-zakonnosti-v-ekonomich/.(дата обращения: 01.05.2024).

16) Конаковская прокуратура возбудила дела в отношении предприятий ЖКХ, задолжавших за газ около 25 млн. Рублей. // [Электронный ресурс]. — URL : https://tverigrad.ru/publication/konakovskaya-prokuratura-vozbudila-dela-v-otnoshenii-predpriyatijj-zhkkh-zadolzhavshikh-za-gaz-okolo-25-mln-rublejj/.(дата обращения: 01.05.2024).

17) Краснов: В 2021 году получено больше всего обращений граждан за 20 лет // [Электронный ресурс]. — URL : https://pravo.ru/news/240535/. (дата обращения: 01.05.2024).

18) Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2020) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 10.06.2020). // [Электронный ресурс]. — URL : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_354704/.(дата обращения: 01.05.2024).

19) Определение Арбитражного суда Республики Татарстан от 17.09.2018 № А65-21732/2018.// [Электронный ресурс]. — URL : https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/f08eb061-b3b5-4ae5-98a2-c2783c8e5aa2/6fd5e2ce-b316-491f-8c99-4936ad69c680/A65-21732-2018_20180917_Opredelenie.pdf?isAddStamp=True.(дата обращения: 01.05.2024).

20) Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 21.08.2017 по делу № А71-2374.2017.// [Электронный ресурс]. — URL : https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/00c88e47-747f-45b6-a82c-fedaf7e13591/38b7174e-6abd-4abd-ad23-877414807339/A71-2374-2017_20170821_Reshenija_i_postanovlenija.pdf?isAddStamp=True.(дата обращения: 01.05.2024).

21) Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 21.08.2017 № А71-2374/2017.// [Электронный ресурс]. — URL : https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/00c88e47-747f-45b6-a82c-fedaf7e13591/38b7174e-6abd-4abd-ad23-877414807339/A71-2374-2017_20170821_Reshenija_i_postanovlenija.pdf?isAddStamp=True.(дата обращения: 01.05.2024).

22) Постановление седьмого арбитражного апелляционного суда по делу от 06.06.2017 № А03-20078.2016. [// [Электронный ресурс]. — URL : https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/f86fd09d-2442-4e3e-b826-a127b14fdeda/d1ee0977-569e-4fcd-9a28-51645e74a811/A03-20078-2016_20170606_Reshenija_i_postanovlenija.pdf?isAddStamp=True.(дата обращения: 01.05.2024).

23) Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда по делу № 17АП-6031/2018-АК.// [Электронный ресурс]. — URL : http://kad.arbitr.ru/Card/bef50069-41fa-49f0-d64bb68 02cf6.(дата обращения: 01.05.2024).

24) Постановление ФАС Уральского округа от 2 ноября 2009 № Ф09-8429/09-С! по делу № А 76-5447/2009-59-142 // [Электронный ресурс]. — URL : https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/6ad083f8-35c1-4f24-9ab8-a5a46962a721/0d8ba95f-0c86-4839-b62f-b3b7368b2d2a/A76-5447-2009_20091102_Reshenija_i_postanovlenija.pdf?isAddStamp=True.(дата обращения: 01.05.2024).

25) Постановление Шестого арбитражного апелляционного суда № 06АП-7593/2019 от 16.12.2019. // [Электронный ресурс]. — URL : https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/5ac41e99-9d8b-4391-a8a5-948b696e4bc5/53d50e66-9f59-4b7e-ab0d-5ec996e2220d/A73-5350-2018_20191216_Postanovlenie_apelljacionnoj_instancii.pdf?isAddStamp=True.(дата обращения: 01.05.2024).

26) Представители Генпрокуратур России и Азербайджана провели круглый стол по вопросам организации участия прокуроров в рассмотрении судами гражданских и арбитражных дел, а также дел об административных правонарушениях. // [Электронный ресурс]. — URL : https://procrf.ru/news/2499762-predstaviteli-genprokuratur-rossii-i.html.(дата обращения: 01.05.2024).

27) Путин призвал усилить надзор за своевременным выполнением гособоронзаказа. // [Электронный ресурс]. — URL :

https://www.rbc.ru/rbcfreenews/63bf52569a7947cb447f69dc.(дата обращения: 01.05.2024).

28) Путин рассчитывает на полное выполнение гособоронзаказа. // [Электронный ресурс]. — URL : https://www.aa.com.tr/ru/мир/путин-рассчитывает-на-полное-выполнение-гособоронзаказа-/2771444.(дата обращения: 01.05.2024).

29) Решение Арбитражного суда г. Москвы от 25.04.2022 по делу № А40-56957/22-2-290. // [Электронный ресурс]. — URL : https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/e76e96a6-af10-478f-a86d-e9f9da80fdd9/cc7df423-9d0f-4b71-a879-eec7dd2b2424/A40-56957-2022_20220425_Reshenija_i_postanovlenija.pdf?isAddStamp=True.(дата обращения: 01.05.2024).

30) Решение Арбитражного суда г. Москвы по делу № А40-189398/21-145-1494. // [Электронный ресурс]. — URL : https://kad.arbitr.ru/Card/e12e21e4-1b4b-4ccd-b20d-d44baa6ac95b.(дата обращения: 01.05.2024).

31) Решение Арбитражного суда г. Москвы по делу № А40-274272/19-154-2234. // [Электронный ресурс]. — URL : https://kad.arbitr.ru/Card/8a43b651-d2be-493b-9833-080cf78f030a.(дата обращения: 01.05.2024).

32) Решение Арбитражного суда г. Севастополя от 09.03.2022 по делу №А84-7648/21. // [Электронный ресурс]. — URL : https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/241c5c01-5d3d-4082-93cb-3977fbe23bfd/9577c56e-5743-4a47-94b7-de7114f44b40/A84-7648-2021_20220328_Reshenija_i_postanovlenija.pdf?isAddStamp=True.(дата обращения: 01.05.2024).

33) Решение Арбитражного суда Оренбургской области по делу № А47-7054/2022 от 25.07.2022/ // [Электронный ресурс]. — URL : https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/e4d4a166-4a25-4725-a92c-57d48a40bddf/503a6a31-e37e-450f-aec8-e2d76e523ddd/A47-7054-2022_20220725_Reshenie.pdf?isAddStamp=True).(дата обращения: 01.05.2024).

34) Решение Арбитражного суда Республики Татарстан от 21.06.2017 по делу № А65-9957/2017. // [Электронный ресурс]. — URL : https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/c60b72d6-2ec3-4c8a-ab53-9ed5c908a839/06be6a30-f218-4b08-8af0-5dd6fc3afe40/A65-9957-2017_20170630_Reshenie.pdf?isAddStamp=True(дата обращения: 01.05.2024).

35) Решение Арбитражного суда Смоленской области по делу № А62-4207/2016. // [Электронный ресурс]. — URL : http://kad.arbitr.ru/Card/a66f1e9f-5a95-4006-a222-f47318a891d7.(дата обращения: 01.05.2024).

36) Решение арбитражного суда Тверской области от 11.02.2021 № А66-13239/2020. // [Электронный ресурс]. — URL : https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/8c48c609-05d4-4aba-a75e-6cc998e628dc/710ec8e2-8955-42fc-8b54-b89b29f32689/A66-13239-2020_20210211_Reshenie.pdf?isAddStamp=True.(дата обращения: 01.05.2024).

37) Решение Арбитражного суда Хабаровского края от 20.07.2021 по делу № А73-3293/2021.// [Электронный ресурс]. — URL : https://kad.arbitr.ru/Card/0822f28e-82b9-4d27-93df-3d71b7f7a2a4.(дата обращения: 01.05.2024).

38) Решение Арбитражного судаМурманской области от 17.05.2022 по делу № А42-10514/2021.// [Электронный ресурс]. — URL : https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/94c1973e-7f7d-4087-acf4-4e84285c7e31/377a70d3-0208-4633-ae5e-4741e4d32f38/A42-10514-2021_20220517_Reshenija_i_postanovlenija.pdf?isAddStamp=True(дата обращения: 01.05.2024).

39) Решение АС Липецкой области по делу № А36-1786/2022 от 08.06.2022. // [Электронный ресурс]. — URL : https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/54d8e097-00d0-42a7-9a57-4a1473e5c219/da7f45f1-935e-46ed-92c9-ce76ca1147f3/A36-1786-2022_20220608_Reshenija_i_postanovlenija.pdf?isAddStamp=True.(дата обращения: 01.05.2024).

40) Решение Октябрьского районного суда г. Москвы по делу № 2-4809/2019. // [Электронный ресурс]. — URL : https://oktiabrsky--irk.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo.(дата обращения: 01.05.2024).

41) Сводные статистические сведения о деятельности федеральных арбитражных судов за 2021 год. // [Электронный ресурс]. — URL : http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=6122.(дата обращения: 01.05.2024).

42) Статистика Суддепа: первое полугодие 2022-го в арбитражных судах. // [Электронный ресурс]. — URL : https://pravo.ru/news/243302/.(дата обращения: 01.05.2024).

43) Судебная статистика по делам, рассматриваемым федеральными арбитражными судами, федеральными судами общей юрисдикции и мировыми судьями // [Электронный ресурс]. — URL : http://www.cdep.ru/index.php?id=5.(дата обращения: 01.05.2024).

44) Электронное судопроизводство. // [Электронный ресурс]. — URL : http://service.court.by/ru/juridical/judgmentresults.(дата обращения: 01.05.2024).

45) Case of Menchinskaya v. Russia. // [Электронный ресурс]. — URL : https://www.bailii.org/eu/cases/ECHR/2009/77.html.(дата обращения: 01.05.2024).

46) The role of the prosecutor's office in protecting individual rights and public interest in the light of the requirements of the european convention on human rights. // [Электронный ресурс]. — URL : https://rm.coe.int/saint-petersburg-conference-7-july-21-en-final-document-publication/1680a368c8.(дата обращения: 01.05.2024).

Статьи:

1) Алиев, Т.Т., Алавидзе, И.Г. Процессуально-правовая роль прокурора в защите публичных интересов в арбитражном суде/ Т.Т. Алиев, И.Г. Алавидзе// Современное право. — 2024. — №8.— С. 60-64.

2) Афанасьева, Т. И. О некоторых проблемах правового обеспечения участия прокурора в административном судопроизводстве/ Т.И. Афанасьева// Российский судья. — 2021. — № 8. — С. 43-48.

3) Батлер, У., Ерпылева, Н. Сравнительный анализ арбитражного процессуального права России и хозяйственного процессуального права Белоруссии: принципы судопроизводства / У. Батлер, Н. Ерпвлева// Арбитражный и гражданский процесс. — 2007. — № 5. — С 2-6.

4) Бахрах, Д.Н. Административное судопроизводство в России в начале XXI века/ Д.Н. Бахрах// Вестник ЮУрГУ. — 2006. — № 8. — С. 10-16.

5) Бахрах, Д.Н. Нужна специализация судей, а не судов/ Д.Н. Бахрах// Рос. юстиция. — 2003. — № 2. — С. 10-11.

6) Бланкенагель, А. О скрытой пользе сравнительного правоведения и сравнительного конституционного права / А. Бланкенагель // Сравнительное конституционное обозрение. — 2004. — № 3. — С. 51-52.

7) Гараева, М.Ф. Правовой статус азербайджанской и российской прокуратур как показатель разнонаправленных тенденций развития национальных правовых систем на постсоветском пространстве/ М.Ф. Гараева// «Мировой судья». — 2012. — № 5. — С. 23-28.

8) Доброрез, И.А. Актуальные проблемы прокурорского надзора за соблюдением законности при привлечении к административной ответственности/ И.А. Доброрез// Вестник Сибирского юридического института МВД России. — 2016. — С. 14-18.

9) Ергашев Е.Р., Панкова А.А. Проблемы участия прокурора в рассмотрении дел арбитражными судами/ Е.Р. Ергашев/Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. — 2020 — № 2. — С. 53-60.

10) Иншакова, Е.Г. Развитие института судебной административно-правовой защиты: проблема понимания и расширение границ деятельности по отстаиванию прав, свобод и законных интересов личности в административном судопроизводстве./ Е.Г. Иншакова//Журнал административного судопроизводства. — 2021. — № 4. — С. 12-16.

11) Канунникова, Н.Г. Особенности правового положения прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях/ Н.Г. Канунниклва//Административное право и процесс. — 2020. — № 9. — С. 43-45.

12) Кашенков, В.С. Хозяйственные суды Беларуси: история, состояние, перспективы./ В.С. Кашенков // Вестник Высшего Хозяйственного Суда Республики Беларусь. — 2007. — № 23. С. 20-32.

13) Ковалев А.А. Защита прокурором публичных интересов в арбитражном процессе/ А.А. Ковалев/ Юридическая наука. — 2019. — № 4— С. 67-70.

14) Колесников, Е.В. Прокурор в арбитраже: исторический аспект/ Е.В. Колесников//Пролог: журнал о праве. — 2021. — № 3. — С. 122-131.

15) Конусова, В.Т. Роль и формы участия прокурора в гражданском процессе в контексте нового гражданского процессуального кодекса / В.Т. Конусова// Вестник института законодательства Республики Казахстан. — 2016. — № 2 (43). — С. 24-31.

16) Конюк А.В. Проблемы прокурорского надзора в экономической сфере// Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ.— 2017. — № 1. — С. 120-128.

17) Кремнева, Е.В. Проблемы унификации процессуального статуса прокурора в гражданском, арбитражном и административном процессах/ Е.В. Кремнева// Проблемы реализации полномочий прокурора в гражданском, административном и арбитражном процессе. — 2019. — С. 40-47.

18) Мирошниченко М.Н. Участие органов прокуратуры в гражданском и арбитражном процессе в качестве третьего лица/ М.Н. Мирошниченко// Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. — 2023. — № 4(96). —С. 109-116.

19) Мишакин, А.В. Подведомственность арбитражным судам экономических споров и других дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений: проблемы соотношения норм Арбитражного

процессуального кодекса Российской Федерации и Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях/ А.В. Мишакин// Арбитражный и гражданский процесс. — 2003. — № 1. — С. 20-28.

20) Мокрецова, Т.М. Применение судьями Кодекса РФ об административных правонарушениях/ Т.М. Мокрецова// Арбитражная практика. — 2003. — № 2. — С.71-78.

21) 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.

22) 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.

23) Назрицкая, Т.С. О субъекте прав, защищаемых прокурором в арбитражном процессе/ Т.С. Назрицкая// Вопросы государства и права. — 2024.— № 2(5) — С. 49-52.

24) 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.— № 2 (123). — С. 183-191.

25) Назрицкая, Т.С. Совершенствование правового регулирования участия прокурора в арбитражном процессе/ Т.С. Назрицкая// Вестник Академии правоохранительных органов. — 2022. — № 1. (23). — С.83-90.

26) Назрицкая, Т.С. Универсальность участия прокурора в арбитражном процессе при рассмотрении дел об административном правонарушении/ Т.С. Назрицкая//Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2022. — № 3. — С. 136-144.

27) Отческая, Т.И. Процессуальные аспекты участия прокурора в арбитражном процессе/ Т.И. Отческая// Актуальные проблемы российского права. — 2018. — № 2. — С.122-131.

28) Отческая, Т.И. Особенности прокурорского надзора за исполнением законодательства о защите прав предпринимателей / Т.И. Отческая // Пролог: журнал о праве. — 2020. — № 2 (26) — С. 45-53.

29) Парций, Я.Е. Административное судопроизводство в арбитражных судах по новому АПК РФ/ Я.Е. Парцкий// Гражданин и право. — 2003. — № 1.— С. 3-22.

30) Рарог, А.И. Правовое значение разъяснений Пленума Верховного Суда Российской Федерации/ А.И. Рарог// Государство и право. — 2001. — № 2. — С. 51-57.

31) Решетникова, И.В., Хазанов, С.Д., Драчук, Л.П. Проблемы применения КоАП РФ. Материалы круглого стола/ И.В. Решетникова, С.Д. Хазнов, Л.П. Драчук// Арбитражная практика. –2003. — № 2. — С. 51-61.

32) Рожков, А.Ю. Необходимость и целесообразность участия прокурора в гражданском и арбитражном процессе./ А.Ю. Рожков// Вестник Воронежского института МВД России. — 2015. — № 2. — С. 58-62.

33) Савельева А.В., О некоторых аспектах правового регулирования участия прокурора в арбитражном процессе/ А.В. Савельева// Закон и право. — 2019. — № 310. — С. 131-133.

34) Салищева, Н.Г. Проблемы правового регулирования института административной ответственности в Российской Федерации/ Н.Г. Салищева// Административное право и процесс. — 2014. — № 9. — С. 9-22.

35) Серков, П.П., Михалева, Н.В. К вопросу о разграничении юрисдикционных полномочий судов общей юрисдикции и арбитражных судов по рассмотрению административных дел и дел об административных правонарушениях/ П.П. Серков, Н.В. Михалева// Российское правосудие. — 2013. — № 1. — С. 4-23.

36) Субанова, Н. В. Определение прокурора об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении/ Н. В. Субанова// Законность. — 2011. — № 1. — С. 19-21.

37) Субанова, Н.В., Боброва О.В. Оспаривание прокурором в арбитражном суде решений административных органов о привлечении к административной ответственности/ Н.В. Субанова, О.В. Боброва// Законность. — 2020. — № 11. — С. 3-9.

38) Сухарев А. Я. Российская прокуратура: история и реальность преобразования // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. — 2023. — № 3 (95). — С. 222 -230.

39) Тихомиров, Ю.А. Административное судопроизводство в России: перспективы развития./ Ю.А. Тихомиров // Российская юстиция. — 1998. — № 8. — С. 35-37.

40) Упоров, И.В., Абазов, А.Б. Арбитражные комиссии в правовом механизме разрешения хозяйственных споров в период нэпа/ И.В. Упоров, А.Б. Абазов// Образование. Наука. Научные кадры. — 2019. — № 4. — С. 55-59.

41) Хутыз, М.Х. Историзм в исследовании проблем гражданского процессуального права / М.Х. Хутыз// Известия высших учебных заведений. Правоведение. — 1984. — №1. — С.92-96.

Список иллюстративного материала

1) Таблица № 1. - Сравнительный анализ некоторых положений арбитражного процессуального законодательства 1992 - 1995 гг. - С. 33-34.

2) Диаграмма № 1. - Рассмотрение арбитражными судами дел об административных правонарушениях (2014, 2016-2023 гг.) - С. 44.

3) Диаграмма № 2. - Соотношение рассмотренных арбитражными судами дел об административных правонарушениях с общим количеством рассмотренных дел. - С. 45.

4) Диаграмма № 3.- Количество лиц, привлеченных по постановлению прокурора к административной ответственности (2012-2023 гг.) - С. 57.

Приложение № 1. Проект ходатайства о вступлении в процесс

- *пример ходатайства о вступлении в процесс в случае принятия предлагаемых изменений ч. 5 ст. 52 АПК РФ*

Арбитражный суд Энской области

ХОДАТАЙСТВО

(в порядке ч. 5 ст. 52 АПК РФ
о вступлении в дело № А11-1111/23)

Арбитражным судом Энской области рассматривается дело № А11-1111/23 по заявлению Управления Федеральной антимонопольной службы по Энской области о привлечении ООО «Машиностроительный завод» к административной ответственности, предусмотренной ст. 14.49 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ).

ООО «Машиностроительный завод» является поставщиком по договору с АО «Конструкторское бюро», заключенного в обеспечение государственного контракта на поставку боевой машины пехоты БМП-3 для нужд Министерства обороны Российской Федерации.

В УФАС по Энской области поступило уведомление Министерства обороны Российской Федерации о том, что в ООО «Машиностроительный завод» при проведении периодических испытаний изделий БМП-3 выявлено их несоответствие техническим условиям, в связи с чем приемка и отгрузка указанных изделий приостановлена.

Управлением по результатам проверки поступившей информации выявлено отклонение изделий от установленных технической (конструкторской) документации требований, в связи с чем должностным лицом антимонопольного

органа составлен протокол об административном правонарушении и направлен для рассмотрения в арбитражный суд.

Принимая во внимание обстоятельства дела, действия ООО «Машиностроительного завода» могут повлечь поставку дефектной продукции, либо срыв поставки военной продукции в целом.

Таким образом, объектом правонарушения являются общественные отношения, связанные с производством оборонной продукции, представляемой по государственному оборонному заказу.

В соответствии с ч. 5 ст. 52 АПК РФ прокурор вправе вступить в дело, рассматриваемое судом, на любой стадии арбитражного процесса с процессуальными правами и обязанностями лица, участвующего в деле, в целях обеспечения законности.

В силу п. 2 и 3 ст. 1, п. 3 ст. 35 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» органы прокуратуры Российской Федерации обеспечивают верховенство закона, единство и укрепление законности, защиту охраняемых законов интересов общества и государства. Для этого прокурор вправе вступить в дело на любой стадии процесса.

Согласно пп. 2.4.5, 2.5 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 02.11.2018 № 723 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов в сфере оборонно-промышленного комплекса» с учетом приоритетности указанного направления прокурорской деятельности поручено максимально использовать полномочия по обращению в суды на основании ст. 52 АПК РФ, осуществлять надзор за законностью правовых актов, издаваемых федеральными органами исполнительной власти.

Рассматриваемый арбитражным судом спор напрямую затрагивает непосредственно публичные интересы, связанные с выполнением государственного оборонного заказа, а также интересы юридического лица и его право на законность рассмотрения дела об административном правонарушении.

На основании изложенного, в целях обеспечения законности и соблюдения баланса публичных и частных интересов, руководствуясь ст. 52 АПК РФ,

ПРОШУ:

Рассмотреть вопрос о вступлении прокурора Энской области в дело № А11-1111/23.

Заместитель прокурора
Энской области Иванов И.И.

Приложение № 2. Выдержки из статистических отчетов

Выдержка из статистической отчетности Генеральной прокуратуры РФ по форме «ОН» **за январь — декабрь 2023 г.**

Раздел 1. Надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

В сфере экономики:

Выявлено нарушений закона – 955 403

Принесено протестов – 123 357

Направлено исков (заявлений) в суд общей юрисдикции, в арбитражный суд – 54 592

Из рассмотренных исков (заявлений) удовлетворено и прекращено ввиду добровольного удовлетворения требований прокурора – 46 922

Внесено представлений – 249 206

По представлению прокурора привлечено к дисциплинарной ответственности – 161 634

По постановлению (заявлению в арбитражный суд) прокурора привлечено лиц к административной ответственности – 40 277

Предостережено лиц о недопустимости нарушения закона – 25 393

Направлено материалов в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ – 7 285

Возбуждено уголовных дел по материалам, направленным прокурором в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ – 6 219

В сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина:

Выявлено нарушений закона – 2 477 397

В сфере защиты прав субъектов предпринимательской деятельности:

Выявлено нарушений закона - 215 517

Принесено протестов – 42 802

Направлено исков (заявлений) в суд общей юрисдикции, в арбитражный суд – 3 449

Из рассмотренных исков (заявлений) удовлетворено и прекращено ввиду добровольного удовлетворения требований прокурора – 3 308

Внесено представлений – 61 595

По представлению прокурора привлечено к дисциплинарной ответственности – 42 324

По постановлению (заявлению в арбитражный суд) прокурора привлечено лиц к административной ответственности – 9 138

Предостережено лиц о недопустимости нарушения закона – 3 295

Направлено материалов в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ – 213

Возбуждено уголовных дел по материалам, направленным прокурором в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ – 183

В сфере оборонно-промышленного комплекса:

Выявлено нарушений закона – 63 885

Принесено протестов – 1 924

Направлено исков (заявлений) в суд общей юрисдикции, в арбитражный суд – 2 811

Из рассмотренных исков (заявлений) удовлетворено и прекращено ввиду добровольного удовлетворения требований прокурора – 2 367

Внесено представлений – 16 072

По представлению прокурора привлечено к дисциплинарной ответственности – 9 968

По постановлению (заявлению в арбитражный суд) прокурора привлечено лиц к административной ответственности - 5 171

Предостережено лиц о недопустимости нарушения закона – 2 100

Направлено материалов в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ – 685

Возбуждено уголовных дел по материалам, направленным прокурором в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ – 531

Выдержка из статистической отчетности Генеральной прокуратуры РФ по форме «ГАС» **за январь — декабрь 2023 г.**

Раздел 3. Иски и заявления прокурора в порядке арбитражного судопроизводства		
Заявления о привлечении к административной ответственности	Рассмотрено заявлений	Удовлетворено заявлений
	3 824	3 320

Выдержка из статистической отчетности Генеральной прокуратуры РФ По форме «ОЖ» **за январь — декабрь 2023 г.**

Раздел 1. Результаты рассмотрения заявлений, жалоб, и иных обращений		
Поступило обращений (без дубликатов) в отчетный период		6 343 622
Разрешено обращений		3 402 538
том числе:	сенаторов Российской Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации	28 902
	Депутатов представительных органов субъектов Российской Федерации и местных представительных органов	16 028
Удовлетворено обращений (без		705

дубликатов) из числа разрешенных		354
По удовлетворенным обращениям	выявлено нарушений закона	925 761
	принесено протестов	25 441
	внесено представлений	304 241
	направлено исков (заявлений) в суд	70 499
	предостережено	6 973
	возбуждено дел об административных правонарушениях	37 269
	отменено постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела	111 107
	отменено постановлений о приостановлении предварительного расследования по уголовному делу	15 078
	приняты иные меры прок. реаг.	80 121

Приложение № 3. Результаты социологического исследования

Интервью **с помощником Кунцевского межрайонного прокурора г. Москвы, юристом 2 класса.**

Интервью проводил аспирант кафедры организации прокурорско-следственной деятельности ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Назрицкая Т.С.

Дата проведения: 20.06.2022.

Место проведения: Прокуратура г. Москвы

1. Решением Арбитражного суда г. Москвы от 12.10.2021 удовлетворены требования Кунцевского межрайонного прокурора г. Москвы о привлечении ГБПОУ г. Москвы «Московский индустриальный колледж» к административной ответственности по ч. 4 ст. 14.1 КоАП РФ. На основании чего была проведена проверка, предшествующая подаче этого заявления в арбитражный суд?

Поводом для проведения проверки исполнения федерального законодательства о лицензировании послужило сообщение из средств массовой информации о том, что 18-летняя девушка, управляя автотранспортным средством, нарушила правила дорожного движения и совершила наезд на троих малолетних детей, которые от полученных травм позднее скончались в медицинском учреждении. В информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» также была распространена информация о том, что в автошколе, где училась виновница аварии, водителей готовили по ускоренной программе, а часть материала предлагали изучить дома самостоятельно.

Прокуратурой города Кунцевской межрайонной прокуратуре г. Москвы поручено проведение проверки исполнения автошколой,

расположенной на поднадзорной межрайонной прокуратуре территории, федерального законодательства. По результатам проверки выявлены нарушения закона, в связи с чем мною было подготовлен проект заявления о привлечении юридического лица автошколы к административной ответственности, предусмотренной ч. 4 ст. 14. 1 КоАП РФ.

Интервью **со старшим помощником прокурора Северо-Западного административного округа г. Москвы, юристом 1 класса.**

Интервью проводил аспирант кафедры организации прокурорско-следственной деятельности ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Назрицкая Т.С.

Дата проведения: 17.06.2022.

Место проведения: Прокуратура г. Москвы.

1. **Решением Арбитражного суда г. Москвы от 03.12.2019 удовлетворены требования прокурора Северо-Западного административного округа г. Москвы о привлечении ООО «Престиж и качество» к административной ответственности по ч. 4 ст. 14.1 КоАП РФ. Расскажите о предшествующей подаче заявления в арбитражный суд проверке.**

В прокуратуру округа поступило задание прокуратуры города о проведении проверки исполнения законодательства о здравоохранении в деятельности медицинских учреждений и организаций, оказывающих медицинскую помощь несовершеннолетним. Прокуратурой проведен анализ сведений из средств массовой информации, поступивших обращений и иных источников и принято решение провести проверку исполнения федерального законодательства в деятельности ООО «Престиж и качество», оказывающей медицинские услуги детям. Установлено, что организация осуществляет деятельность с грубым нарушением лицензионных требований. Это и послужило основанием для внесения мер прокурорского реагирования.

Примечательно, что генеральный директор медицинской организации не согласился с внесенным ему представлением, однако после решения арбитражного суда о признании организации виновной в совершении административного нарушения, требования представления удовлетворил и принял меры по устранению и недопущению впредь выявленных недостатков в работе.

Интервью **с прокурором первого отдела (апелляционно-кассационного) (с дислокацией в г. Москве, г. Нижний Новгород) апелляционно-кассационного управления Главного гражданско-судебного управления Генеральной прокуратуры РФ, младшим советником юстиции.**

Интервью проводил преподаватель кафедры организации прокурорско-следственной деятельности ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Назрицкая Т.С.

Дата проведения: 01.07.2024.

Место проведения: Генеральная прокуратура Российской Федерации

1. Подскажите, существует ли какая-либо информационная база Генеральной прокуратуры РФ, которая позволяет отследить работу ведомства (помимо статистических форм отчетности) по анализу участия прокуроров в рассмотрении дел арбитражными судами?

- Да, существует информационная система «Картотека», которая объединяет в себе не только приказы, но и информационные письма, методические материалы, обзоры - то есть различные организационно-распорядительные документы. Каждому региону доступна возможность просмотра этих документов, подготовленных Генеральной прокуратурой Российской Федерации, а также прокуратурой своего субъекта.

2. Издавались ли Генеральной прокуратурой Российской Федерации организационно-распорядительные документы по вопросу

участия прокуроров в рассмотрении дел арбитражными судами. Условно обозначим период их издания - с 2018 года.

- Согласно ведомственной базе данных «Картотека дел» за период с 2018 по 2022 год Генеральной прокуратурой Российской Федерации подготовлено восемь документов по указанной теме, среди которых обзоры практики и информационные письма.

В основном в них содержатся сведения об исковой работе прокуроров в порядке ст. 52 АПК РФ, предшествующих предъявлению заявлений проверках соблюдения федерального законодательства, к примеру, в сфере законности использования государственного и муниципального имущества, соблюдения земельного и бюджетного законодательства, в том числе при реализации национальных проектов (*документ Генеральной прокуратуры РФ от 22.04.2022 № 8-12-2022 - Обзор практики использования прокурорских полномочий в арбитражном процессе).

Информации об участии прокуроров в рассмотрении арбитражными судами дел об административных правонарушениях посвящены заключительные положения этих информационно-аналитических документов. При этом акцентируется внимание на превалирование заявлений прокуроров о привлечении лиц к административной ответственности над исками в порядке ст. 52 АПК РФ). Так, в вышеприведенном обзоре практики указано, что в 2021 году такое соотношение превысило 70 %.

Акцентировано внимание подчиненных прокуроров на недопустимость подмены деятельности иных контролирующих органов при проведении проверок исполнения федерального законодательства.

Согласно ведомственной базе данных «Картотека дел» за последние 2 года (с 2022) не издано информационно-аналитических документов, касающихся участия прокурора в рассмотрении арбитражными судами административно-деликтных споров.

Интервью **с прокурором отдела гражданско-судебного управления прокуратуры г. Москвы, юристом 1 класса.**

Интервью проводил преподаватель кафедры организации прокурорско-следственной деятельности ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Назрицкая Т.С.

Дата проведения: 01.07.2024.

Место проведения: Прокуратура г. Москвы

1. Подскажите, как часто Вы принимаете участие в рассмотрении арбитражными судами дел? Какой категории эти дела?

- Мой стаж работы составляет 10 лет. Из них 9 я занимала должности помощника и старшего помощника прокурора сначала в одной из межрайонных прокуратур г. Москвы, а затем - в прокуратуре административного округа. Могу отметить, что, работая на вышеуказанных должностях, я принимала участие в рассмотрении арбитражными судами только дел об административных правонарушениях. В прокуратуре субъекта я принимаю участие в делах категорий, предусмотренных ст. 52 АПК РФ, но реже, чем участвовала в арбитражном суде по административно-деликтным спорам.

- Можете ли Вы согласиться с мнением о том, что участие прокурора в арбитражном суде по делам об административных правонарушениях направлено на защиту прав и интересов участников различных правоотношений, то есть не только связанных с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности?

- Соглашусь. Ведомственная статистическая отчетность тоже это подтверждает. К примеру, в отчете по формам «ПМ» (статистический отчет «Основные показатели работы прокурора» или «ОН» (статистический отчет «Надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина») в строке (разделе), касающейся исполнения законодательства в сфере соблюдения прав и интересов несовершеннолетних, прокурорами

выставляются показатели рассмотренных арбитражными судами дел об административных правонарушениях, затрагивающих права несовершеннолетних: к примеру, нарушение образовательной организацией законодательства о лицензировании образовательной деятельности.

- На Ваш взгляд, верно ли решение законодателя о расширении полномочий прокурора в арбитражном процессе в целях реагирования на нарушения законодательства в сфере ГОЗ?

- Безусловно, верно. Прокуроры активно пользуются этими полномочиями, делятся опытом с коллегами из других субъектов. В 2024 году Генеральной прокуратурой Российской Федерации издано уже два организационно-распорядительных документа, касающихся работы прокуроров на этом направлении, однако оба они предназначены для служебного пользования.

Приложение № 4. Проекты правовых актов

Федеральный закон «О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации» от ___.___.20__ № __-ФЗ

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН
О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В АРБИТРАЖНЫЙ ПРОЦЕССУАЛЬНЫЙ КОДЕКС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Принят
Государственной Думой
__. _____ 20__ года
Одобрен
Советом Федерации
__. _____ 20__ года

Внести в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации следующие изменения:

1) **пункт 1 статьи 2** после слов «защита нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов» дополнить словами «граждан, в том числе».

2) **часть 1 статьи 52** дополнить абзацем следующего содержания: «с заявлением о привлечении к административной ответственности»;

3) **часть 2 статьи 52** дополнить абзацем следующего содержания: «С заявлением о привлечении к административной ответственности в арбитражный суд субъекта Российской Федерации вправе также обратиться прокурор субъекта, его заместитель, прокуроры городов, районов и их заместители»;

4) **часть 5 статьи 52** дополнить абзацем следующего содержания: «в случае рассмотрения заявления о привлечении к административной

ответственности за административное правонарушение в сфере государственного оборонного заказа»;

5) **часть 2 статьи 53** после слов «и другими федеральными законами» дополнить словом «прокурор»;

6) **часть 2 статьи 207** после слов «возбуждается на основании заявлений» дополнить словом «прокурора»

Президент
Российской Федерации
В.ПУТИН

Москва, Кремль

_____ 20__ года

№ ___-ФЗ

Федеральный закон «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от ___.___.20__ № __-ФЗ

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН
О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В КОДЕКС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

Внести в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях следующие изменения:

1) **абзац четвертый части 3 статьи 23.1** после цифр «7.24», дополнить словами «частью 3 статьи 7.29, статьями 7.29.1, 7.29.2, 7.29.3, частью 15 статьи 7.30, частями 8-10 статьи 7.32 (в части государственного оборонного заказа), статьями 7.32.1, 7.32.6 (в части государственного оборонного заказа);

после цифр 9.5.1, дополнить словами «частью 11 статьи 9.16 (в части государственного оборонного заказа);

после цифр 14.1, дополнить словами «статьей 14.6.1»;

после цифр 14.50, дополнить словами «частями 1, 2 и 2.1 статьи 14.55, статьями 14.55.1, 14.55.2»;

после цифр 15.10, дополнить словами «статьей 15.14 (в части бюджетных ассигнований, выделенных для выполнения государственного оборонного заказа), статьей 15.37»;

после цифр 17.14, дополнить словами «статьей 19.4.2»;

между слов «частями 6» и «15 статьи 19.5», дополнить словами «частью 7.1»;

после цифр 19.5, дополнить словами «статьей 19.7.2 (в части государственного оборонного заказа)»;

2) **статью 23.82** признать утратившей силу

3) **часть 1 статьи 23.48,** после слов «рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных» дополнить словами «частями 8-10 статьи 7.32 (в части государственной тайны)»;

после цифр «19.5», дополнить словами «статьей 19.7.2 (в части государственной тайны).

Президент
Российской Федерации
В.ПУТИН

Москва, Кремль

_____ 20__ года

№ ___-ФЗ

ГЕНЕРАЛЬНАЯ ПРОКУРАТУРА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПРИКАЗ

от _____ 20___ г. № ____

О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ПРИКАЗ ГЕНЕРАЛЬНОГО ПРОКУРОРА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОТ 07.07.2017 № 473 "О РЕАЛИЗАЦИИ ПРОКУРОРАМИ ПОЛНОМОЧИЙ В АРБИТРАЖНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ»

В целях обеспечения своевременного, полного и эффективного решения органами прокуратуры задач в арбитражном процессе, руководствуясь статьей 17 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации", приказываю:

1. Внести в приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 07.07.2017 № 473 «О реализации прокурорами полномочий в арбитражном судопроизводстве» следующие изменения:

1. Пункт второй дополнить абзацем вторым следующего содержания:

«вступление в целях обеспечения законности на любой стадии арбитражного процесса, в дела, указанные в ч. 5 ст. 52 АПК РФ».

2. Пункт четвертый дополнить абзацем вторым следующего содержания:

«По делам, предусмотренным ч. 5 ст. 52 АПК РФ давать мотивированное заключение (за исключением дел, в которых орган прокуратуры выступает в качестве истца, ответчика, третьего или заинтересованного лица)».

3. Настоящий приказ опубликовать в журнале "Законность" и разместить на официальном сайте Генеральной прокуратуры РФ в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет".

4. Контроль за исполнением настоящего приказа возложить на заместителей Генерального прокурора Российской Федерации по направлениям деятельности.

Приказ направить заместителям Генерального прокурора Российской Федерации, советникам Генерального прокурора Российской Федерации, старшим помощникам Генерального прокурора Российской Федерации по особым поручениям, помощникам заместителей Генерального прокурора Российской Федерации по особым поручениям, начальникам главных управлений, управлений и отделов Генеральной прокуратуры РФ, ректору Университета прокуратуры Российской Федерации, прокурорам субъектов Российской Федерации, приравненным к ним военным и иным специализированным прокурорам, прокурору комплекса "Байконур", которым довести его содержание до сведения подчиненных работников.

Генеральный прокурор
Российской Федерации
действительный государственный
советник юстиции
И.В.КРАСНОВ

ГЕНЕРАЛЬНАЯ ПРОКУРАТУРА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПРИКАЗ
от _____ 20___ г. № ____

О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ПРИКАЗ ГЕНЕРАЛЬНОГО ПРОКУРОРА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОТ 02.11.2018 № 723 "ОБ ОРГАНИЗАЦИИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ В СФЕРЕ ОБОРОННО-ПРОМЫШЛЕННОГО КОМПЛЕКСА»

В целях совершенствования организации прокурорского надзора за исполнением законов в сфере оборонно-промышленного комплекса, с учетом приоритетности данного направления прокурорской деятельности, руководствуясь статьей 17 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации", приказываю:

1. Внести в приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 02.11.2018 № 723 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов в сфере оборонно-промышленного комплекса» следующие изменения:

1. Пункт 2.4.6 дополнить абзацем вторым следующего содержания:

«в целях обеспечения законности активизировать участие при рассмотрении арбитражными судами дел об административных правонарушениях в части государственного оборонного заказа»

2. Настоящий приказ опубликовать в журнале "Законность" и разместить на официальном сайте Генеральной прокуратуры РФ в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет".

3. Контроль за исполнением настоящего приказа возложить на заместителей Генерального прокурора Российской Федерации по направлениям деятельности.

Приказ направить заместителям Генерального прокурора Российской Федерации, советникам Генерального прокурора Российской Федерации, старшим помощникам Генерального прокурора Российской Федерации по особым

поручениям, помощникам заместителей Генерального прокурора Российской Федерации по особым поручениям, начальникам главных управлений, управлений и отделов Генеральной прокуратуры РФ, ректору Университета прокуратуры Российской Федерации, прокурорам субъектов Российской Федерации, приравненным к ним военным и иным специализированным прокурорам, прокурору комплекса "Байконур", которым довести его содержание до сведения подчиненных работников.

Генеральный прокурор
Российской Федерации
действительный государственный
советник юстиции
И.В.КРАСНОВ

ГЕНЕРАЛЬНАЯ ПРОКУРАТУРА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПРИКАЗ

от _____ 20___ г. № ____

О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ПРИКАЗ ГЕНЕРАЛЬНОГО ПРОКУРОРА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОТ 19.02.2015 № 78 "ОБ ОРГАНИЗАЦИИ РАБОТЫ ПО РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛНОМОЧИЙ ПРОКУРОРА В ПРОИЗВОДСТВЕ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫЗ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ»

В целях эффективной реализации органами прокуратуры задач в производстве по делам об административных правонарушениях, руководствуясь статьей 17 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации", приказываю:

1. Пункт 2.1 дополнить абзацем третьим следующего содержания:

«В семидневный срок со дня получения информации о возможном административном правонарушении рассматривать вопрос о направлении поступивших сведений в компетентные органы для принятия соответствующих решений».

2. Настоящий приказ опубликовать в журнале "Законность" и разместить на официальном сайте Генеральной прокуратуры РФ в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет".

3. Контроль за исполнением настоящего приказа возложить на заместителей Генерального прокурора Российской Федерации по направлениям деятельности.

Приказ направить заместителям Генерального прокурора Российской Федерации, советникам Генерального прокурора Российской Федерации, старшим помощникам Генерального прокурора Российской Федерации по особым поручениям, помощникам заместителей Генерального прокурора Российской

Федерации по особым поручениям, начальникам главных управлений, управлений и отделов Генеральной прокуратуры РФ, ректору Университета прокуратуры Российской Федерации, прокурорам субъектов Российской Федерации, приравненным к ним военным и иным специализированным прокурорам, прокурору комплекса "Байконур", которым довести его содержание до сведения подчиненных работников.

Генеральный прокурор
Российской Федерации
действительный государственный
советник юстиции
И.В.КРАСНОВ

ПЛЕНУМ ВЕРХОВНОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПОСТАНОВЛЕНИЕ

от _____ 20___ г. № ___

О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ И ДОПОЛНЕНИЙ В НЕКОТОРЫЕ ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПЛЕНУМА ВЕРХОВНОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В связи с изменением действующего законодательства Пленум Верховного Суда Российской Федерации постановляет внести соответствующие изменения и дополнения в следующие Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации:

1. В Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 23 декабря 2021 г. № 46 «О применении Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации при рассмотрении дел в суде первой инстанции» (с изменениями, внесенными Постановлениями Пленума от 25 мая 2006 г. N 12, от 11 ноября 2008 г. N 23):

пункт 34 дополнить абзацем вторым следующего содержания:

«Прокурор вправе обратиться с заявлением об оспаривании решения административного органа о привлечении к административной ответственности в порядке части 2 статьи 207 АПК РФ».

Председатель Верховного Суда
Российской Федерации
И.Л. ПОДНОСОВА
Секретарь Пленума,
судья Верховного Суда
Российской Федерации
В.В. МОМОТОВ