

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования «Российская академия народного хозяйства
и государственной службы при Президенте Российской Федерации»

на правах рукописи

Соловьев Александр Александрович

**ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР
ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРАВ
ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность 12.00.11 – «Судебная деятельность, прокурорская деятельность,
правозащитная и правоохранительная деятельность»

Диссертация

на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук,
профессор
А.Г. Залужный

Москва, 2021

О Г Л А В Л Е Н И Е

ВВЕДЕНИЕ. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ.....	3
Глава 1. ПОНЯТИЕ И СОДЕРЖАНИЕ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРАВ ГРАЖДАН	20
§ 1.1. Экономические права граждан Российской Федерации: понятие и виды	20
§ 1.2. Предмет, пределы, цели, задачи и основные направления прокурорского надзора за соблюдением экономических прав граждан	38
§ 1.3. Состояние законности в сфере соблюдения экономических прав граждан.....	51
ГЛАВА 2. ОРГАНИЗАЦИЯ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРАВ ГРАЖДАН	91
§ 2.1. Организация работы, тактика и методика осуществления прокурорского надзора за соблюдением экономических прав граждан	91
§ 2.2. Прокурорский надзор за исполнением законов органами государственного и муниципального контроля (надзора), уполномоченными в сфере защиты экономических прав граждан	153
§ 2.3. Пути и методы совершенствования прокурорского надзора за соблюдением экономических прав граждан	178
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	203
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ	207
ПРИЛОЖЕНИЯ	241

ВВЕДЕНИЕ

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В Конституции Российской Федерации закреплены права граждан на участие в сфере экономических отношений (статьи 34, 35, 36 и др.), которые конкретизируются и содержательно излагаются в целом ряде федеральных законов и кодексов Российской Федерации.

В современных условиях антикризисных мер, реализуемых в экономике России, в том числе в связи с введенными международными санкциями, а также в период до и после введения ограничений, связанных с угрозой распространения коронавирусной инфекции, все более актуальными становятся вопросы защиты экономических прав граждан средствами прокурорского надзора.

Государством был принят ряд важных организационных и правовых мер, направленных на обеспечение защиты экономических прав граждан, в том числе при осуществлении предпринимательской деятельности, а также приняты различные федеральные законы, содержание которых напрямую связано с защитой таких прав.

В современный период на особый контроль поставлены вопросы правовой защиты прав субъектов предпринимательской деятельности, в результате в стране последовательно принимается комплекс мер, направленных на укрепление законности в данной сфере.

Так, в мае 2012 года в Российской Федерации учреждена должность Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, а в Генеральной прокуратуре Российской Федерации создано Управление по надзору за соблюдением прав предпринимателей. Между Генеральной прокуратурой и Уполномоченным подписано Соглашение о взаимодействии в вопросах защиты прав граждан и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности.

В 2018-2021 гг. в решениях коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации неоднократно указывалось на то, что в настоящее время одной

из приоритетных задач органов прокуратуры является защита конституционных прав граждан, включая сферу их материального положения.

В послании Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию в 2021 году указывается на необходимость дальнейшего развития России как правового социального государства, в котором высшей ценностью являются свободы и права граждан, достоинство человека, его благополучие. Ранее, в послании Федеральному Собранию 2017 года, Президент отметил необходимость постоянной защиты конституционных прав граждан, в том числе в сфере экономики и предпринимательства, составляющих социальную сущность государства.

На заседании коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации в 2021 году отдельное внимание уделено соблюдению законности в различных отраслях экономики, при этом подчеркнуто, что это является приоритетным направлением прокурорского надзора¹.

Принят Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», значительно усовершенствовавший положения Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ, введившего в действие государственную информационную систему «Единый реестр проверок» (ФГИС ЕРП). Оператором ФГИС ЕРП является Генеральная прокуратура Российской Федерации, одна из задач которой — обеспечение законности контрольной деятельности в сфере предпринимательства. Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ не только оставил указанные полномочия за органами прокуратуры, но и дополнил их, введя, к примеру, право прокурора на внесение требования о проведении контрольного (надзорного) мероприятия при выявлении нарушений прав граждан, а также возможность отмены результатов проверки при наличии процессуальных нарушений, и описав виды проверок, их стадии и применяемые во время их проведения процедуры.

¹ Об итогах работы органов прокуратуры за 2020 год и задачах по укреплению законности и правопорядка на 2021 год : решение коллегии Генеральной Прокуратуры Российской Федерации от 17.03.2021 // Архив Университета прокуратуры Российской Федерации.

В 2018-2020 гг. под председательством Генерального прокурора Российской Федерации проведен ряд совещаний по вопросам защиты прав предпринимателей (Ярославль, Хабаровск, Владивосток, Тула), на постоянной основе в Генеральной прокуратуре проводятся заседания межведомственной рабочей группы по проблемам защиты прав предпринимателей.

Однако проведенное исследование показало, что, несмотря на принимаемые практические меры и постоянное совершенствование законодательного регулирования сферы экономической деятельности, в последние годы наблюдается устойчивая тенденция роста выявляемых органами прокуратуры нарушений законов в этой области.

Так, в период с 2008 по 2020 гг. общее количество выявленных нарушений законов ежегодно превышало более одного миллиона и в среднем увеличивалось ежегодно на 7,7%, и только в 2019 и 2020 годах отмечено незначительное их снижение; общее количество выявленных незаконных правовых актов ежегодно составляет более 100 тысяч, и в среднем возрастает на 5,4%. При этом следует особо отметить, что анализ материалов прокурорского надзора показывает, что совершаемые правонарушения в сфере экономических правоотношений не только посягают на экономические права юридических лиц, но и одновременно негативно влияют на соблюдение экономических прав граждан, нанося им значительный материальный и моральный ущерб.

В период с 2017 по 2020 гг. Генеральной прокуратурой на постоянной основе проводились масштабные проверки коллекторских агентств, имеющих сеть филиалов в субъектах Российской Федерации. Результаты проверок свидетельствуют о многочисленных нарушениях законодательства в деятельности организаций, специализирующихся на предоставлении услуг по возврату долгов, которые зачастую сопряжены с преступными действиями. В ходе надзора за исполнением законодательства о защите прав граждан при возврате коллекторами просроченной задолженности органы прокуратуры выявили свыше 500 нарушений законов в 2019 году. В целях их устранения внесено более 150 представлений. По поста-

новлениям прокуроров 74 лица привлечены к административной ответственности¹.

С учётом особой социальной значимости в 2019-2020 гг. прокурорами продолжена работа по защите жилищных прав граждан. Во взаимодействии с органами власти окончательно разрешена проблема 500 долгостроев, восстановлены права 57 тыс. участников долевого строительства². За 2020 год в сфере долевого жилищного строительства прокурорами выявлено 11 188 нарушений закона. В связи с этим внесено 3 544 представлений. В результате к административной ответственности привлекли 1 635 должностных и юридических лиц, к дисциплинарной – 1 898, в суд направлено 384 исков, из которых удовлетворено 247³.

Следует отметить, что после законодательного закрепления возможности введения банкротства физических лиц на 15 апреля 2017 г. в Российской Федерации было зафиксировано 34 595 дел о банкротстве физических лиц, из них процедуры реализации имущества начаты в отношении 25 642 граждан, реструктуризации задолженности – в отношении 8953 лиц; отмечается рост числа граждан-банкротов в Москве и Санкт-Петербурге. В 2020 году количество граждан (включая индивидуальных предпринимателей), признанных банкротами, составило 119 049, что на 72,6% больше, чем в 2019 году⁴. Органами прокуратуры регулярно выявляются нарушения в данной сфере.

Особо следует отметить вопросы защиты экономических прав граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, в период введенных в стране в 2020 году ограничений, вызванных угрозой распространения коронавирусной инфекции. В Генеральной прокуратуре Российской Федерации на постоянном контроле находились вопросы соблюдения прав граждан и интересов государства в

¹ Генеральная прокуратура Российской Федерации : официальный сайт. – URL: <https://genproc.gov.ru/> (дата обращения: 10.02.2020).

² Об итогах работы органов прокуратуры за 2020 год и задачах по укреплению законности и правопорядка на 2021 год : решение коллегии Генеральной Прокуратуры Российской Федерации от 17.03.2021 // Архив Университета прокуратуры Российской Федерации.

³ Статистические данные по форме ОН за 2020 год // Генеральная прокуратура Российской Федерации : официальный сайт. – URL: <https://genproc.gov.ru/> (дата обращения: 17.03.2020).

⁴ Финансовое оздоровление физических лиц. Статистические данные. – URL: <https://finzdor.ru/statistika-bankrotstva-fizicheskikh-lits/> (дата обращения: 17.03.2020).

условиях распространения COVID-19. Только за июнь 2020 года после частичного снятия ограничений прокурорами субъектов Российской Федерации в данной сфере выявлено 1,2 тыс. нарушений закона, внесено 300 представлений, в суды направлено 90 исков, объявлено 156 предостережений. По протестам прокуроров отменено (изменено) 120 правовых актов. По инициативе прокуроров 65 лиц привлечено к административной ответственности, 205 – к дисциплинарной, возбуждены и расследуются 2 уголовных дела. В число приоритетных задач для осуществления надзора в указанный период Генеральной прокуратурой поставлена защита законных интересов малого и среднего бизнеса, обеспечение средствами надзора и в пределах установленной компетенции надлежащей реализации мер государственной поддержки предпринимателей, включая выплаты работникам, отсрочку платежей, льготы и иные гарантии¹.

Проанализированы вопросы соблюдения прав граждан при осуществлении предпринимательской деятельности путем регистрации статуса индивидуального предпринимателя с целью извлечения прибыли. Примечательно, что за последнее время в стране отмечается рост числа зарегистрированных индивидуальных предпринимателей. Если по состоянию на 01.01.2010 их количество составляло 1,9 млн человек, то по состоянию на 01.01.2021 – 3,7 млн человек, несмотря на некоторый спад регистрации и закрытие предпринимательства в период кризиса в 2014-2017 гг. и в период введенных ограничений в связи с угрозой распространения коронавирусной инфекции в 2020 году. Среднесписочная численность работников, занятых в сегменте малого и среднего предпринимательства (МСП), по состоянию на 10 января 2021 г. составила 15 491 144 человек, что на 1,1% превышает показатель на аналогичную дату 2020 года. Об этом свидетельствуют данные Единого реестра субъектов малого и среднего предпринимательства ФНС. Общая численность субъектов МСП (данные ФНС учитывают индивидуальных предпринимателей (ИП) и юридических лиц) на 10 января 2021 г. составила 5 684 561

¹ Генеральная прокуратура Российской Федерации : официальный сайт. – URL: <https://genproc.gov.ru/> (дата обращения: 23.06.2020).

лиц, что на 3,9% меньше, чем на аналогичную дату 2020 года. Число юридических лиц снизилось на 6,2% - до 2 371 915¹.

Нарушения экономических прав граждан в современный период не только весьма многочисленны, но и охватывают довольно широкий спектр экономических сфер, включая предпринимательство, частную собственность, кредитно-банковскую и финансовую деятельность, ЖКХ, долевое жилищное строительство, налогообложение и осуществление деятельности налоговыми органами, антимонопольную, страховую и другие виды экономической и хозяйственной деятельности граждан, определенной законом. Многочисленны нарушения прав субъектов предпринимательства в деятельности органов контроля.

Таким образом, особая актуальность рассматриваемой проблемы, сопряженная с широтой действующего законодательства и множественностью экономических сфер, в которых допускаются многочисленные нарушения законных прав граждан, свидетельствует о необходимости их теоретического осмысления и научной проработки с целью выработки научно-прагматических положений, соответствующих современным требованиям, значительно повышающим эффективность прокурорского надзора, направленного на реальное обеспечение соблюдения экономических прав граждан.

Появление новых форм взаимоотношений граждан и государства в экономической сфере также требует повышения эффективности и совершенствования методики осуществления прокурорского надзора за соблюдением экономических прав граждан. Изложенные выше положения в своей совокупности определяют актуальность и выбор темы диссертационного исследования.

Предметом исследования настоящей работы являются экономические права граждан Российской Федерации.

Степень научной разработанности темы

Конституционно-правовой аспект и природа экономических прав в российском государстве рассмотрены в диссертационном исследовании Г.А. Гаджиева

¹ Государственный комитет статистики Российской Федерации : официальный сайт по состоянию на 01.01.2021. – URL: <http://rcsme.ru/ru/statistics> (дата обращения: 17.01.2021).

(1996 год), диссертациях на соискание ученой степени кандидата наук Д.Н. Дружинина (2003 год) и А.М. Вагиной (2005 год).

Отдельным вопросам прокурорского надзора за исполнением законов в различных сферах экономики (банковской, бюджетной, земельной, налоговой, антимонопольной и др.) посвящены научные труды Т.В. Ашитковой, Н.Д. Бут, В.Г. Бессарабова, И.С. Викторова, А.Ю. Винокурова, Р.В. Жубрина, Н.А. Игониной, А.Н. Ларькова, А.В. Паламарчука, Н.В. Шванковой и других ученых.

Вопросы прокурорского надзора за исполнением законов органами государственного контроля в сфере экономики рассмотрены в диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук Э.Б. Хатова (2003 год), в сферах бюджетного законодательства — в диссертации Н.А.Игониной (2003 г.), законодательства о лицензировании предпринимательской деятельности — в диссертации Н.В. Субановой (2004 год), о банках и банковской деятельности в Российской Федерации в диссертации А.В. Паламарчука (2008 год), за исполнением законов в сфере жилищно-коммунального хозяйства — в диссертации С.Г. Хусьяиновой (2017 год).

Диссертационное исследование Д.А. Мадякина (2005 год) посвящено прокурорскому надзору за исполнением законов о предпринимательской деятельности, а диссертации Ж.Н. Идиловой (2012 год) и И.С. Чубенко (2013 год) — прокурорскому надзору за исполнением законов в сфере субъектов малого и среднего предпринимательства. В диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук А.Х. Казариной (2009 год) дан анализ теоретических и прикладных проблем прокурорского надзора за исполнением законов экономической направленности, а в аналогичном диссертационном исследовании Н.Д. Бут (2011 год) — анализ теоретических, правовых и организационных основ прокурорского надзора за исполнением законов о свободе экономической деятельности в Российской Федерации.

Ознакомление с содержанием указанных выше работ показало, что в целом они не имеют непосредственного отношения к предмету настоящего диссертационного исследования; вместе с тем определенные научные положения, относя-

щиеся к прокурорскому надзору за исполнением законов экономической направленности, рассмотренные в них, были учтены диссертантом.

Одновременно с этим необходимо отметить, что особое внимание в диссертации уделено рассмотрению научных и прикладных вопросов, имеющих прямое отношение к предмету настоящего исследования и изложенных в работе А.В. Паламарчука, Н.Д. Бут «Прокурорский надзор за исполнением законов о защите права частной собственности¹». В этой работе рассматривается специфика прокурорского надзора, даны характеристики типичных нарушений законов и деятельности прокуроров по их выявлению и устранению, освещается деятельность прокурора по защите права частной собственности в ряде конкретных сфер правоотношений. При этом важно заметить, что, по мнению авторов, данная книга может послужить основой для дальнейшего теоретического осмысления вопросов, связанных с защитой права частной собственности. Полностью соглашаясь с указанным выводом, диссертант в этой связи отмечает, что все важнейшие положения, изложенные в названной работе, тщательно изучены, проработаны, оценены и во многом использованы при подготовке диссертации.

Таким образом, несмотря на широкий спектр приведенных выше научных работ в сфере экономических отношений и предпринимательства, комплексные диссертационные исследования прямо и непосредственно относящиеся к соблюдению экономических прав граждан, до сих пор не проводились, и поэтому диссертант полагает, что результаты настоящего диссертационного исследования внесут определенный положительный вклад в укрепление законности на этом важнейшем направлении.

Цель диссертационного исследования

Цель настоящего исследования — на основе комплексного научного исследования в сфере соблюдения экономических прав граждан, анализа и определения конкретных наиболее оптимальных научно-прагматичных методик выработать теоретические, правовые, организационные прагматические положения по совер-

¹ Паламарчук, А.В. Прокурорский надзор за исполнением законов о защите права частной собственности / А.В. Паламарчук, Н.Д. Бут. - М. : Планета, 2017.

шенствованию прокурорского надзора на данном направлении и пути осуществления реальной защиты экономических прав граждан.

Основные задачи диссертационного исследования

Для реализации поставленной цели в процессе исследования решались следующие научные задачи:

1. Определение содержания предмета и пределов прокурорского надзора за соблюдением экономических прав граждан.
2. Формулировка целей и основных задач прокурорского надзора за соблюдением экономических прав граждан.
3. Анализ состояния законности в данной сфере и разработка научно обоснованной классификации типичных нарушений экономических прав граждан.
4. Выявление проблемных вопросов в практике прокурорского надзора за соблюдением экономических прав граждан и выработка актуальных предложений по совершенствованию надзорной деятельности на данном направлении.
5. Разработка теоретических основ прокурорского надзора, направленного на обеспечение соблюдения экономических прав граждан.
6. Выявление пробелов и коллизий в правовом регулировании отношений в рассматриваемой сфере и выработка конкретных предложений по совершенствованию действующего законодательства по защите экономических прав граждан.

Объектом диссертационного исследования является комплекс правоотношений, складывающихся при реализации полномочий прокурора в ходе осуществления прокурорского надзора за соблюдением экономических прав граждан, а также возникающих при этом проблемных ситуаций, требующих научного разрешения.

Предметом диссертационного исследования является прокурорский надзор за соблюдением экономических прав граждан с учетом современного состояния и тенденций дальнейшего совершенствования законодательства, регулирующего полномочия федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области защиты экономических прав граждан, выявление не-

решенных проблем в практике осуществления прокурорского надзора в указанной сфере.

Методология и методика диссертационного исследования

В качестве методологической основы диссертационного исследования использован общенаучный диалектический метод познания, а также вытекающие из него научные методы: системно-структурный, логический, статистический, нормативно-правовой и иные методики, позволяющие комплексно решить задачи исследования по всему кругу вопросов, проанализировать правоотношения, возникающие при реализации экономических прав граждан, в вопросах взаимоотношений с государственными органами. Совокупность примененных методов познания социально-правовых явлений и деятельности органов прокуратуры явилась основой изучения факторов, влияющих на состояние законности в сфере экономических прав граждан, на выработку предложений по повышению эффективности прокурорского надзора и совершенствования законодательства в этой сфере. Автором также применен социологический метод, в частности проведено анкетирование работников органов прокуратуры различных субъектов Российской Федерации.

Теоретическая основа диссертационного исследования. Теоретическую основу исследования составили научные труды ведущих ученых в области прокурорского надзора: К.И. Амирбекова, С.Г. Березовской, А.Д. Берензона, В.И. Баскова, В.Г. Бессарабова, Н.Д. Бут, И.С. Викторова, Ю.Е. Винокурова, А.Ю. Винокурова, В.В. Гаврилова, С.И. Герасимова, В.З. Гущина, Р.В. Жубрина, С.А. Емельянова, А.Г. Залужного, А.Х. Казариной, Ф.М. Кобзарева, О.С. Капинус, В.В. Клочкова, Б.В. Коробейникова, А.Н. Ларькова, В.Г. Мелкумова, Л.А. Николаевой, Н.А. Игониной, А.В. Паламарчука, В.П. Рябцева, А.Ф. Смирнова, А.П. Сафонова, А.Ф. Соколова, К.Ф. Скворцова, Н.В. Субановой, А.Г. Халиулина, А.А. Чувилева, М.С. Шалумова, В.И. Шинда, В.Б. Ястребова и других.

Специфика вопросов, рассматриваемых в рамках темы диссертационной работы, предопределила обращение автора к научным изысканиям отечественных правоведов в области теории государства и права, конституционного, предприни-

мательского и административного права: Ю.С. Адушкина, С.С. Алексеева, М.В. Баглая, Г.А. Гаджиева, В.С. Белых, В.Т. Кабышева, М.Н. Марченко, Н.И. Матузова, А.В. Малько, И.В. Максимова, В.С. Нерсисян, Л.А.Окунькова, Н.В. Путило, А.Я. Сухарева, Ю.И. Скуратова, К.В. Шундикова и др.

Нормативная база диссертации включает положения Конституции Российской Федерации, международно-правовые акты, Гражданский кодекс Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Налоговый кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», указы Президента Российской Федерации, приказы и указания Генерального прокурора Российской Федерации, а также правовые акты федеральных органов исполнительной власти, затрагивающие вопросы реализации экономических прав граждан.

Эмпирическую базу исследования составили изучение статистических отчетов (формы «П» и «ОН», «ГМК») о работе органов прокуратуры Российской Федерации за 2008-2020 гг., анализ информационно-аналитических записок Университета прокуратуры Российской Федерации «О состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и работе органов прокуратуры» за период 2008-2020 гг., материалы органов контроля Астраханской области в сфере экономики за 2008-2020 гг., результаты анкетирования 244 субъектов предпринимательской деятельности и 85 работников региональных прокуратур из 9 субъектов Российской Федерации по выявлению их мнения относительно оценки состояния законности, работы органов прокуратуры и контроля, а также личный опыт работы помощником прокурора района г. Астрахани в период с 2005 по 2013 гг. Диссертантом исследованы материалы более 70 проверок исполнения законодательства в сфере экономических прав граждан в различных поднадзорных объектах, в том числе проведенные с его участием, в территориальных органах Федеральной налоговой службы, в кредитно-банковских учреждениях, в органах, наделенных полномочиями по лицензированию отдельных видов деятельности. Диссертантом также проведено более 600 проверок по жалобам, заявлениям граждан и обращениям должностных лиц.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что оно является самостоятельным завершенным научным исследованием, в котором представлены пути решения актуальных в настоящее время проблем прокурорского надзора за соблюдением экономических прав граждан. Автор определяет содержание, предмет и объект прокурорского надзора, особое внимание уделяя правовому обеспечению работы прокурора по осуществлению надзора за соблюдением всего комплекса экономических прав граждан, в том числе его организационным и методическим аспектам. В этой связи проблема определения пределов прокурорского надзора, как полагает автор, приобретает особое значение.

Новизна научного исследования обусловлена еще и тем, что разрешение насущных экономических проблем впервые ставится в зависимость от решения задач по реальной защите прав граждан в сфере экономических отношений средствами прокурорского надзора, что подтверждается вышеизложенным анализом научных работ, посвященных отдельным вопросам прокурорского надзора за исполнением законов в различных сферах экономики.

В результате проведенного всестороннего научного исследования сложившихся за многие годы проблемных вопросов, негативно сказывающихся на состоянии законности в сфере соблюдения экономических прав граждан в целом и прокурорского надзора в частности, автором диссертации излагаются и обосновываются научные и практические предложения по совершенствованию методики, направленной на повышение эффективности надзорной деятельности органов прокуратуры, восполнению и устранению некоторых пробелов законодательства в данной сфере.

По результатам исследования на защиту выносятся **следующие положения, определяющие содержательную сущность новизны диссертации.**

1. Сформулирован и обоснован вывод о том, что в современный период прокурорский надзор за соблюдением экономических прав граждан является одним из самостоятельных и актуальных направлений прокурорской деятельности, затрагивающих права и законные интересы многих миллионов граждан России в процессе исполнения законодательства в сферах частной собственности, привати-

зации, кредитно-банковской и финансовой деятельности, жилищно-коммунального хозяйства, долевого жилищного строительства, землепользования, а также законодательства о налогах, банкротстве, ценных бумагах, защите прав субъектов предпринимательства и иной экономической деятельности. Данный вывод автора основывается на конституционном признании и провозглашении экономических прав граждан и при определенных обстоятельствах необходимости их поддержки и стимулирования со стороны государства в периоды кризисных явлений в экономике, а также законодательном возложении на прокуратуру надзора за соблюдением прав и свобод граждан, составной и важнейшей частью которого является экономические права граждан.

2. Сформулировано содержательное определение предмета прокурорского надзора за соблюдением экономических прав граждан, под которым следует понимать:

- соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, а также указов Президента Российской Федерации и постановлений Правительства Российской Федерации, принятых на основе и во исполнение соответствующих законов, в связи с реализацией предусмотренных в них конкретных правомочий граждан в сфере экономики, федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

- соответствие требованиям Конституции Российской Федерации и действующим законам, регламентирующим экономические права граждан, правовых актов, издаваемых указанными выше органами и их должностными лицами в процессе выполнения ими своих функциональных полномочий по реализации прав граждан в различных сферах экономических отношений;

- соответствие конституций республик, уставов других субъектов Российской Федерации и уставов муниципальных образований Конституции Российской Федерации

Федерации и другим федеральным законам в части, относящейся к экономическим правам граждан.

3. Определены конкретно предметные направления прокурорского надзора за соблюдением экономических прав граждан, к которым отнесены:

- надзор за соответствием законам нормативных правовых актов, принимаемых поднадзорными прокуратуре органами и их должностными лицами в процессе реализации своих полномочий в сфере экономических прав граждан;

- правовая защита прокурором имущественных отношений граждан (частной собственности и в отдельных случаях — обязательственных отношений), нуждающихся в этом по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и по другим основаниям, определенным законом;

- правовая защита экономических прав граждан при исполнении законодательства о приватизации, землепользовании, банковской и кредитно-финансовой деятельности, о жилищно-коммунальном хозяйстве, налогах, банкротстве, ценных бумагах и др.;

- надзор за соблюдением экономических прав индивидуальных предпринимателей;

- надзор за исполнением законов в деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и их должностных лиц, наделенных полномочиями по реализации экономических прав граждан;

- надзор за исполнением законов органами государственного и муниципального контроля (надзора), наделенных соответствующими полномочиями в сфере соблюдения экономических прав граждан.

4. Разработан и предложен комплексный подход к проблеме предупреждения нарушений законов и прав граждан в данной сфере и пресечения таких нарушений на ранней стадии, направленный на создание системной модели по совершенствованию организации и повышению эффективности прокурорского надзора за соблюдением экономических прав граждан, включающей в себя: совершенствование информационно-аналитического обеспечения с изложением основных

источников носителей информации; достижение полноты учета источников информации о правонарушениях и систематизации ее своевременного получения; оперативное получение непосредственных сведений о совершенных правонарушениях; учет основных критериев, в совокупности определяющих планирование работы прокурора, в том числе выбор объекта надзорной проверки, разработка плана и содержания проверки, определяющих ее качество и эффективность; разработку методики подготовки мероприятий, обеспечивающих своевременное выявление и устранение правонарушений, результативное взаимодействие с органами государственного и муниципального контроля, коммерческими организациями и общественными объединениями.

5. В целях совершенствования организации надзорной деятельности прокурора и повышения ее эффективности по правовой защите экономических прав граждан проведен комплексный анализ состояния законности, в результате чего определены конкретные экономические сферы, в которых совершаются нарушения законов, посягающие на экономические права граждан; проведена систематизация наиболее типичных нарушений законов, что в совокупности является важнейшим условием для правильной организации работы прокуроров по укреплению законности на рассматриваемом направлении прокурорского надзора.

6. В целях повышения эффективности надзора и укрепления законности в сфере экономических прав граждан

- разработан проект приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за соблюдением экономических прав граждан» (Приложение № 2);

- обосновано предложение о необходимости дополнения статистической отчетности прокурора по форме ОН новой строкой № 33, предусматривающей учет нарушений экономических прав граждан, выявленных прокурором. С этой целью предполагается внести изменения в Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 28.12.2016 № 828 «Об утверждении и введении в действие статистического отчета «Надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» по форме ОН и инструкции по его формирова-

нию», дополнив раздел I отчета строкой 33, в которой следует учитывать цифровые количественные показатели выявленных прокурором в отчетном периоде нарушений экономических прав граждан, допущенных в отношении них в различных сферах экономических отношений, и нарушений прав индивидуальных предпринимателей, с выделением их в отдельную подстроку.

Теоретическая и практическая значимость работы. В диссертации сформулированы конкретные научные положения по определению содержания предмета прокурорского надзора за соблюдением экономических прав граждан, сформулированы научные и практические предложения, направленные на повышение эффективности организации работы прокурора на данном направлении. Результаты проведенного научного исследования дали возможность предложить наиболее оптимальную модель организации прокурорского надзора за соблюдением экономических прав граждан, четко определить содержание его предмета, пределы, тактику и методику по выявлению, устранению и предупреждению правонарушений, а также обеспечение информационно-аналитического сопровождения, реагирования и другие проблемы, соответствующие современным потребностям.

В диссертации рассмотрен целый ряд важнейших положений, которые как в отдельности, так и в своей совокупности впервые в комплексном плане раскрывают теоретические, правовые и организационно-практические основы прокурорского надзора за соблюдением экономических прав граждан, ранее в полном объеме не освещавшиеся в научной и юридической литературе. Сформулированная в диссертации совокупность основных положений, выводов и предложений, раскрывающая научные проблемы теории и практики прокурорского надзора, может рассматриваться как определенный теоретический вклад автора в развитие юридической науки в сфере прокурорского надзора.

Содержание представленных предложений определяет практическую значимость диссертационного исследования. Материалы работы можно использовать в учебном процессе при преподавании курса «Прокурорский надзор», в частности, при подготовке лекций, проведении семинаров, руководстве научной работой студентов по данной проблематике, а также использовать в качестве методиче-

ских рекомендаций в работе органов прокуратуры при осуществлении надзора за соблюдением экономических прав граждан.

Апробация результатов исследования. Основные положения и выводы диссертации отражены в опубликованных 25 научных статьях, в том числе в 8 изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации, а также в выступлениях на научных конференциях, проведенных Саратовской государственной юридической академией и Российской Академией народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. Основные положения диссертации изложены на научно-практической конференции молодых ученых Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Материалы диссертационного исследования использовались при подготовке составляемых в органах прокуратуры Астраханской области аналитических и информационных записках, справках о состоянии законности в указанной сфере, а также в качестве учебного материала в преподавательской деятельности автора на юридическом факультете ФГОУ ВПО «Астраханский государственный технический университет» и в Астраханском филиале РАНХиГС.

Структура диссертации обусловлена целью, задачами и логикой исследования и включает в себя введение, две главы, подразделенных на шесть параграфов, заключение и библиографию, а также приложения к диссертационному исследованию.

ГЛАВА 1. ПОНЯТИЕ И СОДЕРЖАНИЕ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРАВ ГРАЖДАН

§ 1.1. Экономические права граждан Российской Федерации: понятие и виды

Развитие современного государства в первую очередь зависит от того, насколько динамично развивается его экономика. Для признания экономики государства рыночной необходимо законодательное закрепление прав граждан на свободное осуществление предпринимательской деятельности, владение, распоряжение и пользование своей собственностью и другие государственные гарантии.

Всеобщая декларация прав человека, принятая 10.12.1948 на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН, на международном уровне закрепила право каждого человека на владение имуществом как единолично, так и совместно с другими (ст. 17)¹. Указанная декларативная норма международного права стала определяющей для государств с рыночной экономикой, а ее признание – гарантией экономических прав граждан. Дальнейшее развитие положений этого документа было предложено на уровне Международного пакта «Об экономических, социальных и культурных правах», принятого 16 декабря 1966 г.

Экономические права граждан на сегодняшний день составляют неотъемлемую часть прав, которые закреплены в конституции любого демократического государства, и Российская Федерация не является исключением. Основные экономические права нашли свое отражение в Конституции Российской Федерации, в статьях 34, 35, 36², в числе которых:

1) право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности;

¹ Всеобщая декларация прав человека // Российская газета. 1995. 5 апр.; 1998. 20 дек.

² Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

2) право частной собственности, включая право каждого гражданина иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами (статьи 8, 35), право граждан и их объединений иметь в частной собственности землю (ч. 2 ст. 9, ст. 36).

В Российской Федерации придается особое значение экономическим правам: они включены не только в раздел Конституции Российской Федерации о правах, но и закреплены как основа конституционного строя, без которой государство не может признаваться правовым и демократическим, что, несомненно, явилось главным достижением проведенных в России в начале 90-х годов XX века конституционных реформ.

Меняется соотношение государства и личности в экономической деятельности. М.В. Баглай отмечает, что «кардинально изменено соотношение государства и экономики: из организации, которая непосредственно управляла народным хозяйством, государство превращается только в регулятора экономических отношений. Но это уже принципиально другая роль, она исключает административно-командные функции государственного аппарата и признает свободу экономической деятельности людей и их объединений. В большинстве конституций мира нет даже такого объема экономических обязанностей государства, чем подчеркивается самостоятельность экономики и ее саморегуляция¹».

В отличие от конституций советского периода, Конституция Российской Федерации 1993 года не содержит специального раздела об экономической основе государства и общества, не устанавливает какую-либо форму собственности в качестве основной или ведущей, равно как и не предусматривает ограничение для других форм, в частности для личной собственности граждан, что провозглашалось советскими конституциями и законодательством того времени.

По мнению ряда ученых, экономические права в своей основе связаны с правом собственности; они охватывают свободу человеческой деятельности в

¹ Конституционное право Российской Федерации : учебник для вузов / под ред. М.В. Баглая. — М., 2003. С. 144—145.

сфере производства, обмена, распределения и потребления товаров и услуг¹. Однако в рамках этих прав возникают взаимоотношения между государством и лицами, осуществляющими экономическую деятельность, в связи с чем возникает необходимость правового регулирования таких отношений, а значит — создания прав и обязанностей. По этой причине, по мнению автора, также необходимо определиться с содержанием экономических прав граждан и их классификацией.

Некоторые ученые выделяют три основные группы прав и свобод человека и гражданина: личные права, политические права и свободы и социально-экономические права и свободы². Такую же классификацию прав содержит и практический Комментарий к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации»³. Аналогичной позиции при классификации прав и свобод придерживаются В.В. Маклаков и Б.А. Страшун, которые включают экономические права в категорию социальных и культурных прав⁴.

Данный подход к понятию экономических прав граждан заключается в объединении их в так называемую смешанную группу социальных и экономических прав. Однако проведенное автором диссертации исследование показало, что подобный подход не может быть единственно верным, поскольку не соответствует положениям Конституции Российской Федерации, а также опровергается научными трудами других авторов по данной проблематике, в связи с чем автор рассматривает экономические права граждан как отдельную и самостоятельную группу прав граждан.

Методические рекомендации по надзору за исполнением законов в сфере экономики и ряд научно-практических материалов, рекомендованных к использованию прокурорам в надзорной деятельности, не содержат отдельного раздела,

¹ Комментарий к Конституции Российской Федерации / колл. авторов; отв. ред. Л.А. Окуньков; Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве Рос. Федерации. - М., 1996. С. 67.

² Чурилов, А.В. Защита прав и свобод человека и гражданина средствами прокурорского надзора / А.В. Чурилов. - М., 1999. С. 27.

³ Комментарий к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» / под ред. Ю.И. Скуратова. - М. : Норма, 1996.

⁴ Конституционное (государственное право) зарубежных стран : учебник / отв. ред. проф. Б.А. Страшун. - М. : Проспект, 2014. С. 84.

связанного с экономическими правами граждан¹. Поэтому выбранный в диссертации подход к пониманию природы экономических прав можно считать единственно верным. Именно такой точки зрения придерживаются и ряд ученых.

Так, еще в 2005 году в сборнике научных трудов НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации была опубликована статья Н.Д. Бут, И.С. Викторова «Экономические права граждан и их правовая защита средствами прокурорского надзора»², в которой авторы на основе анализа конституционных норм определяют содержание экономических прав человека и гражданина как самостоятельной группы.

Следует также отметить, что экономические права, в отличие от социальных прав, определяются сферой производства общественного продукта, а не областью его распределения. С этой точки зрения экономические права можно выделить в самостоятельную категорию и отграничить от социальных прав³.

Обоснованное предложение выделять экономические права из ранее общепринятой группы социальных прав было высказано в работе Н.В. Путило. В частности, отдельной группой прав, по мнению исследователя, принято считать рыночно-экономические права и свободы, обеспечивающие свободу предпринимательской деятельности и иных форм экономической, трудовой деятельности. Используя вышеназванное понимание классификации прав, автор диссертации считает уместным сослаться на приведенные в научной литературе иные различия между экономическими и социальными правами. Например, социальные права в России были закреплены по времени значительно позже (XX век), чем право частной собственности (оно было закреплено еще в XVIII веке)⁴.

Нельзя не согласиться с обоснованным мнением Г.А. Гаджиева о том, что «исследование основных экономических прав приобретает особую актуальность в

¹ Настольная книга прокурора : практ пособие; 6-е изд., перераб. и доп. / под общ. ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус. - М. : Юрайт, 2021.

² Актуальные проблемы совершенствования прокурорского надзора в социально-экономической сфере: сб. науч. трудов. - М., 2005. С. 19—45.

³ Конкуренция в рыночной экономике: пределы свободы и ограничений : монография / отв. ред. А.В. Габов. - М., 2016. С. 35.

⁴ Путило, Н.В. Социальные права граждан: история и современность / Н.В. Путило. - М. : Юриспруденция, 2007. С. 99—100, 185.

связи с глубокими изменениями в системе российского права, обусловленными реформами системы экономических отношений», а также о том, что «действия норм Конституции об основных экономических правах защищает экономическую свободу конкретного частного собственника и предпринимателя¹». В своей диссертации Г.А. Гаджиев на основе анализа подсистемы конституционных норм ввел «условный» термин «экономическая конституция», в содержание которого включил принципы основ конституционного строя о свободе экономической деятельности, о едином экономическом пространстве, о многообразии и равноправии различных форм собственности, о защите конкуренции.

По мнению диссертанта, введенное Г.А. Гаджиевым содержание понятия «экономическая конституция», безусловно, имеет определенное научное значение. Вместе с тем автор посчитал необходимым обратиться к изучению и других научных трудов в целях продолжения исследования проблем понимания содержания понятия «экономические права граждан».

Изученные диссертации А.М. Вагиной и Д.Н. Дружинина показали, что их позиция о выделении экономических прав граждан в отдельную группу конституционных прав близка диссертанту. Так, по мнению А.М. Вагиной, «экономические права человека и гражданина – это самостоятельная подгруппа основных прав человека, в конституционно-правовом аспекте представляющая собой взаимосвязанные элементы реализации прав индивидуумов, обеспечивающие свободу предпринимательства, признание и защиту частной собственности, условий для реализации способностей и направленные на удовлетворение материальных потребностей жизнедеятельности и получения доходов²». При этом, учитывая огромный пласт отношений, охватываемый категорией «экономические права», можно с уверенностью утверждать, что их системный комплексный анализ еще только начинается. Не до конца сформулирован перечень прав, входящих в эту

¹ Гаджиев Г.А. Основные экономические права (сравнительное исследование конституционно-правовых институтов России и зарубежных государств) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. - М., 1996. С. 4—32.

² Вагина А.М. Экономические права человека и гражданина в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - Челябинск, 2005. С. 5.

группу, достаточно проблемным остается практическое осуществление конституционных норм об экономических правах, отсутствует четкий механизм гарантии их реализации. Все вышеперечисленные вопросы, по обоснованному мнению А.М. Вагиной, требуют дальнейших научных исследований, с чем следует согласиться.

Таким образом, в результате проведенного научного анализа конституционных норм и мнения ряда ученых-правоведов автором диссертации сделан вывод о том, что в содержание экономических прав включены два основных права: право собственности, основой которого является право частной собственности, и право на занятие предпринимательской деятельностью.

В научной литературе высказаны и иные подходы к пониманию данной проблемы. Например, С.М. Шахрай в категорию экономических прав, помимо частной собственности и права на предпринимательскую деятельность, включает право на жилище¹. Полагаю, что с данной точкой зрения нельзя согласиться, так как согласно ст. 17 Жилищного кодекса РФ жилые помещения предназначены в первую очередь для проживания граждан, то есть для удовлетворения социальных потребностей. Осуществление предпринимательской деятельности в жилых помещениях не допускается; в этом качестве жилые помещения могут быть использовано в виде исключения в строго определенных законом случаях.

Д.Н. Дружинин в своей диссертации выразил мнение о том, что «институт экономических прав представляет собой главную правовую форму закрепления статуса личности в экономической сфере, а также активного приобщения граждан к решению краеугольных вопросов экономической политики государства, а глубокое теоретическое обоснование соответствующих конституционных положений об экономических правах и свободах человека и гражданина, равно как выработка действенных рекомендаций по их практическому претворению в жизнь, представ-

¹ Шахрай, С.М. Конституционное право Российской Федерации : учебник; 4-е изд. / С.М. Шахрай. - М. : Статут, 2017. С. 93.

ляются в наши дни актуальнейшими направлениями для исследования¹». С указанной позицией нельзя не согласиться, учитывая ее научную обоснованность.

В этой связи также важно отметить, что на основе научных мнений ряда ученых в 2011 году Министерством юстиции Российской Федерации совместно с Ассоциацией юристов России в рамках программы по правовому просвещению населения издана работа «Реализация конституционных прав и свобод», в которой экономические права и свободы также выделены в отдельную категорию прав, под которыми понимается «обеспечение свободы человеческой деятельности в сфере производства, распределения, обмена товаров и услуг (право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, право частной собственности и др.)»². С данной позицией диссертант согласен полностью, так как она соответствует Конституции Российской Федерации.

В то же время для того, чтобы выработать единый подход к понятию «экономические права человека и гражданина», следует вновь обратиться к теории права, выделяющей понятия права в объективном и субъективном смысле.

Суть двух значений права проста: совокупность юридических норм, выраженных в соответствующих актах государства (конституциях, кодексах, законах, указах, постановлениях и т.д.), – это право в объективном смысле, или объективное право; система прав, свобод и обязанностей граждан, закрепленных в действующем законодательстве или вытекающих из многочисленных правоотношений, а также присущих человеку от рождения составляет право в субъективном смысле, или субъективное право. Такую классификацию прав дает в своем исследовании Н.И. Матузов³.

¹ Дружинин, А.Н. Экономические права и свободы граждан Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - Ростов-на-Дону, 2003. С. 3.

² Каждый имеет право : реализация и защита конституционных прав и свобод / под ред. проф. В.В. Полянского. - М. : Минюст России, 2011. С. 5. [Электронный ресурс] — URL: <http://mirsud.cap.ru/HOME/25//книги%20pdf/каждый%20имеет%20право.pdf> (дата обращения: 18.02.2018).

³ Матузов, Н.И. Актуальные проблемы теории права / Н.И. Матузов. - Саратов: Изд-во Саратов. гос. акад. права, 2003. С. 70.

В то же время в юридической науке зачастую разделяют понятия «субъективные права» и «права человека»; в частности, к выводу об их различии в своем исследовании приходит Л.И. Глухарева, обращая внимание на то, что субъективные права – понятие более широкое: это такие права, которые прошли надлежащую правотворческую процедуру; эти права также гарантированы государством, при этом они выражены в конкретной юридической форме и дают возможность физическому или юридическому лицу действовать определенным образом и добиваться желаемых благ и целей¹. В этой связи применительно к экономическим правам граждан автор делает вывод о том, что описанные ранее права человека, закрепленные в Конституции Российской Федерации и нормах международного права, приобретают в последующем форму субъективных прав в нормах российского законодательства.

Определение экономическим правам граждан следует дать исходя из общепринятой в теории классификации прав. Необходимо исходить из природы их возникновения и относить эти права, во-первых, к *позитивным* правам, т. е. закрепленным в писаном праве и юридических нормах; во-вторых, к *индивидуальным* правам, т. е. относящимся к конкретному человеку, осуществляющему экономическую деятельность; в-третьих, данные права являются *основными (конституционными)* правами, закрепленными в основном законе государства, при этом производными от этих прав будут являться такие права, которые возникают у субъектов экономической деятельности при взаимоотношении с государством.

Следует отметить, что это далеко не единственный подход к определению экономических прав в теории государства и права.

В XX веке, особенно во второй его половине, ученые, исследующие правовые аспекты сферы экономики, активно занялись теорией прав собственности. Методология этой теории основана на том, что «сама собственность и есть некий пучок прав», о чем в своих исследованиях пишет А. Аузан².

¹ Глухарева, Л.И. Субъективные права, основные права, права человека: единство и различия / Л.И. Глухарева // Вестник РГГУ. Серия: Экономика. Управление. Право. 2009. № 11. С. 50.

² Аузан, А. Права человека с позиции новой институциональной экономической теории. // Экономическая интерпретация прав человека: сб. статей. - М., 2005. С. 15.

Иными словами, автор указанного исследования обоснованно говорит о первичности материального объекта, на основе которого у гражданина возникают какие-либо конкретные экономические права.

С учетом изложенных мнений, опираясь на Конституцию Российской Федерации, диссертант считает возможным согласиться с авторами, которые определяют экономические права как «совокупность конституционных прав, определяющих юридические возможности человека в экономической сфере¹».

Исходя из данных выше определений экономических прав граждан и их *природы* (оснований возникновения), права следует классифицировать на следующие основные виды:

1) права, возникающие в связи с правом собственности граждан (владение, распоряжение и пользование собственностью);

2) права, возникающие в связи с осуществлением гражданами какой-либо предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, целью которой является получение прибыли, в том числе при взаимодействии с государством;

3) иные права, не связанные с извлечением прибыли, в то же время возникающие в процессе экономических правоотношений (получение кредитов и займов, предоставление в личное пользование жилья и земельных участков), в которые граждане вступают при взаимодействии с государством, юридическими или физическими лицами.

Если в основу экономических прав закладывать право собственности, можно дать следующую классификацию таких прав:

а) *в зависимости от субъекта права* – возникающие у граждан либо у учреждаемых ими юридических лиц, а также при регистрации граждан в качестве индивидуальных предпринимателей;

б) *в зависимости от основания приобретения права* – полученное на новую вещь, изготовленную или созданную лицом для себя с соблюдением закона и иных правовых актов, либо полученное на основе договорных отношений с иным

¹ Большой юридический словарь / под ред. А.Я. Сухарева. - М., 2003. С. 613.

лицом, на основании договора купли-продажи, мены, дарения или иной сделки об отчуждении этого имущества (ч. 1 ст. 213 ГК РФ)¹.

Существует также и иная классификации прав. Профессор В.Г. Бессарабов отмечает, что «все чаще в конституциях называют коллективные права, которые принадлежат не отдельно взятому индивиду, а определенной общности, выделяемой на основе естественных или социальных признаков²». Хотя в данном случае идет речь об объединениях граждан по какому-либо социальному признаку и закреплении таких прав только в Конституции, содержащей, как правило, лишь общие нормы, на основе такой классификации можно говорить о разделении экономических прав по конкретному родовому признаку того или иного сообщества или в зависимости от специфики деятельности, осуществляемой в процессе реализации экономических прав.

Таким образом, в диссертации предлагается авторский подход к определению понятия экономических прав граждан, содержание которого определяется совокупностью норм Конституции Российской Федерации, закрепивших основные правоотношения граждан в экономической сфере деятельности государства, в том числе право на свободу использования своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (ст. 34); право частной собственности, в том числе право каждого иметь в собственности имущество, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами (статья 8, 35); право граждан и их объединений иметь в частной собственности землю и иные природные ресурсы (ч. 2 ст. 9, ст. 36).

В Российской Федерации конституционные экономические права граждан гарантируются государством, в том числе закрепляются: гарантии единства экономического пространства, свободы передвижения товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности (ст. 8);

¹ Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

² Бессарабов, В.Г. Защита российской прокуратурой прав и свобод человека и гражданина / В.Г. Бессарабов, К.А. Кашаев. - М. : Городец, 2007. С. 10.

гарантируется государственная защита прав и свобод, в том числе экономических прав (ст. 45); закреплено право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти и их должностными лицами (ст. 53); каждому гарантируется судебная защита (ст. 46). Кроме того, определено, что права граждан ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ст. 55).

Таким образом, в Российской Федерации вышеперечисленные конституционные нормы, закрепившие основные экономические права граждан, являются непосредственно действующими, гарантируются государством и реализуются путем принятия и применения соответствующего блока законов и принимаемых на их основе указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

Следовательно, по мнению автора, указанное понятие отвечает требованиям Конституции Российской Федерации, современным тенденциям правовой науки и применимо для осуществления прокурорского надзора в данном направлении¹.

Кроме того, помимо вышеперечисленных конституционных норм экономические права граждан закреплены в действующем отраслевом законодательстве. В частности, необходимо отметить следующие основные законы:

- Федеральный закон от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации», регулирующий основные отношения в этой сфере;

- Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», значительно усовершенствовавший положения Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ (далее – Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ); за органами прокуратуры

¹ См. также: Соловьев, А.А. Экономические права граждан Российской Федерации: понятия и виды // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 12. С. 3—5.

сохранены полномочия по согласованию внеплановых проверок субъектов предпринимательской деятельности; данные полномочия оказали влияние на некоторое снижение административного воздействия на осуществляемую субъектами МСП деятельность.

- Федеральный закон от 02.07.2010 № 151-ФЗ «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях» (далее - Федеральный закон от 02.07.2010 № 151-ФЗ);

- Федеральный закон от 29.12.2014 № 476-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования реабилитационных процедур, применяемых в отношении гражданина-должника», установивший возможность признания физического лица банкротом;

- Федеральный закон от 03.07.2016 № 230-ФЗ «О защите прав и законных интересов физических лиц при осуществлении деятельности по возврату просроченной задолженности и о внесении изменений в Федеральный закон «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях» (далее - Федеральный закон от 03.07.2016 № 230-ФЗ), установивший существенные ограничения для коллекторских агентств в вопросах и методах взыскания задолженности граждан по кредитам и займам;

- Федеральный закон от 08.06.2020 № 166-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях принятия неотложных мер, направленных на обеспечение устойчивого развития экономики и предотвращение последствий распространения новой коронавирусной инфекции», принятый в период введенных в 2020 году ограничений с целью оказания государственных мер поддержки гражданам и предпринимателям и защиты их экономических прав.

Наряду с Конституцией Российской Федерации и указанными выше отраслевыми федеральными законами, данная категория экономических прав граждан также регулируется нормами ряда кодексов: гражданским, налоговым, земельным, бюджетным, градостроительным.

Так, содержание права собственности раскрывается в статье 209 ГК РФ в форме владения, пользования и распоряжения. Статья 1 ГК РФ содержит положения не только о равенстве участников гражданского оборота, но и о неприкосновенности собственности и свободе договора. Граждане и юридические лица беспрепятственно осуществляют свои гражданские права, при этом государство должно обеспечить восстановление их нарушенных прав и судебную защиту.

Так, согласно ст. 260 ГК РФ лица, имеющие в собственности земельный участок, вправе распоряжаться им по своему усмотрению: продать, подарить, отдать в залог, сдать в аренду и пр.

В статье 1 Земельного кодекса РФ заложена правовая основа, определяющая землю как недвижимое имущество и как объект права собственности. В статье 40 ЗК РФ предусмотрены права собственников земельных участков использовать общераспространенные полезные ископаемые, возводить жилье и иные здания и постройки, осуществлять иные работы.

В пункте 1 части 1 ст. 21 Налогового кодекса РФ предусмотрено 15 видов прав налогоплательщиков, в том числе на налоговые льготы, на своевременный зачет и возврат сумм излишне уплаченных налогов, на возмещение убытков, причиненных незаконными актами налоговых органов.

Статьей 51 Градостроительного кодекса РФ регламентирован порядок получения разрешения на возведение жилых помещений с привлечением денежных средств граждан в сфере долевого строительства.

Статья 40 Конституции Российской Федерации закрепляет право каждого на жилище. В развитие этого положения в Жилищный кодекс РФ введена норма, устанавливающая право частной собственности на жилые помещения (ч. 4 ст. 1); это право может быть реализовано в разных правовых формах (приватизация, купля-продажа, дарение, наследование и т. д.). Однако, по обоснованному мнению ученых-юристов, право собственности на жилое помещение не является исключительно экономическим правом. Прежде всего, оно обеспечивает реализацию ос-

новых прав и свобод, гарантированных гражданам страны Конституцией Российской Федерации¹, что подчеркивает его социально значимую функцию.

Говоря о нормативной базе регулирования экономических прав граждан, нельзя не выделить административно-правовой и уголовно-правовой аспекты, которые не рассматриваются подробно автором диссертационного исследования; в то же время автор обращает внимание на некоторые вопросы данных сфер правового регулирования, прямо относящихся к рассматриваемой категории прав.

В административном и уголовном законодательстве устанавливается ответственность за совершение правонарушений и преступлений, посягающих на экономические права граждан.

Административное законодательство предусматривает ответственность должностных лиц органов, обладающих организационно-распорядительными полномочиями по отношению к гражданам в процессе реализации их экономических прав.

Так, статьей 5.39 Кодекса РФ об административных правонарушениях установлена административная ответственность за неправомерный отказ в предоставлении гражданину и (или) организации информации, предоставление которой предусмотрено федеральными законами, а также несвоевременное ее предоставление либо предоставление заведомо недостоверной информации; статьей 5.59. КоАП РФ предусмотрена ответственность за нарушение установленного законодательством Российской Федерации порядка рассмотрения обращений граждан должностными лицами государственных органов и органов местного самоуправления. Зачастую к ответственности по данным статьям КоАП РФ привлекаются должностные лица, взаимодействующие с гражданами в связи с осуществлением ими экономической деятельности.

Административная ответственность должностных лиц за ограничение конкуренции на рынке, а именно в случае совершения действия (бездействие) должностным лицом федеральных органов исполнительной власти, органов исполни-

¹ Паламарчук, А.В. Прокурорский надзор за исполнением законов о защите права частной собственности / А.В. Паламарчук, Н.Д. Бут. – М. : Планета, 2017. С. 86—88.

тельной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных осуществляющих функции указанных лиц органов или организаций, государственных внебюджетных фондов, которые недопустимы в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации и приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, а равно к ограничению свободного перемещения товаров (работ, услуг), свободы экономической деятельности, установлена статьей 14.9 КоАП РФ.

Помимо перечисленных статей статья 14.4 КоАП РФ устанавливает ответственность должностных лиц за непринятие мер по частному определению суда или невыполнение предписаний суда. Субъектом правонарушения в данном случае может являться любое должностное лицо государственного или муниципального органа. Можно также отметить статью 17.7 КоАП РФ, устанавливающую ответственность за неисполнение законных требований прокурора.

Достаточно совершенным в части полномочий прокурора по защите экономических прав граждан является и уголовное законодательство. Процессуальная деятельность прокурора весьма многогранна. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 37 Уголовно-процессуального кодекса РФ на прокурора возложена обязанность осуществлять от имени государства уголовное преследование в ходе уголовного судопроизводства, а также надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия. Среди участников уголовного судопроизводства со стороны обвинения прокурор — важная фигура: ведь именно прокурор отвечает за качество и результативность деятельности по поддержанию государственного обвинения. Кроме того, прокурор при осуществлении надзора за соблюдением экономических прав граждан зачастую сталкивается с необходимостью направления материалов проверки в следственные органы для решения вопроса о наличии в действиях лиц, осуществляющих экономическую деятельность, признаков составов преступлений, описанных в главе 22 Уголовного кодекса РФ.

Таким образом, законом установлен достаточно широкий круг полномочий органов прокуратуры, направленных на привлечение лиц, виновных в нарушении экономических прав граждан, к ответственности.

В диссертации также проанализированы научные труды о свободе экономической деятельности, находящиеся во взаимосвязи с темой диссертации.

Так, в изданной в 2010 году монографии «Свобода экономической деятельности и законность»¹ авторы рассматривают важнейшие актуальные вопросы, относящиеся к правовым и конституционным аспектам данной проблемы, и анализируют роль прокуратуры в защите и укреплении законности в сфере экономики без какой-либо их взаимосвязи с экономическими правами граждан – физических лиц. Несмотря на данное обстоятельство, автор диссертации в ходе своих исследований при формулировке научных предложений также учитывал теоретические положения, изложенные в указанной монографии.

В монографии «Основы работы прокурора по обеспечению свободы экономической деятельности»², изданной в 2013 году, авторами рассмотрен ряд теоретических и практических вопросов, включающих понятие свободы экономической деятельности, ее законодательного регулирования во взаимосвязи со свободой и законностью в данной сфере, проанализированы основные направления деятельности органов прокуратуры по защите экономической свободы хозяйствующих субъектов и изложены практические рекомендации по повышению ее эффективности.

В указанной выше работе также в прямой форме не рассматриваются возникающие современные проблемы прокурорского надзора за соблюдением экономических прав граждан. Вместе с тем, несмотря на это, диссертант вновь отмечает, что им учтены основные концептуальные положения названной работы в процессе проведенного им научного исследования по теме диссертации.

¹ Бут, Н.Д. Свобода экономической деятельности и законность : монография / Н.Д. Бут, А.Н. Ларьков. - М. : Юрлитинформ, 2010. С. 3—409.

² Бут, Н.Д. Основы работы прокурора по обеспечению свободы экономической деятельности / Н.Д. Бут, А.В. Паламарчук. - М., 2013. С. 3—336.

В 2021 году издана коллективная монография «Прокурорский надзор и особенности обеспечения законности в период кризисных явлений в экономике» (отв. ред. О.С. Капинус)¹. В ней представлен научно-практический анализ деятельности прокуратуры по надзору за исполнением законодательства в период кризисных явлений в экономике, раскрываются понятие, признаки и виды кризисных явлений и возможности противодействия им со стороны Российской Федерации. Отдельное внимание уделяется специфике прокурорского надзора, в частности таким важнейшим аспектам деятельности прокуратуры, как обеспечение законности в кредитно-банковской, бюджетной и антимонопольной отраслях, на финансовом рынке и др. Применительно к каждой сфере экономической деятельности особое внимание уделено анализу законодательных положений, форм и методов работы, нарушений закона, актуализирующихся в кризисные периоды, наиболее оптимальных мер прокурорского реагирования.

Автор диссертации основывается в своих исследованиях на приведенной в указанной монографии методологии осуществления прокурорского надзора за соблюдением экономических прав граждан в период кризисных явлений.

На основе рассмотренного выше комплексного правового перечня законодательства, регулирующего сферу экономических прав граждан, по оценке автора диссертации, экономические права также можно классифицировать в зависимости от принадлежности к той или иной отрасли права, при этом именно эту классификацию следует рассматривать в рамках вопросов осуществления прокурорского надзора за их реализацией.

Первой группой прав являются конституционные права, закрепленные в совокупности юридических норм и правовых институтов, которые опосредуют наиболее важные, базовые принципы осуществления гражданами экономической деятельности и отражены в Конституции Российской Федерации.

¹ Прокурорский надзор и особенности обеспечения законности в период кризисных явлений в экономике / Капинус О.С., Бут Н.Д., Акимов Л.Ю. [и др.]; отв. ред. О.С. Капинус. - М. : Проспект, 2021. 336 с.

Второй по значимости является группа гражданских прав, распространяющихся на обширную сферу имущественных отношений, регулирующих вопросы осуществления гражданами предпринимательской и иной экономической деятельности, направленной на получение прибыли.

Третья группа – финансовые права, которые регулирует сферу финансово-правовых отношений, а именно вопросы денежного обращения, банковских операций, предоставления кредитов, займов, деятельности финансовых и налоговых органов.

Отдельно следует выделить конституционные права, устанавливающие возможность защиты гражданами своих экономических интересов. Данная группа прав фактически определяет способы защиты и возможности работы прокурора на данном направлении: рассмотрение обращения граждан, обращение в суд в их интересах, принятие мер прокурорского реагирования в связи с выявленными нарушениями в деятельности государственных и муниципальных органов, коммерческих и некоммерческих организаций. Именно они носят прикладной и практически значимый для работы прокурора характер. Так, статья 2 Конституции Российской Федерации устанавливает обязанность государства защищать права граждан, статья 46 – гарантию судебной защиты прав, статья 129 — полномочия органов прокуратуры по осуществлению надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

При осуществлении прокурорского надзора за соблюдением экономических прав граждан автор диссертации считает также целесообразным придерживаться классификации экономических прав, которая выделена О.С. Капинус в работе «Анализ состояния законности и правопорядка прокуратурами субъектов Российской Федерации» при описании методологии анализа состояния законности в сфере экономики¹. В частности, отмечены следующие подотрасли гражданского и

¹ Анализ состояния законности и правопорядка прокуратурами субъектов Российской Федерации: пособие / под общ. ред. О.С. Капинус; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2012. С. 196—201.

финансового права, в которых непосредственно затрагиваются экономические права граждан: законодательство о приватизации, о кредитно-банковской деятельности, о жилищно-коммунальном хозяйстве, о налогах, о банкротстве, о ценных бумагах, об интеллектуальной собственности, о защите прав субъектов предпринимательской деятельности, а также законодательство из иных отраслей права, в той или иной степени затрагивающих экономические права граждан.

§ 1.2 Предмет, пределы, цели, задачи и основные направления прокурорского надзора за соблюдением экономических прав граждан

В соответствии со статьями 21 и 25 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»¹ предмет прокурорского надзора — соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, соблюдение прав и свобод человека и гражданина, а также законность тех правовых актов, которые принимаются органами и должностными лицами в социальной и экономической сферах, входящих в надзорную компетенцию прокурора. Предмет надзора конкретизируется в зависимости от правоотношений, в том числе и с участием прокуроров².

Определению предмета и содержания прокурорского надзора посвящены научные исследования российских ученых В.А. Баскова, А.Д. Берензона, С.Г. Березовской, В.В. Гаврилова, А.Х. Казариной, В.П. Рябцева, В.Б. Ястребова и других ученых.

Так, А.Д. Берензон выделяет общий, родовой и развернутый предмет прокурорского надзора.

Под общим предметом понимается законность актов и действий (воздержание от действий) государственных органов и общественных организаций, должностных лиц и граждан.

¹ Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

² Прокурорский надзор. Российская прокуратура в правовом демократическом государстве : учебник / под ред. А.Я. Сухарева – 2-е изд., перераб. и доп. - М. : Норма, 2008. С. 36—37.

Родовым предметом является законность актов и действий государственных органов и общественных организаций, должностных лиц и граждан, ограниченных конкретными сферами государственной деятельности.

Развернутое понятие предмета прокурорского надзора, по мнению А.Д. Берензона, включает надзор за законностью правовых актов министерств и ведомств, подчиненных им предприятий и учреждений, исполнительно-распорядительных органов, их предписаний, содержащихся в письмах и иных официальных документах, направленных вышестоящим органом на места; письменных и устных предписаний должностных лиц; действий (бездействия), относящихся к сфере государственного управления¹.

А.Х. Казарина считает, что «определение предмета прокурорского надзора – стержневой для прокурорского надзора вопрос»². По оценке В.А. Ядова, «предмет исследования обычно содержит в себе центральный вопрос проблемы»³. А.Х. Казарина также отмечает, что влияние органов прокуратуры на существующий правопорядок напрямую зависит от четкого и согласованного теоретического и практического понимания предмета прокуратуры.

В.В. Гаврилов справедливо отмечает, что деятельность прокуратуры направлена на исполнение законов и что именно исполнение законов должно быть определено в качестве предмета прокурорского надзора⁴. В этой интерпретации понимание предмета надзора не расходится с этимологическим определением данного понятия в русском языке и находит свое полное подтверждение в формулировках рассматриваемого предмета, данного в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» (статьи 21, 26).

¹ Берензон, А.Д. Основные направления совершенствования общего надзора прокуратуры : дис. ... д-ра юрид. наук. / А.Д. Берензон. - М., 1977. С. 45—46.

² Казарина, А.Х. Теоретические и прикладные проблемы прокурорского надзора за исполнением законов экономической направленности : дис. ... д-ра юрид. наук. / А.Х. Казарина. - М., 2009. С. 187.

³ Ядов, В.А. Социологическое исследование: методология, программа, методы / В.А. Ядов. - М., 1987. С. 36.

⁴ Гаврилов, В.В. Сущность прокурорского надзора в СССР : Предмет, объект, функция, компетенция / В. В. Гаврилов; под ред. В. И. Новоселова. - Саратов : Изд-во Сарат. ун-та, 1984. С. 15—17.

Каковы же эти ключевые вопросы предмета прокурорского надзора? Безусловно, как следует из текста Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», под «предметом прокурорского надзора следует понимать соответствие закону правовых актов и точное исполнение этих законов, иными словами, на органы прокуратуры возложена обязанность следить за состоянием законности в различных сферах деятельности государства и его граждан¹».

По мнению В.П. Рябцева, в настоящее время в нормативной обобщенной форме предмет прокурорского надзора за исполнением законов определен в ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» и состоит из двух взаимосвязанных, но четко разделяющихся аспектов². Первый из них заключается в том, что предметом этого вида прокурорского надзора является соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, органами и должностными лицами, составляющих определенный круг правоприменителей.

Самостоятельный аспект этого вида прокурорского надзора — соответствие законам правовых актов, издаваемых органами и должностными лицами, указанными в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации».

Касаясь данной проблемы, профессор В.Г. Бессарабов особо подчеркивает, что именно в ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» закреплено положение о том, что надзор за исполнением законов осуществляется только за определенным кругом органов и должностных лиц и что следующим существенным признаком, раскрывающим сущность этой отрасли прокурорского надзора, является обеспечение безусловного соответствия законам правовых актов, издаваемых входящими в число поднадзорных прокуратуре органами, их должностными лицами³.

¹ Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

² *Рябцев, В.П.* Прокурорский надзор: курс лекций / В.П. Рябцев. - М. : Норма, 2006. С. 156—157.

³ *Бессарабов, В.Г.* Прокурорский надзор : учебник / В. Г. Бессарабов. - М. : Проспект, 2006. С. 187.

Оценивая содержание приведенных точек зрения, следует согласиться с этими высказываниями и сделать вывод о том, что предусмотренный в ч. 1 ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» предмет надзора по своей сути и направленности является единым и преследует одну основную цель – «обеспечение конституционного принципа верховенства закона, исполнение законов и соблюдение прав граждан¹».

В.Б. Ястребов относит к предмету прокурорского надзора «законность действий и актов, указанных в законе органов, организаций и лиц, на которых распространяется надзорная компетенция органов прокуратуры»². Данное определение является общепринятым в теории прокурорского надзора и встречается в ряде других исследований, однако следует принять во внимание мнение А.Х. Казариной о том, что «прокурор должен отвечать не за состояние законности, а за достоверность и полноту информирования общества о состоянии законности и надлежащее выполнение функциональных обязанностей... Анализ состояния законности в стране – действительно традиционный для прокуратуры вид деятельности на протяжении многих лет»³.

Возникает вопрос: для чего необходимо анализировать состояние законности и является ли данная деятельность предметом прокурорского надзора?

Ответ прост потому, что органы прокуратуры призваны не только выявлять нарушения закона в различных сферах жизнедеятельности государства, включая экономику, но и предотвращать, не допускать их совершения. Именно с этой целью совершенствуется профилактическая сущность надзора и осуществляется постоянное взаимодействие с различными контролирующими органами, создаются межведомственные рабочие группы и другие общественные органы.

На основе вышеприведенных мнений следует сформулировать содержание предмета прокурорского надзора за соблюдением экономических прав граждан,

¹ Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

² Ястребов, В.Б. Прокурорский надзор : учебник / В.Б. Ястребов. - М. : Городец-издат, 2001. С. 11—15.

³ Казарина, А.Х. Теоретические и прикладные проблемы прокурорского надзора за исполнением законов экономической направленности : дис. ... д-ра юрид. наук / А.Х. Казарина. - М., 2009. С. 192.

под которым следует понимать соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, а также указов Президента Российской Федерации и постановлений Правительства Российской Федерации, принятых на основе и во исполнение соответствующих законов, в связи с реализацией предусмотренных в них конкретных правомочий граждан в сфере экономики, федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также соответствие законам правовых актов, издаваемых органами и должностными лицами, указанными в нормах Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

Нельзя не отметить, что с принятием закона, регламентирующего порядок проведения проверок субъектов предпринимательской деятельности органами государственной власти и местного самоуправления (Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»)¹, возрастает значение прокурора в определении состояния законности в данной сфере: именно на прокурора законодательно возлагается ответственность за законность и правильность действий контролирующих органов при проведении таких проверок. Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ значительно усовершенствовал положения этого закона, введя, например, право прокурора на внесение требования о проведении контрольного (надзорного) мероприятия при выявлении нарушений прав граждан, а также возможность отмены результатов проверки при наличии процессуальных нарушений. Таким образом, следует согласиться с мнением А.Х. Казариной, утверждающей, что анализ состояния законности в той или иной сфере также является предметом прокурорского надзора.

¹ Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1) Ст. 6249.

С учетом вышеизложенного следует сделать вывод о том, что прокурорский надзор за соблюдением экономических прав граждан является самостоятельным и одним из наиболее актуальных и приоритетных направлений деятельности органов прокуратуры по укреплению законности и правопорядка в Российской Федерации¹.

В целом **предметом прокурорского надзора в сфере защиты экономических прав граждан** охватываются:

- соблюдение конституционных прав граждан в сфере экономических отношений;
- соответствие законам правовых актов, издаваемых органами федеральной исполнительной власти и их территориальными подразделениями в связи с осуществлением гражданами экономической (в том числе предпринимательской) деятельности;
- исполнение законодательства экономической направленности федеральными службами и их территориальными органами при осуществлении контрольной и надзорной деятельности в сфере экономических прав граждан;
- исполнение законов органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, их должностными лицами, в процессе реализации своих полномочий по защите экономических прав граждан.
- исполнение законов коммерческими и некоммерческими организациями вне зависимости от формы собственности и вида, и их должностными лицами².

При исследовании вопроса защиты экономических прав граждан необходимо также отметить, каковы пределы прокурорского надзора в указанной сфере.

На эту проблему обратил внимание профессор А.Д. Берензон и в своем исследовании дал ей научное обоснование. По его мнению, пределы прокурорского надзора в экономической сфере ограничиваются:

- а) предприятиями, на которые он распространяется;

¹ Соловьев, А.А. Предмет прокурорского надзора за соблюдением экономических прав граждан: понятие и содержание / А.А. Соловьев // Российский следователь. 2013. № 3. С. 44—46.

² Соловьев, А.А. Указ. ст.

б) акторами, надзор за законностью в деятельности которых возложен на прокуроров;

в) характером общенадзорных действий;

г) обязанностями, связанными с выявлением обстоятельств, способствующих нарушениям законов;

д) необходимостью вмешательства прокуроров в деятельность государственных органов и их должностных лиц, а также юридических лиц в процессе реагирования на выявленные нарушения законов¹.

В.Г. Даев и М.Н. Маршунов подчеркивают, что пределы прокурорского надзора позволяют определить компетенцию и объем полномочий прокуроров².

По мнению Н.Д. Бут, «раскрывая понятие пределов прокурорского надзора, специалисты, как правило, говорят, во-первых, о круге актов, надзор за исполнением которых должен осуществлять прокурор, во-вторых, о круге объектов, надзор за законностью в деятельности которых призван осуществлять прокурор, в-третьих, о полномочиях прокурора»³.

Указанные теоретические взгляды на предмет прокурорского надзора, а также содержание полномочий прокурора, закрепленные в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации», позволяют сделать вывод о том, что пределы прокурорского надзора в сфере экономических правоотношений граждан формируются, прежде всего, требованиями Конституции Российской Федерации, принимаемыми в соответствие с ней федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации, а также некоторыми международными актами и договорами в этой области.

¹ Берензон, А.Д. Основные направления совершенствования общего надзора советской прокуратуры : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. / А.Д. Берензон. - М., 1977. С. 9.

² Даев, В.Г. Основы теории прокурорского надзора / В. Г. Даев, М. Н. Маршунов; ЛГУ. - Л. : Изд-во ЛГУ, 1990. С. 63—64.

³ Бут, Н.Д. Теоретические, правовые и организационные основы прокурорского надзора за исполнением законов о свободе экономической деятельности в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. / Н.Д. Бут. - М., 2011. С. 168.

Общепринятыми для органов прокуратуры являются следующие правила: деятельность органов, не указанных в Конституции Российской Федерации и Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации», не может быть объектом надзора за законностью; прокурор не вправе вмешиваться в деятельность органов и лиц, не регламентированную правовыми нормами; прокурор не может совершать действия, противоречащие закону, а равно бездействовать там, где законом предписываются определенные действия. Кроме того, органы прокуратуры не обладают исполнительно-распорядительной властью в отношении органов и лиц, законность деятельности которых не подлежит надзору.

А.Х. Казарина, рассматривая пределы прокурорского надзора, акцентирует внимание на ограничениях, содержащихся в статье 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»: недопустимость вмешательства прокурора в оперативно-хозяйственную деятельность хозяйствующих субъектов; проведение проверки по поступившей в органы прокуратуры информации о нарушениях закона только в том случае, если эту информацию нельзя подтвердить или опровергнуть без проведения проверки; запрет подменять иные государственные органы в рамках отведенных полномочий и предмета ведения¹.

Для чего необходимы перечисленные ограничения или пределы прокурорского надзора?

В первую очередь для того, чтобы не допускать нарушений закона со стороны самих органов прокуратуры, что также встречается в некоторых случаях и выявляется при рассмотрении жалоб, поступающих вышестоящему прокурору на действия нижестоящих прокуратур.

Главным и основным при рассмотрении обращений граждан о нарушении их экономических прав должен быть вопрос именно о компетенции прокурора в изложенной в заявлении проблеме: необходимо разграничивать те вопросы, решение которых можно исключительно путем обращения в судебные органы без

¹ Казарина, А.Х. Теоретические и прикладные проблемы прокурорского надзора за исполнением законов экономической направленности : дис. ... д-ра юрид. наук / А.Х. Казарина. – М., 2009. С. 294—295.

всякого участия прокурора, и вопросы, в которых для восстановления законности могут быть применены меры прокурорского реагирования.

Особое внимание следует уделить принципу невмешательства органов прокуратуры в хозяйственную деятельность поднадзорных субъектов. Прокурор вправе оценивать законность деятельности органов государственной власти и местного самоуправления по отношению к тому или иному хозяйствующему субъекту, опротестовывать незаконные положения его устава или внутренних правовых актов, если они нарушают интересы конкретного гражданина или группы лиц, но при этом не вправе требовать от него совершать те или иные действия, напрямую не связанные с нарушением законности в конкретной сфере, например, обязывать заключить договор с другим хозяйствующим субъектом или расторгнуть такой договор, совершить ту или иную финансовую операцию в интересах другого хозяйствующего субъекта, инициировать смену его руководства (за исключением случаев наличия решения суда о дисквалификации) и т. д.

Как уже отмечено, органы прокуратуры не должны подменять контролирующие органы, иными словами, осуществлять полномочия органов государственной власти и местного самоуправления, прямо закрепленные за ними федеральным законодательством. Прокурор не может действовать вместо контролирующего органа, тем самым освобождая такой орган от ответственности перед государством и обществом.

Что же в таком случае будет являться целью прокурорского надзора за соблюдением экономических прав граждан?

Вновь обратимся к теории права. Полагаем, М.В. Маматов совершенно справедливо отмечает так называемую научную засоренность в вопросе о прокурорском надзоре, то есть ошибочное смешение предмета, целей и задач прокурорского надзора¹.

¹ Маматов, М.В. Проблемы прокурорского надзора за соблюдением законодательства о правах потребителей : дис. ... канд. юрид. наук / М.В. Маматов. - М., 2007. С. 97.

В Словаре русского языка С.И. Ожегова под целью понимается то, к чему стремятся, или то, что надо осуществить¹.

Определение юридической цели в своих исследованиях дают А.В. Малько и К.В. Шундилов, подразумевающие под ней «идеально предполагаемую и гарантированную государством модель какого-либо социального явления, состояния или процесса, к достижению которой при помощи юридических средств стремятся субъекты правотворческой и правореализационной деятельности»².

Правовой анализ норм п. 2 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»³ позволяет сделать вывод о том, что этими нормами законодатель установил конкретные, но тесно взаимосвязанные цели деятельности прокуратуры, заключающиеся в обеспечении:

- верховенства закона;
- единства и укрепления законности;
- прав и свобод человека и гражданина;
- защиты охраняемых законом интересов общества и государства.

Применительно к рассматриваемому направлению прокурорского надзора в сфере защиты экономических прав граждан можно сказать о том, что целью указанного надзора является обеспечение верховенства закона в отношениях, связанных с осуществлением гражданами предпринимательской и иной экономической деятельности, а также при реализации экономических прав граждан, закрепленных в правовых актах, средствами прокурорского надзора.

Известно, что в теории прокурорского надзора выделяются следующие стадии общенадзорного цикла: выявление нарушений законов и способствующих им обстоятельств; устранение выявленных нарушений законов и указанных обстоя-

¹ Ожегов, С.И. Словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой. - М., 1987. С. 873.

² Малько, А.В. Цели и средства в праве и правовой политике / А.В. Малько, К.В. Шундилов. - Саратов, 2003. С. 44.

³ Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

тельств; предупреждение правонарушений путем контроля за выполнением требований прокурора¹.

Безусловно, эти стадии взаимосвязаны с основными целями надзорной деятельности прокуратуры². Указанные требования и положения, на взгляд автора, в полной мере относятся к прокурорскому надзору за соблюдением экономических прав граждан. Полагаю, это позволяет определить цели деятельности органов прокуратуры на каждом конкретном направлении, в том числе и в сфере экономики. При этом бесспорно, что, «не обеспечив верховенства закона, нельзя и невозможно реально обеспечить соблюдение прав и свобод гражданина»³.

Если рассматривать задачи, которые необходимо выполнять прокуратуре для достижения указанных целей в процессе надзорной деятельности, то становится очевидным: они весьма многочисленны по сравнению с целями и разнообразны по уровню, содержанию, средствам решения, а порой довольно конкретны; кроме того, решение этих задач требует разной компетенции органов прокуратуры⁴.

При этом важнейшее требование по отношению к прокурорскому надзору за исполнением законов остается неизменным: он должен быть эффективным. Именно эффективность надзорной деятельности прокуратуры влияет состояние законности и правопорядка в стране⁵.

Результаты научного исследования дают автору основания полагать, что сущность конкретных задач, решаемых прокурором, определяется характером проверяемого законодательства и специфическим содержанием надзорной проверки, а также состоянием законности на объекте проверки.

¹ Звягинцев, Д.А. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о рынке ценных бумаг : науч.-практ. пособие / Д.А. Звягинцев. - М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2002. С. 5—6.

² Берензон, А.Д. Основные направления совершенствования общего надзора прокуратуры : дис. ... д-ра юрид. наук. / А.Д. Берензон. - М., 1977.

³ Крюков, В.Ф. Прокурорский надзор : учебник для вузов. / В.Ф. Крюков. - М. : Норма, 2006. С. 47.

⁴ Прокурорский надзор: курс лекций и практикум / под ред. Ю.Е. Винокурова. - М., 2004. С. 177—178.

⁵ Бессарабов, В.Г. Прокурорский надзор : учебник / В.Г. Бессарабов. - М., 2006. С. 189—190.

При этом, определяя конкретный характер задач, стоящих перед органами прокуратуры, прокурор должен руководствоваться теоретическими положениями, раскрывающими понятие и содержание функций, отраслей и основных направлений прокурорского надзора.

В теории прокурорского надзора данной проблеме уделялось значительное внимание, в частности, в научных трудах В.И. Баскова, В.П. Рябцева, В.Б. Ястребова, Ю.Е. Винокурова, А.А. Чувилева и других. Так, профессор В.П. Рябцев обоснованно указывает, что Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» в статье 1, определяя понятие прокурорского надзора, раскрывает его через основную функцию – надзор за исполнением законов, что является главной задачей прокуратуры, предопределившей ее создание¹.

По мнению многих ученых, функции прокуратуры представляют собой основную деятельность прокуратуры, осуществляемую с использованием специфических форм и методов в рамках точно определенных полномочий (компетенции), однако ни одной из поставленных целей нельзя достичь без осуществления прокуратурой основной функции надзора за исполнением законов участниками общественных отношений².

При этом, как обоснованно указал профессор В.Б. Ястребов, система функций представляет собой постоянную величину, тогда как направления деятельности прокуратуры — величина подвижная, постоянно меняющаяся. Актуальность тех или иных задач, стоящих перед прокуратурой в конкретный временной период, определяет совокупность направлений ее деятельности. При выборе основных направлений деятельности учитывается фактическое состояние законности и данные прогнозов в изменении состояния законности. В каждом из основных направлений находят воплощение определенного рода действия по решению конкретных, наиболее актуальных для данного места и времени, целей и задач³.

¹ *Рябцев, В.П.* Прокурорский надзор : курс лекций / В.П. Рябцев. - М. : Норма, 2006. С. 65.

² Прокуратура Российской Федерации. Концепция развития на переходном периоде. - М., 1994. С. 27.

³ *Ястребов, В.Б.* Прокурорский надзор : учебник / В.Б. Ястребов. - М. : Городец-издат, 2001. С. 115—116.

В зависимости от сфер правовых отношений, в которых осуществляется деятельность прокуратуры, надзорная функция подразделяется на подфункции и основные направления, определяемые в зависимости от состояния конкретной социально-экономической ситуации в стране и актуальных проблем, стоящих перед обществом и государством.

Анализируя указанную научно-практическую проблему, А.Х. Казарина выделяет «следующие основные задачи прокурорского надзора в сфере экономических отношений,

- выявление фактов несоблюдения Конституции Российской Федерации и неисполнения действующих законов;
- установление лиц, виновных в правонарушениях;
- принятие мер к восстановлению нарушенных прав;
- выявление обстоятельств, способствующих правонарушающему поведению, и разработка предложений по их нейтрализации или устранению¹». Данную классификацию поддерживает и диссертант.

Ознакомление с основными научными трудами показало: позиция большинства исследователей заключается в том, что иерархическая структура и специализация видов деятельности прокуратуры базируется на законе и зависит от предмета и объекта надзора.

Таким образом, в современных условиях обострения кризисных явлений в экономике России, а также в связи с постоянным ростом количества выявляемых правонарушений в сфере экономики прокурорский надзор за соблюдением экономических прав граждан определяется автором диссертации как одно из наиболее актуальных и приоритетных направлений надзорной деятельности органов прокуратуры.

¹ Казарина, А.Х. Теоретические и прикладные проблемы прокурорского надзора за исполнением законов экономической направленности : дис. д-ра юрид. наук. / А.Х. Казарина. – М., 2009. С. 136.

§ 1.3 Состояние законности в сфере экономических прав граждан

Экономические права граждан закреплены в Конституции Российской Федерации, регулируются законами и нормативными правовыми актами, принимаемыми в зависимости от специфики предпринимательской и иной осуществляемой экономической деятельности, в связи с чем целесообразно анализировать состояние законности в данной сфере и классифицировать нарушения прав, исходя из предмета правового регулирования и характера нарушения закона. При этом следует учитывать, что нарушение предполагает совершение действий (бездействия) со стороны органов государственной власти и местного самоуправления, наделенных полномочиями в сфере экономики либо обладающих соответствующими контрольными (надзорными) полномочиями в данной сфере, а также со стороны любых иных участников экономических правоотношений.

Концептуальные положения, определяющие понятие, содержание, сущность законности и, что более важно в практическом плане, определение состояния законности, в последние годы раскрывается в научных трудах целого ряда ученых¹.

Законность в широком смысле слова, по мнению С.С. Алексеева, «выражается в верховенстве законов по отношению ко всем иным правовым актам; равенстве всех перед законом; обеспечении для всех субъектов полного и реального осуществления субъективных прав; независимом и эффективном правосудии; эффективной работе всех правоохранительных органов²».

Ю.И. Скуратов считает, что «без законности в государстве не может быть сильной, успешно выполняющей свои функции власти, тем более если государство стремится быть правовым»³.

¹ Капинус, О.С. Анализ состояния законности и правопорядка в Российской Федерации : Методические рекомендации Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации / О.С. Капинус, А.Х. Казарина и др. - М., 2009.

² Алексеев, С.С. Государство и право : начальный курс [учебник-конспект] / С.С. Алексеев. - М. : Юрид. лит., 1993. С. 71—72.

³ Прокуратура в правовом государстве : Материалы многосторонней встречи, организованной Советом Европы совместно с Генеральной прокуратурой Российской Федерации / отв. ред.: Чайка Ю.Я.; редкол.: Бойков А.Д., Дашков Г.В., Сухарев А.Я. — М., 1997. С. 12.

Одновременно законности как режиму органично присущи собственные принципы: единство законности; гарантия основных прав и свобод граждан; неотвратимость наказания за совершенное правонарушение; недопустимость противопоставления законности и целесообразности; взаимосвязь законности и правопослушания.

Научные определения понятия законности, безусловно, целиком и полностью относятся к определению законности в сфере экономических отношений; анализ состояния законности, основанный на фактических данных, характеризующих исполнение законов в указанной сфере, позволяет раскрыть содержание этого понятия.

В.Г. Мелкумов отмечает, что анализ состояния законности в динамике в определенный период времени основывается на осмыслении показателей выявленных нарушений закона и сравнении их по отдельным периодам¹.

В.К. Звирбуль, рассматривая в этой связи перспективы научной организации труда органов прокуратуры, первой задачей видит анализ прокурорами состояния законности в конкретных регионах: республиках, краях, областях и пр.².

Анализ состояния законности, по мнению О.С. Капинус, включает анализ наиболее типичных (атипичных) нарушений законов; анализ новых тенденций в состоянии законности и возникающих в связи с этим проблем правоприменения, на основе чего прокурорами вносятся обоснованные предложения по улучшению состояния законности³.

Автором диссертации проведен анализ состояния законности в сфере экономических отношений, изучены статистические данные и материалы прокурорской практики. Все это показало, что в последние 15-20 лет наблюдается устойчи-

¹ Мелкумов, В.Г. Советская прокуратура и проблемы общего надзора / В.Г. Мелкумов. - Душанбе, 1970. С. 137—143.

² Звирбуль, В.К. Некоторые вопросы научной организации работы органов прокуратуры : сб. науч. трудов / В.К. Звирбуль. - Харьков, 1968. С. 13.

³ Анализ состояния законности и правопорядка прокуратурами субъектов Российской Федерации: пособие / под общ. ред. О.С. Капинус; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. - М., 2012. С. 196—201.

вый ежегодный рост числа правонарушений в сфере экономических прав граждан.

Так, в период с 2001 по 2020 год общее количество выявленных прокурорами нарушений закона возросло в 5,2 раза (с 186 547 до 977 711), причем снижение количества выявленных правонарушений отмечается лишь в последние два года (2019 и 2020 гг.); число незаконных правовых актов увеличилось с 28 461 до 119 013, т.е. в 4,1 раза. Удельный вес таких правонарушений ежегодно колеблется от 20,9 % до 27,8 % от общего числа правонарушений.

Говоря о состоянии законности в сфере экономических прав граждан, нельзя обойти вниманием защиту прав субъектов предпринимательской деятельности, так как одной из основных форм реализации таких прав является регистрация граждан в качестве индивидуальных предпринимателей и создание ими юридических лиц различных организационно-правовых форм с целью получения прибыли. Безусловно, данной тематике посвящен ряд отдельных научных трудов, но в то же время именно нарушения таких прав в значительной мере негативно влияют на состояние законности.

Многочисленные нарушения прав субъектов предпринимательской деятельности выявляются прокурорами на территории всех субъектов Российской Федерации. Изученные материалы свидетельствуют, что, исходя из важности данной проблемы, практически все прокуратуры субъектов Российской Федерации принимают меры, направленные на укрепление законности в данной сфере экономических отношений; в то же время отмечается неблагоприятное состояние законности в сфере защиты прав субъектов предпринимательской деятельности. В подтверждение этому можно привести следующие статистические данные.

В 2008 году органами прокуратуры было выявлено 48 307 нарушений прав субъектов предпринимательской деятельности, в 2009 году — уже 84 381 нарушений (рост на 74,5%), в 2010 году — 109 190 нарушений (рост на 29,4 %); в 2011 году — 110 876 нарушений (рост на 1,5%); в 2012 году — 117 778 нарушений (рост на 6,2%), в 2013 году — 139 968 нарушений (рост на 15,8%), в 2014 году — 142 824 (рост на 20%). В 2015 году выявлено 171 256 правонарушений, что на

19,9% больше по отношению к 2014 году, и лишь в 2016 году наблюдается не-большое по отношению к 2015 году снижение числа выявленных правонарушений — до 169 736. В 2017 году отмечено незначительное снижение количества выявленных нарушений прав предпринимателей – 168 778 (- 0,6 % по отношению к 2016 году), что не повлияло на сохраняющуюся тенденцию роста количества нарушений прав предпринимателей. В 2018 году прокурорами выявлено свыше 181 тыс. нарушений законов, в 2019 году также отмечается рост правонарушений до 187 тысяч, а в 2020 году зафиксировано 197 253 нарушения, по которым внесено 53 451 представление, 36 336 лиц привлечено к дисциплинарной ответственности, 7 330 лиц — к административной ответственности; на незаконные правовые акты принесено 32 215 протестов. В целом за указанный период общее количество нарушений увеличилось почти в 4 раза¹.

На заседании коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, посвященной итогам работы за 2020 год и планам по укреплению законности и правопорядка на 2021 год отмечено, что в ходе работы по защите законных интересов предпринимателей в 2020 году за различные нарушения в указанной сфере по инициативе прокуроров подвергнуто дисциплинарной и административной ответственности порядка 40 тыс. лиц, возбуждено 166 уголовных дел. Отмечены позитивные подвижки применения прокурорского фильтра как средства избавления бизнеса от чрезмерного внимания госорганов. По состоянию на 2014 год при формировании сводного плана проверок отклонялось более половины предложений контролёров (460 из 857 тыс.), на сегодняшний день – только каждое пятое (94 из 478 тыс.)².

С 2017 года наблюдается положительный результат многолетней надзорной и организационно-методической работы прокуроров, направленной на повышение качества представляемых контролирующими органами материалов для инициирования внеплановых мероприятий по контролю. В частности, сократилось как

¹ Статистические данные отчетности по форме ОН за 2008— 2020 гг.: Приложение № 1 к диссертационному исследованию.

² Генеральная прокуратура Российской Федерации : официальный сайт. – URL: <https://genproc.gov.ru/> (дата обращения: 17.03.2021).

количество поступивших в органы прокуратуры из контролирующих органов заявлений о согласовании проведения внеплановых проверок – 35 487 (–20,5%) (в 2016 году поступило 44 631 заявлений), так и количество отказов прокуроров в их удовлетворении – 14 883 против 18 694 в 2016 году (–20,4 %), что подтверждает наметившуюся в 2016 году позитивную тенденцию повышения ответственности контролеров и обоснованности предложений контролирующих органов о проведении внеплановых проверок. В 2019 году отклонено 37% соответствующих заявлений контролирующих органов, примерно столько же – в 2020 году, что позволило предотвратить свыше 20 тыс. незаконных мероприятий по контролю.

Не оставались без внимания прокуратуры и факты избыточного административного давления на субъектов предпринимательской деятельности. Прежде всего прокуроры обеспечивали законность правовой основы взаимоотношений власти и бизнеса. В 2020 году принесено более 30 тыс. протестов на незаконные правовые акты. Отмечено взаимодействие прокуроров и правотворческих органов на стадии разработки проектов нормативных актов, что позволило предупредить принятие целого ряда незаконных правовых актов, нарушающих интересы предпринимателей.

Особое внимание прокуроры уделяли нарушениям, допускаемым при оказании хозяйствующим субъектам публичных услуг, в том числе в электронном виде. Мерами прокурорского реагирования восстанавливались права предпринимателей и инвесторов, связанные с оказанием им государственной поддержки, в том числе при реализации преимущественного права на выкуп арендованного имущества. Активную работу прокуратура проводила в сфере соблюдения прав предпринимателей контрольно-надзорными органами. Пресекались факты несоблюдения законодательства о защите конкуренции, порядке рассмотрения обращений¹.

В октябре 2020 года под председательством Генерального прокурора Российской Федерации Игоря Краснова в Москве в формате видеоконференции

¹ Генеральная прокуратура Российской Федерации : официальный сайт. – URL: <https://genproc.gov.ru/> (дата обращения: 17.03.2021).

прошла коллегия, посвященная практике прокурорского надзора за исполнением законодательства, регламентирующего осуществление предпринимательской и инвестиционной деятельности, а также законодательства о противодействии коррупции в указанной сфере¹.

В первую очередь участники совещания обсудили результаты проверки, проведенной Генеральной прокуратурой Российской Федерации с участием прокуроров регионов в сфере соблюдения законодательства о предпринимательской и инвестиционной деятельности. В ходе проверки было выявлено около 63 тыс. нарушений, для устранения которых опротестовано более 11 тыс. незаконных правовых актов; в суды направлено 1,1 тыс. исков, внесено более 17,5 тыс. представлений, к дисциплинарной и административной ответственности привлечено свыше 13 тыс. лиц, 667 лиц предостережены о недопустимости нарушения закона, по материалам прокурорской проверки возбуждено 41 уголовное дело.

Это свидетельствует о том, что достижению целей государственной политики в области развития предпринимательства нередко препятствует ненадлежащее исполнение своих полномочий органами публичной власти различных уровней.

Причину этого прокуроры видят в несовершенстве правовой основы взаимоотношений власти и бизнеса, содержащей избыточные требования, обременительные обязанности и другие препоны. Во многих случаях нормативные акты, необходимые для нормальной работы бизнеса, принимались только после вмешательства прокуроров. Например, в 2020 году по удовлетворенным протестам прокуроров в Тамбовской области отменен или изменен 1 061 незаконный правовой акт, регулирующий отношения с участием хозяйствующих субъектов, в Омской области – 753 незаконных правовых акта.

Другим негативным фактором в рассматриваемой области является коррупция. В 2019—2019 гг. для устранения 5,3 тыс. нарушений законодательства о противодействии коррупции в сфере предпринимательской и инвестиционной

¹ Генеральная прокуратура Российской Федерации : официальный сайт. – URL: <https://genproc.gov.ru/> (дата обращения: 21.10.2020).

деятельности опротестовано 1,3 тыс. незаконных правовых актов, в суды направлено 22 иска (заявлений), на сумму 16,3 млн. рублей, внесено 706 представлений, по результатам рассмотрения которых к дисциплинарной ответственности привлечено 1 470 должностных лиц, из них 29 лиц уволено в связи с утратой доверия; по инициативе прокуроров возбуждено 21 уголовное дело.

Подобная негативная тенденция нарушений прав предпринимателей выявлялась и ранее. Так, в 2018 году проблемам повышения эффективности предпринимательства и условиям ведения бизнеса средствами прокурорского надзора были посвящены специальные совещания под руководством Генерального прокурора Российской Федерации Юрия Чайки в Екатеринбурге и Туле¹. В них приняли участие федеральный бизнес-омбудсмен Борис Титов и представители предпринимательского сообщества. Участники совещания уделили особое внимание приведению правовой основы взаимоотношений органов власти и бизнеса в соответствие с федеральным законодательством.

Благодаря вмешательству прокуроров в республиках Марий Эл, Мордовия, в Камчатском крае, Ивановской, Иркутской, Кемеровской, Орловской областях, в городе Москва из принятых там правовых актов были исключены положения, возлагавшие на предпринимателей не предусмотренные федеральным законодательством обязанности.

Прокуроры ведут активную деятельность, направленную на формирование правовой основы системы предоставления публичных услуг. Так, они стали инициаторами создания административных регламентов оказания публичных услуг субъектам предпринимательской деятельности в республиках Крым, Тыва, Северная Осетия – Алания, Хакасия, а также в Пермском крае, Брянской, Волгоградской, Ивановской, Магаданской, Мурманской областях.

Особое внимание при этом уделяется реализации права предпринимателей обратиться за оказанием публичных услуг в многофункциональные центры. Например, в Белгородской области благодаря вмешательству прокурора был урегу-

¹ Генеральная прокуратура Российской Федерации : официальный сайт. – URL: <https://genproc.gov.ru/> (дата обращения: 10.02.2019).

лирован порядок предоставления предпринимателям услуг в многофункциональных центрах, а в Краснодарском крае и Кабардино-Балкарской Республике инициированные прокурорами изменения в нормативных правовых актах, регламентирующих деятельность многофункциональных центров, позволили инвесторам получать услуги по выдаче санитарно-эпидемиологического заключения и оплате государственной пошлины.

В процессе надзорной деятельности прокуратуры за исполнением требований Федерального закона «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» были выявлены недостатки в реализации положений этого закона в республиках Адыгея, Дагестан, Крым, Татарстан, Чеченской Республике, а также в Забайкальском крае, Амурской, Брянской, Владимирской, Костромской областях. Результатом вмешательства прокуроров стала разработка в указанных регионах программ развития малого и среднего предпринимательства.

Были приняты активные меры реагирования, пресекающие злоупотребления чиновников при реализации субъектами предпринимательства преимущественного права на выкуп арендуемого недвижимого имущества. Например, в Облученском районе Еврейской автономной области местная администрация создала препятствия в осуществлении предпринимателем такого права при наличии вступившего в законную силу судебного решения. По материалам прокурорской проверки было возбуждено уголовное дело по части 1 статьи 169 Уголовного кодекса Российской Федерации. В Красноярском крае лишь после вмешательства прокурора должностные лица администрации заключили с хозяйствующим субъектом договор купли-продажи части арендуемого им нежилого помещения.

Неправомерные действия уполномоченных органов по распоряжению земельными участками были пресечены прокурором в Курской области. Предпринимателю, выигравшему аукцион на право заключения договора аренды земельного участка, должностные лица местной администрации отказали в заключении такого договора. Прокурор стал инициатором возбуждения уголовного дела по части 1 статьи 169 Уголовного кодекса Российской Федерации.

Меры прокурорского реагирования направлены также на предотвращение нарушений прав предпринимателей в сфере организации торговли. Так, благодаря деятельности прокуроров восстановлены права предпринимателей на организацию и ведение торговли в республиках Дагестан, Мордовия, в Алтайском, Забайкальском, Краснодарском краях, в Иркутской, Кировской, Курской, Саратовской областях, Еврейской автономной области.

Несмотря на то, что прокуроры активно используют предоставленные полномочия по пресечению проведения необоснованных проверочных мероприятий в отношении хозяйствующих субъектов, по-прежнему отмечается значительное административное давление со стороны контролирующих органов.

Следует отметить важность создания в России института омбудсмана по защите прав предпринимателей. Налаживание с ним диалога Генеральной прокуратурой способствует выработке дополнительных мер, направленных на безусловное обеспечение гарантированной Конституцией Российской Федерации свободы экономической деятельности и создание тем самым благоприятных условий для укрепления законности в указанной сфере.

С учетом важности задач по улучшению условий ведения малого бизнеса и обеспечению его гарантированной защиты приняты меры по изменению структуры органов прокуратуры в части осуществления надзора за соблюдением прав и законных интересов предпринимателей. В 2012 году в Генеральной прокуратуре Российской Федерации создано специальное управление по надзору за соблюдением прав предпринимателей. Аналогичные подразделения образованы во всех прокуратурах субъектов Российской Федерации. Основными задачами являются обеспечение свободы экономической деятельности, благоприятного инвестиционного климата, снижения административного давления со стороны органов власти, соблюдения законности при проведении проверок хозяйствующих субъектов, включая индивидуальных предпринимателей.

В 2017 году была проведена исследовательская работа по защите прав предпринимателей, связанная со снижением административных барьеров для бизнеса, так как сохранялась проблема избыточного контроля бизнеса. В ходе этой

работы выяснилось, что «с прокурорами не были согласованы 42% внеплановых проверок. За допущенные нарушения к ответственности привлечено почти 13 тыс. должностных лиц контролирующих органов»¹.

В связи с этим при подготовке диссертации в сети Интернет проведено анкетирование субъектов предпринимательской деятельности, из результатов которого следует, что 48% респондентов не считают, что органы прокуратуры в настоящее время способны всестороннее защищать их права, при этом 53% опрошенных при нарушении их законных прав и интересов не обращаются с заявлениями в органы прокуратуры².

В рамках диссертационного исследования в период с 2016 по 2020 год также проведено анкетирование прокурорских работников с целью анализа эффективности работы органов прокуратуры по защите экономических прав граждан. Большинство респондентов (74%) отметили, что нарушения экономических прав граждан носят массовый характер, при этом значимая роль в их защите отводится именно органам прокуратуры³.

Приведенная статистика свидетельствует о необходимости совершенствования методов осуществления прокурорского надзора в рассматриваемой сфере, а также повышению их эффективности.

Автором диссертации проведен подробный анализ данных, содержащиеся в ежегодных информационно-аналитических записках «Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры» Университета прокуратуры Российской Федерации за 2008–2020 г.г.»⁴

Результаты проведенного анализа и обобщения указанных материалов дают основания сделать выводы следующего характера: во-первых, о ежегодном возрастании общего количества выявленных прокурором нарушений в сфере эконо-

¹ Из выступления Генерального прокурора Российской Федерации на заседании Совета Федерации Федерального Собрания 18.04.2018 // Генеральная прокуратура Российской Федерации : официальный сайт. — URL: <https://genproc.gov.ru/> (дата обращения: 18.04.2018).

² Приложение № 5 к диссертационному исследованию.

³ Приложение № 7 к диссертационному исследованию.

⁴ Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры : информационно-аналитические записки Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации (Университета прокуратуры Российской Федерации). М., 2008—2020.

мических отношений; во-вторых, об их совершении в различных сферах экономики; в-третьих, о широком их распространении во всех субъектах Российской Федерации; в-четвертых, об активизации прокурорского реагирования на выявленные правонарушения с использованием и применением всех полномочий прокурора, определенных законом о прокуратуре.

В результате проведенного научного исследования автором далее излагаются полученные сведения о наиболее типичных нарушениях законодательства, которые прямо или опосредованно негативно затрагивают экономические права граждан, нанося им материальный либо моральный ущерб.

Как было отмечено выше, многочисленные нарушения экономических прав граждан совершаются в сфере предпринимательства, частной собственности, при осуществлении кредитно-банковской и микрофинансовой деятельности (завышение ставок по кредитам, займам, несоответствующие требованиям законодательства кредитные договоры, противоправные действия коллекторов), в жилищной и жилищно-коммунальной сфере (незаконное повышение тарифов, нецелевое использование денежных средств, собираемых на капитальный ремонт), в сфере долевого жилищного строительства, налогообложения и осуществления деятельности налоговыми органами (неправильные расчеты по налогам, отказ в государственной регистрации лица в качестве индивидуального предпринимателя), на рынке ценных бумаг, в антимонопольной, страховой, туристической и других видах экономической и хозяйственной деятельности граждан, определенной законом.

А.Э. Буксман в этой связи подчеркивает, что прокурорский надзор за исполнением законов в сфере экономики особенно важен: защита прав и свобод граждан должна быть действенной, привлечение виновных в нарушении закона к ответственности — неотвратимым, а превентивные меры — эффективными¹.

По оценке А.В. Паламарчука и Н.Д. Бут, практика прокурорского надзора показывает, что права частной собственности граждан часто нарушаются, и эти нарушения дискредитируют основы рыночных отношений, негативно влияют на

¹ Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере экономики : сб. метод. материалов / под ред. А.Э. Буксмана. - М., 2010. С. 4—5.

состояние законности и тормозят экономическое развитие государства. Исходя из вышеперечисленных положений, государством в отношении права частной собственности устанавливаются четкие механизмы реализации, способы защиты, меры ответственности различных субъектов за посягательство на это право¹.

Анализ статистических данных, а также практика прокурорского надзора позволяют сделать вывод о систематическом нарушении прав граждан на землю. Повсеместно принимаются акты и совершаются действия, незаконно ограничивающие и ущемляющие права граждан и юридических лиц по использованию земельных участков. С нарушением установленного порядка прекращались права граждан на землю, публичные сервитуты устанавливались без проведения общественных слушаний и без прохождения государственной регистрации.

В соответствии со статьей 36 Конституции Российской Федерации граждане вправе иметь в частной собственности землю, при этом условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона². Статьей 15 Земельного кодекса Российской Федерации установлено, что собственностью граждан (частной собственностью) являются земельные участки, приобретенные гражданами и юридическими лицами по основаниям, предусмотренным законодательством Российской Федерации.

Анализ практики прокурорского надзора в сфере соблюдения земельных прав граждан позволяет сделать вывод о том, что нарушения вышеназванных конституционных прав граждан, а также прав, закрепленных в Земельном кодексе Российской Федерации, в федеральных законах, в специальных нормативных правовых актах, по-прежнему занимают значительную долю в общем числе правонарушений.

Так, согласно данным статистической отчетности Генеральной прокуратуры Российской Федерации за 2020 год по форме ОН, прокурорами выявлено свыше 98 тыс. нарушений законодательства в сфере землепользования, а наибольшее ко-

¹ Паламарчук, А.В. Прокурорский надзор за исполнением законов о защите права частной собственности / А.В. Паламарчук, Н.Д. Бут. – М. : Планета, 2017. С. 6, 207-211.

² Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

личество актов прокурорского реагирования зафиксировано в 2018 году: внесено 19 723 представления, в суд направлено 8 986 заявлений, принесено 16 461 протест, к дисциплинарной ответственности привлечено 10938 лиц.¹

Часто встречающимися в прокурорской практике правонарушениями в сфере земельных отношений являются:

- выход за пределы своих полномочий и бездействие органов государственной власти и органов местного самоуправления при принятии нормативных правовых актов;

- нарушение установленных Земельным Кодексом Российской Федерации порядка и сроков предоставления земельного участка; немотивированные отказы в предоставлении земельных участков; многочисленные нарушения права собственности на земельные участки, которые не предоставляются на бесплатной основе многодетным семьям, так как органы местного самоуправления не принимают надлежащих мер по формированию и утверждению перечня земельных участков для предоставления данной категории граждан; неправомерные решения органов Росреестра об отказе в государственной регистрации прав на земельные участки и др.

Однако наиболее типичные нарушения затрагивают именно право частной собственности на землю, при которых возникает необходимость защиты этого права средствами прокурорского надзора либо обращения в суд.

Так, за последнее время участились случаи отказа органов Росреестра в регистрации права собственности на земельный участок либо сделок с ним, когда такое право предоставлялось гражданину на основании действующей до 2015 года нормы статьи 28 Земельного кодекса Российской Федерации в соответствии с заявлением граждан без проведения конкурсных процедур.

При наличии правового акта, устанавливающего право собственности на земельный участок, но не зарегистрированного в установленном законом порядке,

¹ Статистические данные отчетности Генеральной прокуратуры Российской Федерации по форме ОН. // Генеральная прокуратура Российской Федерации : официальный сайт. — URL: <https://genproc.gov.ru/> (даты обращения: 18.01.2019; 17.03.2020).

граждане не утрачивают такое право вопреки позиции Росреестра, что обусловлено, в первую очередь, положением статьи 55 Конституции Российской Федерации, устанавливающей, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Согласно правовой позиции, сформулированной Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 24.05.2001 г. № 8-П, придание обратной силы закону, ухудшающему положение граждан и означающему, по существу, отмену для этих лиц права, приобретенного ими в соответствии с ранее действовавшим законодательством и реализуемого ими в конкретных правоотношениях, несовместимо с положениями ч. 1 ст. 1, статей 2, 18, ч. 1 ст. 54, ч. 2 статей 55 и ст. 57 Конституции РФ.

Статьей 14 Федерального закона от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (ред. от 25.12.2018 с изм. и доп., вступившими в силу с 01.01.2019) установлено, что основаниями для осуществления государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав являются:

- акты, изданные органами государственной власти или органами местного самоуправления в рамках их компетенции и в порядке, который установлен законодательством, действовавшим в месте издания таких актов на момент их издания, и устанавливающие наличие, возникновение, переход, прекращение права или ограничение права и обременение объекта недвижимости.

- договоры и другие сделки в отношении недвижимого имущества, совершенные в соответствии с законодательством, действовавшим в месте расположения недвижимого имущества на момент совершения сделки.

Таким образом, лица, которые приобрели право собственности на землю без конкурсных процедур, получившие необходимые правовые акты в соответствии с нормами Земельного кодекса Российской Федерации, но не зарегистрировавшие

право собственности в установленном законом порядке, не утрачивают свои права на данный земельный участок.

Интересен также пример отказа в регистрации права собственности на землю на основании выписки из земельных шнуровых книг. Органы Росреестра зачастую требуют наличие правового акта, в соответствии с которым данная запись была сделана, однако далеко не всегда у граждан такие акты есть в наличии либо они были утрачены в силу давности.

Подробно данный вопрос исследован в статье Е.И. Ефимовой, сделавшей однозначный вывод о том, что органы Росреестра незаконно отказывают в государственной регистрации права собственности на землю при предоставлении на регистрацию только выписки из шнуровой книги¹. Е.И. Ефимова подкрепляет свою позицию мнением Верховного Суда Российской Федерации, изложенным в Обзоре судебной практики по вопросам, возникающим при рассмотрении дел, связанных с садоводческими, огородническими и дачными некоммерческими объединениями за 2010—2013 годы. Верховный Суд Российской Федерации не ставит действительность или недействительность записей в земельной шнуровой книге в зависимость от указания на приказ (постановление, решение) о выделении земельного участка, выразив однозначное мнение, что выписки из земельных шнуровых книг являются не только основаниями для постановки земельных участков на государственный кадастровый учет, но и основаниями для государственной регистрации права собственности на земельные участки².

Рассмотренные примеры являются основанием для принятия мер прокурорского реагирования при обращениях с жалобой на отказ в регистрации права либо

¹ *Ефимова, Е.И.* О выписках из земельных шнуровых книг как основаниях регистрации права собственности на землю: история и современность // Экологическое право. 2018. № 3. С. 3—8; Материалы Коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 23.03.2016 // Генеральная прокуратура Российской Федерации : официальный сайт – URL: <https://genproc.gov.ru/> (дата обращения: 23.03.2016).

² Обзор судебной практики по вопросам, возникающим при рассмотрении дел, связанных с садоводческими, огородническими и дачными некоммерческими объединениями, за 2010—2013 год : утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 2 июля 2014 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2015. № 1.

для обращения гражданина в суд с целью защиты ранее приобретенного права собственности на землю.

Проведенное исследование показало, что в большинстве регионов долевое строительство жилых домов — одна из сфер, где проблема защиты частной собственности граждан является достаточно острой. Как видно из материалов научных исследований, размещенных на сайте Генеральной прокуратуры Российской Федерации «по данной проблеме, во многих регионах право частной собственности в сфере долевого строительства часто нарушается изданием незаконных правовых актов, созданием органами государственной власти и местного самоуправления административных барьеров при получении разрешения на строительство, оформление земельных участков. Неправомерно создаются препятствия, влекущие невозможность продолжения строительства жилых помещений и их передачу участникам долевого строительства; нарушаются сроки ввода в эксплуатацию домов. Нередки случаи осуществления деятельности по возведению жилых домов с привлечением денежных средств граждан в нарушение требований ст. 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации, когда строительство осуществляется без разрешения либо оно не соответствует требованиям указанного законодательства¹».

Автор считает, что многочисленные факты нарушения законодательства о долевом участии в строительстве жилых домов нарушают конституционный принцип, позволяющий иметь имущество в собственности. В этой связи проблемы эффективной правовой защиты собственности лиц, вкладывающих денежные средства в долевое строительство жилья, требуют к себе особо пристального внимания со стороны органов прокуратуры.

В 2019 году прокурорами выявлено более 51 тыс. нарушений законов в градостроительной сфере². В целях их устранения внесено 9,7 тыс. представлений, на незаконные правовые акты принесено 10,4 тыс. протестов, в суды на-

¹ Генеральная прокуратура Российской Федерации : официальный сайт – URL: <https://genproc.gov.ru/> (дата обращения: 12.02.2020).

² Генеральная прокуратура Российской Федерации : официальный сайт – URL: <https://genproc.gov.ru/> (дата обращения: 12.02.2020).

правлено 1,5 тыс. заявлений. По их требованиям и постановлениям к дисциплинарной и административной ответственности привлечено более 7,5 тыс. лиц, следственными органами возбуждено 126 уголовных дел.

На заседании итоговой коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации в 2020 году, а также в докладе Генерального прокурора И.В. Краснова в Совете Федерации Федерального Собрания в июне 2020 года отмечено, «что с учетом особой социальной значимости защиты прав участников долевого строительства работа в данной области во взаимодействии с правоохранительными органами продолжается. Однако, несмотря на принимаемые меры и определенные положительные сдвиги, ситуация в сфере жилищного строительства непростая. Остается значительным количество проблемных домов — 3 116. Наибольшее их число в Краснодарском крае (269), Московской (799), Новосибирской (105) областях, г. Москве (141). Генеральным прокурором дано поручение прокурорам субъектов Российской Федерации проанализировать эффективность ранее принятых мер реагирования с точки зрения их влияния на реальное устранение нарушений, выработать перечень необходимых действий по каждому долгострою»¹.

Случаи нарушения прав граждан в сфере жилищного строительства с привлечением средств населения носят массовый характер. В 2020 году их число составило 11 188. Для устранения нарушений законодательства о долевом жилищном строительстве прокуроры внесли 3 544 представлений, по их требованиям в административном и дисциплинарном порядке наказаны 3,5 тыс. лиц. Органами предварительного расследования по материалам прокурорских проверок возбуждено 163 уголовных дела².

¹ Из выступления Генерального прокурора Российской Федерации на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 17.06.2020 // Генеральная прокуратура Российской Федерации : официальный сайт – URL: <https://genproc.gov.ru/> (дата обращения: 17.06.2020).

² Статистические данные отчетности Генеральной прокуратуры Российской Федерации по форме ОН // Генеральная прокуратура Российской Федерации : официальный сайт – URL: <https://genproc.gov.ru/> (дата обращения: 18.01.2021).

В результате удалось добиться ускорения темпов строительства, ввода в эксплуатацию проблемных домов и передачи жилых помещений гражданам. Например, на территории Южного федерального округа в 2019 году разрешена ситуация со строительством более 200 объектов, восстановлены права свыше 30 тыс. дольщиков. В Приволжском и Уральском федеральных округах введено в эксплуатацию порядка 80 проблемных объектов (7 тыс. граждан).

Несмотря на принимаемые меры, продолжают выявляться многочисленные нарушения в работе органов государственной власти в этой сфере в республиках Башкортостан, Бурятия, Тыва, Краснодарском, Ставропольском краях, Амурской, Ивановской, Костромской, Томской, Тюменской областях и иных субъектах.

Под постоянным надзором прокуроров находятся вопросы обеспечения прав граждан органами местного самоуправления в Республике Саха (Якутия), Приморском крае, Калужской, Ростовской, Самарской областях, г. Севастополь и других регионах.

Так, по материалам проверки прокуратуры Дзержинского района Нижнего Тагила возбуждено уголовное дело в связи с незавершением строительства двух домов, в отношении которых застройщиком с гражданами заключено 105 договоров и привлечено свыше 163 млн рублей¹.

Повсеместно выявляются случаи включения в договоры участия в долевом строительстве незаконных условий, непредставления застройщиками в уполномоченный орган отчетности, публикации неполной и недостоверной информации, несоблюдения порядка строительства домов и сроков передачи построенных объектов.

К примеру, по представлению прокурора Железнодорожного района города Улан-Удэ из 23 договоров исключены условия, ограничивающие размер неустойки застройщика и обязывающие дольщиков оплачивать содержание и охрану

¹ Генеральная прокуратура Российской Федерации : официальный сайт – URL: <https://genproc.gov.ru/> (дата обращения: 12.02.2020).

объекта до приемки в эксплуатацию. По постановлению прокурора должностное лицо организации наказано в административном порядке.

Значительное количество нарушений выявлено прокуратурой города Москвы. На территории столицы множество строительных компаний осуществляют свою деятельность с привлечением финансовых средств граждан путем создания жилищно-строительных кооперативов. В период 2016—2020 гг. таким образом велось строительство около 400 домов. Почти 60 тысяч договоров долевого участия в строительстве заключено с физическими и юридическими лицами.

Каждый из этих объектов находится на контроле прокуроров на местах и аппарата прокуратуры города, особенно так называемые проблемные дома. По данным официального учета, в 2020 году в городе имеется 30 таких многоквартирных домов, 676 человек зарегистрировано в реестре пострадавших граждан — участников долевого строительства, чьи права нарушены. Строящиеся объекты признаются проблемными по причине нарушения сроков строительства, приостановки возведения из-за банкротства (несостоятельности) застройщиков, отсутствия финансирования, нецелевого использования денежных средств граждан.

Прокурорами выявлены случаи строительства жилых домов в отсутствие разрешения на строительство (Солнцевская, Кунцевская межрайонные прокуратуры, прокуратура Центрального административного округа), привлечения застройщиками денежных средств граждан на основании предварительных договоров купли-продажи, что не предусмотрено законом (Преображенская, Солнцевская межрайонные прокуратуры).

Поводами для прокурорского реагирования являлись также нарушение сроков строительства, продление сроков передачи объектов недвижимого имущества дольщикам без уведомления граждан и внесения соответствующих изменений в договоры долевого участия (Нагатинский, Никулинский межрайонные прокуроры, прокурор Троицкого административного округа).

Прокуроры Зеленоградского и Западного административных округов вскрыли факты включения в договоры долевого участия не предусмотренных законом условий.

В ходе проверки также установлены многочисленные нарушения градостроительного законодательства, несоблюдения технических регламентов и санитарных правил при ведении строительных работ.

Каждое вскрытое прокурорами нарушение отражено в актах прокурорского реагирования, рассмотрение которых находится на контроле. Непосредственно аппаратом прокуратуры города проведены проверки в деятельности уполномоченных в этой сфере органов государственной власти – Москомстройинвеста, Мосгосстройнадзора, по итогам которых установлены основания для внесения представлений. В частности, сотрудники Москомстройинвеста допускают нарушения при реализации полномочий по признанию пострадавшими граждан – участников долевого строительства, денежные средства которых привлечены для строительства многоквартирных домов и чьи права нарушены, и ведению соответствующего реестра, административной юрисдикции, государственного контроля и т. д.

В свою очередь Мосгосстройнадзор не в полном объеме исполняет нормы закона при выдаче разрешений на строительство, предоставлении государственных услуг, осуществлении полномочий по надзору в области строительства¹.

Следует отметить, что снижению количества обманутых дольщиков способствовали изменения в законодательстве, регулирующем долевое участие в строительстве жилых домов², в частности, механизм расчета через эскроу-счета, открытые в уполномоченных банках по договорам участия в долевом строительстве. С 1 июля 2019 года в России при совершении сделок с новостройками применяется исключительно данная схема. Эскроу-счет — это специальный счет в банке, который открывается для расчетов между покупателем квартиры в строящемся доме и застройщиком. Чтобы открыть эскроу-счет, необходимо подписать трехсторонний договор между банком, покупателем и застройщиком. Покупатель

¹ Генеральная прокуратура Российской Федерации : официальный сайт. – URL: <https://genproc.gov.ru/> (дата обращения: 15.02.2020).

² Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 30.12.2004 № 214-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2005. № 1 (Ч. 1). Ст. 40.

(депонент) вносит средства на данный счет в качестве оплаты строящегося жилья. Если жилье приобретается в ипотеку, то вместо заемщика деньги на него зачисляет банк, выдавший кредит на квартиру. Органам прокуратуры в настоящее время необходимо уделять особое внимание проверке расчетов с дольщиками и проверять соблюдение правил открытия таких счетов с целью недопущения нарушений прав граждан при участии в долевом строительстве жилых домов, при этом своевременно применять меры реагирования в случае выявления таких нарушений.

Особое место на сегодняшний день занимают проблемы законности в кредитно-банковской сфере, где постоянно нарушаются права граждан при получении кредитов и займов, при взыскании просроченной задолженности, при получении кредитов в иностранной валюте.

Выступая на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в апреле 2016 года, Генеральный прокурор Ю.Я. Чайка отметил, что «прокурорами была подвергнута ревизии деятельность финансово-кредитных учреждений, агентств, занимающихся взысканием просроченной кредиторской задолженности. В результате устранены многочисленные нарушения закона, в том числе связанные с обманом людей о размере расходов по займам, другими «серыми» схемами. Начиная с 2013 года в уголовном порядке наказано свыше 100 сотрудников так называемых коллекторских агентств, в связи с чем задачи по декриминализации данной сферы во всех регионах необходимо конкретизировать на координационных совещаниях правоохранительных органов¹».

В марте 2017 года в Генеральной прокуратуре Российской Федерации состоялось заседание Экспертной группы при Межведомственной рабочей группе по противодействию правонарушениям в сфере экономических отношений, на котором был обсужден вопрос организации деятельности по выявлению и пресечению фактов оказания нелегальных финансовых услуг по предоставлению

¹ Из выступления Генерального прокурора Российской Федерации Ю.Я. Чайки на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации // Генеральная прокуратура Российской Федерации : официальный сайт. — URL: <https://genproc.gov.ru/> (дата обращения: 18.04.2016).

потребительских займов. Отмечена проводимая уполномоченными органами работа по обеспечению законности на данном рынке. В частности, в результате достигнутого межведомственного взаимодействия возбуждено более 100 дел об административных правонарушениях.

Вместе с тем продолжают оставаться распространенными неправомерные действия организаций, не входящих в реестр микрофинансовых организаций Банка России, по предоставлению кредитов, что ограничивает здоровую конкуренцию, создает условия для существенного ущемления прав заемщиков и различных злоупотреблений. Обращено внимание на активное использование недобросовестными участниками финансового рынка средств массовой информации и сети Интернет в целях рекламирования своей деятельности.

По итогам обсуждения рабочей группой приняты решения, направленные на борьбу с нелегальными кредиторами. В комплекс организуемых действий включены мероприятия, касающиеся интенсификации информационного обмена о подобных фактах правонарушений, принятия исчерпывающих мер по их пресечению и привлечению виновных лиц к установленной законом ответственности, организации при наличии оснований проверок в соответствии с нормами уголовно-процессуального законодательства. Кроме того, проработаны вопросы совершенствования действующего законодательства в части усиления ответственности за нелегальное потребительское кредитование и взаимосвязанных с ним неправомерных действий в сферах рекламы и коллекторских услуг¹.

Следует отметить, что с учетом снижения платежеспособности населения и прогнозируемого аналитиками продолжения падения доходов, зарплат, пенсий, роста неполной занятости в поле зрения прокуроров постоянно находятся вопросы защиты заемщиков – физических лиц от компаний, профессионально специализирующихся на взыскании просроченной задолженности в сфере потребительского кредитования — коллекторских агентств, практикующих применение незаконных и часто преступных способов воздействия на должников. Укрепление за-

¹ Генеральная прокуратура Российской Федерации : официальный сайт. – URL: <https://genproc.gov.ru/> (дата обращения: 18.03.2017).

конности требует исчерпывающего законодательного регулирования порядка ограничения коллекторской деятельности и контроля за ее осуществлением, установления пределов предоставления коллекторских услуг.

Федеральный закон от 03.07.2016 № 230-ФЗ, регулирующий работу коллекторских агентств¹, направил ее в правовое русло и будет защищать экономические права граждан, обеспечивая законность в данной сфере. По мнению автора, будет способствовать обеспечению законности и принятие поправок в закон о микрофинансовых организациях, которыми существенно ограничен предельный размер процентов по займу.

В ходе диссертационного исследования проведен анализ состояния законности и прокурорского надзора за исполнением законодательства о защите прав граждан при получении потребительских кредитов (займов), а также законности действий юридических лиц (коллекторских агентств) при взыскании просроченных задолженностей, который свидетельствует о том, что в этой сфере с 2015 года наблюдается существенный рост выявляемых прокурорами нарушений, допускаемых кредитными и некредитными финансовыми организациями, коллекторскими агентствами, контрольно-надзорными органами, судебными приставами-исполнителями, среди которых следует отметить:

- нарушения в деятельности кредитных организаций, касающиеся включения в договор потребительского кредитования условий, ущемляющих права потребителей: неуказание полной стоимости кредита, навязывание услуг страхования жизни и здоровья, изменение банком в одностороннем порядке общих условий договора, начисление не предусмотренных договором штрафных санкций;

- в нарушение ст. 5 Федерального закона от 02.07.2010 № 151-ФЗ² во многих субъектах Российской Федерации деятельность по выдаче займов осуществ-

¹ О защите прав и законных интересов физических лиц при осуществлении деятельности по возврату просроченной задолженности и о внесении изменений в Федеральный закон «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях»: федеральный закон от 03.07.2016 № 230-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2016. № 27 (Ч. I). Ст. 4163.

² О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях: федеральный закон от 02.07.2010 № 151-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2010. № 27. Ст. 3435.

ляется юридическими лицами, не состоящими в государственном реестре микрофинансовых организаций;

- выявлялись факты, когда в письменных уведомлениях о необходимости погашения задолженности, направляемых должникам, содержались угрозы о применении к ним незаконных мер воздействия;

- нарушения прав граждан в сфере финансовых услуг связаны с отсутствием эффективного государственного надзора за деятельностью кредитных организаций; несмотря на массовые нарушения прав потребителей, исполнение названного законодательства проверяется только в одной из пяти выездных проверок банков;

- не в полной мере обеспечен надзор за исполнением законодательства о защите прав потребителей в сфере финансовых услуг территориальными органами Роспотребнадзора; допускается незаконное освобождение виновных лиц от административной ответственности; распространены нарушения законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан;

- прокурорами выявлялись массовые нарушения законодательства при взыскании судебными приставами-исполнителями задолженности по кредитам (займам) с физических лиц. Вопреки статьям 30, 47 Федерального закона от 02.10.2007 № 229-ФЗ¹ судебные приставы нередко принимают незаконные решения о возбуждении и окончании исполнительных производств; при осуществлении исполнительных действий не всегда соблюдаются права должников и взыскателей.

По мнению А.Г. Залужного, одной из проблем в данной области является использование персональных данных граждан в мошеннических целях при заключении договора займа в офисах выдачи микрозаймов и в сети Интернет. Эта проблема приобрела наибольшую актуальность с 1 марта 2015 г., когда на основании ст. 16 Федерального закона от 02.07.2010 № 151-ФЗ кредитные и микрофинансовые организации обязали взаимодействовать хотя бы с одним бюро кредит-

¹ Об исполнительном производстве: федеральный закон от 02.10.2007 № 229-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2007. № 41. Ст. 4849.

ных историй, включенным в государственный реестр бюро кредитных историй¹, в связи с чем органам прокуратуры необходимо уделять внимание вопросу защиты персональных данных при проверке указанных организаций.

Генеральной прокуратурой Российской Федерации предложено принять дополнительные меры по повышению результативности надзорных мероприятий в области потребительского кредитования, которые должны быть направлены на пресечение незаконной деятельности кредитных и некредитных финансовых организаций и коллекторских агентств, нарушений законодательства судебными приставами-исполнителями при взыскании задолженности по кредитам (займам) с физических лиц, а также реальное устранение выявленных нарушений и восстановление прав граждан².

В дополнение к изложенному следует отметить, что граждане при оформлении кредита часто становятся невольными заложниками банка, поскольку не обладают специальными знаниями в банковской сфере, а банки при предоставлении услуг кредитования порой не дают заемщикам доступной для понимания, полной и достоверной информации о кредите и условиях его погашения. Это мешает заемщику сделать осознанный выбор в пользу того или иного способа кредитования. В результате некоторые банки, действуя по четко отработанной тактике работы с заемщиком и при этом манипулируя его реакцией на доступность и простоту получения кредита, по сути, искусственно способствуют возникновению у заемщика задолженности по платежам, которая автоматически приводит к соответствующим санкциям в виде штрафов (неустоек) и резкому возрастанию суммы долга³. В сфере потребительского кредитования подобные нарушения экономических прав граждан — далеко не редкость.

¹ Залужный, А.Г. Противодействие мошенничеству в сфере микрофинансирования / А.Г. Залужный, С.В. Свистунов // Современное право. 2019. № 10. С. 60—64.

² О практике прокурорского надзора за исполнением законодательства о защите прав потребителей и потребительском кредите (займе) : информационное письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 29.01.2016 №74/1-07-2016 // Архив Университета прокуратуры Российской Федерации.

³ Об оптимизации практики применения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях при проведении административного расследования по делам, связанным с защитой прав потребителей в сфере потребительского кредитования: письмо Роспотребнадзора

Практика прокурорского надзора показывает, что случаи прямого обмана заемщиков чаще всего происходят в сельской местности. Так, жители деревень Красноярского края и Ростовской области были сознательно введены банком в заблуждение упрощенной процедурой получения заемных средств и низкой процентной ставкой по кредиту. Активировав кредитные карты, они снимали с них наличные деньги и не предполагали, что за снятие средств предусмотрена высокая процентная ставка. Об этом им стало известно только спустя длительное время. Таким образом, выплачиваемые ими по кредиту денежные средства шли не на погашение долга, а на уплату процентов и обслуживание счетов. В результате, получив, например, 50 тыс. рублей, граждане вынуждены были уплатить банку до 250 тыс. рублей. Такие факты обмана заемщиков имели массовый характер, вызвали широкий общественный резонанс и, как следствие, рост числа обращений за защитой своих прав в надзорные и контролирующие органы¹.

В 2019 году в кредитно-банковской сфере органами прокуратуры выявлено более 7 тыс. нарушений, в том числе в деятельности микрофинансовых организаций².

Изученные материалы свидетельствуют, что в 2019—2020 гг. прокурорами принимались эффективные меры надзорного характера по устранению нарушений прав граждан в сфере финансовых услуг. В результате устранялись многочисленные нарушения законов, в том числе связанных с обманом граждан о размере расходов по займам, с другими серыми схемами.

В ходе надзора за исполнением законодательства о защите прав граждан при возврате коллекторами просроченной задолженности «органы прокуратуры выявили свыше 500 нарушений законов в 2019 году. В целях их устранения вне-

от 12.07.2007 № 0100/7062-07-32. [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹ Генеральная прокуратура Российской Федерации : официальный сайт. – URL: <https://genproc.gov.ru/> (дата обращения: 10.03.2017).

² Статистические данные отчетности Генеральной прокуратуры Российской Федерации по форме ОН // Генеральная прокуратура Российской Федерации : официальный сайт. – URL: <https://genproc.gov.ru/> (дата обращения: 18.01.2021).

сено более 150 представлений. По постановлениям прокуроров 74 лица привлечены к административной ответственности»¹.

Установлено, что юридические лица при взыскании долгов часто не соблюдают способы и условия взаимодействия с должниками. Они вводят граждан в заблуждение относительно правовой природы и размера неисполненного обязательства, возможности применения к ним административного и уголовного преследования, принадлежности кредитора к органам государственной власти. Повсеместно прокурорами пресечены факты оказания психологического давления, унижения чести и достоинства граждан (Удмуртская Республика, Республика Марий Эл, Воронежская, Калининградская, Кировская, Курская, Новосибирская, Пензенская, Ульяновская, Ярославская области и другие регионы).

Мерами прокурорского реагирования пресечены факты распространения коллекторами конфиденциальной информации и персональных данных должников. «По требованию прокуроров поставлены на учет работники, имеющие доступ к таким сведениям (Удмуртская Республика, республика Башкортостан, Бурятия, Волгоградская, Воронежская, Новосибирская, Пензенская, Пермская, Ростовская, Ярославская области, Ханты-Мансийский автономный округ - Югра)²».

Также выявлялись случаи приема на работу новых сотрудников без проверки наличия у них судимости, при несоблюдении минимального размера чистых активов юридического лица, отсутствии необходимого программного обеспечения (Алтайский край, Волгоградская, Нижегородская, Новосибирская, Оренбургская, Рязанская, Тюменская, Ярославская области).

В связи с отсутствием эффективного контроля за деятельностью юридических лиц, осуществляющих возврат просроченной задолженности, и ненадлежащем выполнении полномочий со стороны территориальных органов ФССП России по Удмуртской Республике, Республике Коми, Белгородской, Вологодской, Магаданской, Новосибирской, Рязанской, Свердловской, Томской, Тюменской,

¹ Генеральная прокуратура Российской Федерации : официальный сайт. – URL: <https://genproc.gov.ru/> (дата обращения: 10.02.2020).

² Генеральная прокуратура Российской Федерации : официальный сайт. – URL: <https://genproc.gov.ru/> (дата обращения: 10.02.2020).

Ульяновской областям, Приморского края прокурорами внесены представления в адрес их руководства¹.

Работа на рассматриваемом направлении надзорной деятельности осуществляется прокурорами на системной основе.

Существует также проблема защиты прав граждан, получивших кредиты в иностранной валюте (доллары, евро). По данным, основанным на статистике Центрального банка РФ, в настоящее время в России около 50 000 граждан — заемщиков по кредитным договорам и договорам займа, обязательства по которым обеспечены ипотекой². На текущий момент около 25% из них не могут осуществлять платежи по кредитам по объективным обстоятельствам, вызванным резким ростом курсов иностранных валют по отношению к российскому рублю.

Тысячи семей могут оказаться без крыши над головой с многомиллионными долгами. Однако даже продажа предмета залога не может избавить граждан от долга: стоимость жилых помещений не покрывает сумм обязательств, и граждане, много лет добросовестно осуществлявшие платежи по кредитам, вложившие в качестве оплаты за жилые помещения ранее имевшееся имущество, суммы материнского капитала, останутся без жилья и с огромными долгами. Фактически граждане, оформившие кредиты в валюте, оказались в безвыходной ситуации по объективным, независящим от них причинам.

Принятые ранее меры, направленные на стимулирование кредитных организаций осуществлять в добровольном порядке реструктуризацию валютных кредитов в рублевые, оказались неэффективными: кредитные организации отказывают заемщикам в проведении реструктуризации на разумных условиях, предлагая варианты, которые увеличивают процентную ставку, срок кредита, размер ежемесячных выплат.

Исходя из оценки сложившегося негативного состояния и в целях недопущения роста социальной напряженности, стремительного неконтролируемого

¹ Генеральная прокуратура Российской Федерации : официальный сайт. — URL: <https://genproc.gov.ru/> (дата обращения: 10.02.2020).

² Центральный банк Российской Федерации : официальный сайт. — URL: <https://cbr.ru/> (дата обращения: 18.04.2019).

роста объема задолженности по кредитам, предотвращения масштабного банковского кризиса в связи с массовыми дефолтами по валютным ипотечным кредитам, кризиса на рынке жилья в результате выхода на рынок ипотечных квартир, предотвращения необходимости выделения крупных сумм бюджетных средств на предоставление социального жилья гражданам, лишившимся жилья в результате невозможности оплачивать валютные кредиты по независящим от них причинам, считаем необходимым принятие федерального закона о реструктуризации кредитных обязательств, выраженных в иностранной валюте, в национальную валюту Российской Федерации.

Банк России также занимает позицию законодательного решения затронутой выше финансово-кредитной проблемы, и есть основания полагать, что величина выпадающих расходов федерального бюджета в этой связи составит 20 млрд. рублей¹. Принятие федерального закона «О реструктуризации обязательств граждан по кредитным договорам и договорам займа, выраженных в иностранной валюте, в валюту Российской Федерации», проект которого внесен на рассмотрение группой депутатов Государственной Думы Российской Федерации в 2016 году, не потребует признания утратившими силу, приостановления, изменения или принятия иных федеральных законов, автор соглашается с основными положениями, изложенными в законопроекте и считает его принятие целесообразным.

По обоснованному мнению А.В. Паламарчука, «надзорная деятельность прокуратуры в сфере потребительского кредитования имеет уже определенные позитивные результаты. «Вместе с тем прокурорский надзор за исполнением законодательства на рынке потребительского кредитования должен осуществляться, прежде всего, сквозь призму оценки деятельности органов Роспотребнадзора и Банка России, которые в силу закона имеют достаточные полномочия для защиты

¹ Центральный банк Российской Федерации : официальный сайт. – URL: <https://cbr.ru/> (дата обращения: 18.04.2019).

прав граждан от недобросовестных банков»¹, однако они используют их далеко не в полной мере, в связи с чем в работе прокурора данному направлению нужно уделять пристальное внимание.

Зачастую большие финансовые обязательства по кредитам и займам приводят к невозможности их выплаты, в связи с чем нельзя упускать из внимания органов прокуратуры появившуюся в 2015 году возможность признания физических лиц банкротами. Указанная процедура непосредственно затрагивает экономические права граждан.

В случае, когда гражданин не может исполнить денежные обязательства перед одним или несколькими кредиторами и размер таких обязательств в совокупности составляет не менее чем 500 тысяч рублей, закон возлагает на гражданина обязанность обратиться в суд с заявлением о признании его банкротом. Правом на обращение в суд с заявлением о признании гражданина банкротом обладают также конкурсный кредитор, иные уполномоченные органы. Участие финансового управляющего в деле о банкротстве гражданина является обязательным. Финансовый управляющий утверждается судом, и его кандидатура должна соответствовать требованиям, установленным законом. Гражданин обязан предоставлять финансовому управляющему по его требованию любые сведения о составе своего имущества, месте нахождения этого имущества, составе своих обязательств, кредиторах, а также иные, имеющие отношение к делу о банкротстве гражданина, сведения. При рассмотрении дела о банкротстве гражданина применяются такие процедуры, как реструктуризация долгов гражданина, реализация имущества гражданина, мировое соглашение. Дела о банкротстве граждан, которые прекратили деятельность в качестве индивидуального предпринимателя, но денежные обязательства и (или) обязанность по уплате обязательных платежей которых возникли в результате осуществления ими предпринимательской деятельности,

¹ Паламарчук, А.В. Актуальные вопросы прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства / А. В. Паламарчук. - М. : Генеральная прокуратура Российской Федерации, 2014. С. 267.

рассматриваются арбитражным судом. Дела о банкротстве остальных граждан рассматриваются судом общей юрисдикции.

Полный анализ состояния законности в данной сфере до настоящего времени не проводился, однако следует обратить внимание, что на 15 апреля 2017 года в Российской Федерации было зафиксировано 34 595 дел о банкротстве физических лиц, из них процедуры реализации имущества начаты в отношении 25 642 граждан, реструктуризации задолженности — в отношении 8 953 лиц. Отмечается рост числа граждан-банкротов в Москве и Санкт-Петербурге. В 2020 году количество граждан (включая индивидуальных предпринимателей), признанных банкротами, составило 119 049, что на 72,6% больше, чем в 2019 году¹. Органами прокуратуры регулярно выявляются нарушения в данной сфере.

Так, прокуратура Пензенской области проанализировала практику привлечения к административной ответственности за неправомерные действия при банкротстве за 2019—2020 г.г. — «в органы прокуратуры регулярно поступают обращения арбитражных управляющих по вопросам неправомерных действий при банкротстве руководителей организаций-должников и граждан, в отношении которых возбуждены дела о банкротстве. Указанные лица часто уклоняются от своевременного предоставления арбитражным управляющим сведений и документов, необходимых для исполнения возложенных на них обязанностей, в результате чего процедура банкротства существенно затягивается, нарушаются права кредиторов. В 2019—2020 гг. арбитражным судом удовлетворено 7 заявлений прокуроров о привлечении указанных лиц к административной ответственности по ч. 4 ст. 14.13 КоАП РФ (незаконное воспрепятствование деятельности арбитражного управляющего руководителем юридического лица) и ч. 7 ст. 14.13 КоАП РФ (незаконное воспрепятствование деятельности арбитражного управляющего индивидуальным предпринимателем или гражданином)²».

¹ Финансовое оздоровление физических лиц. Статистические данные за 2017—2020 гг. — URL: <https://finzdor.ru/statistika-bankrotstva-fizicheskikh-lits> (дата обращения: 17.04.2020).

² Генеральная прокуратура Российской Федерации : официальный сайт — URL: <https://genproc.gov.ru/> (дата обращения: 17.04.2020).

В работе налоговых органов, регулирующих экономическую деятельность граждан и субъектов предпринимательской деятельности, также выявляются многочисленные правонарушения.

Так, прокурорами выявляются нарушения требований законодательства в сфере государственной регистрации индивидуальных предпринимателей: в Единый государственный реестр индивидуальных предпринимателей сведения порой вносятся несвоевременно и бывают неполными или недостоверными. В результате информационные базы государственных реестров оперируют информацией, не соответствующий действительности, что влечет за собой недостоверность данных о налогоплательщиках (как физических, так и юридических лицах), что, в свою очередь, вызывает нарушения их прав необоснованными требованиями налоговых органов об уплате налоговых платежей, порождает создание фирм-однодневок и рост теневого сектора экономики.

Встречаются факты истребования не предусмотренных действующим законодательством документов для государственной регистрации индивидуальных предпринимателей, например, документов, подтверждающих право использования помещений по заявленному месту нахождения и осуществления деятельности, случаи нарушения сроков при принятии решений об отказе в государственной регистрации, нарушения сроков рассмотрения обращений граждан.

Жалобы в органы прокуратуры в основном поступают от субъектов предпринимательской деятельности – юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Данное обстоятельство обусловлено тем, что именно эти категории налогоплательщиков наиболее часто находятся в поле зрения сотрудников налоговых органов, подвергаются налоговому контролю, поскольку в соответствии с законом самостоятельно исчисляют налоговые платежи и несут связанные с этим обязанности. Однако за последнее время также участились обращения физических лиц – граждан в связи с незаконным привлечением их к налоговой ответственности, неправильным налогообложением.

Следует отметить, что в приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 09.06.2009 № 193 прямо указывается, что состояние законности в на-

логовой сфере свидетельствует о распространенном характере нарушений закона со стороны органов государственной власти и местного самоуправления, органов Федеральной налоговой службы. Органами местного самоуправления допускаются факты принятия неправомερных правовых актов в налоговой сфере и установления незаконных налогов и сборов. Налоговыми органами не в полной мере осуществляются функции по выявлению и пресечению нарушений налогового законодательства¹.

Так, органами прокуратуры Астраханской области в 2018 году проведена комплексная проверка исполнения налогового законодательства, в том числе при реализации налоговыми органами контрольных функций и предоставлении государственных услуг. Проверкой установлено, что при осуществлении налогового контроля допускаются нарушения прав налогоплательщиков, имеют место случаи повторного начисления задолженности по налоговым платежам и страховым взносам. По принятым прокурорами мерам необоснованно удержанные суммы по страховым взносам возвращены налогоплательщикам.

Допускались нарушения порядка наложения ареста на принадлежащее налогоплательщикам имущество, факты их необоснованного привлечения к административной, налоговой ответственности, нарушения процедуры привлечения к административной ответственности. Налоговыми органами не учитывалась предусмотренная законом возможность назначения субъектам малого и среднего предпринимательства наказания за административные правонарушения, не связанного со штрафными санкциями.

Проверкой также выявлены нарушения порядка регистрации и постановки на учет физических лиц в налоговом органе, выдачи предпринимателям справок о состоянии расчетов по налогам. По-прежнему имеют место случаи несоблюдения должностными лицами налоговых органов порядка рассмотрения обращений граждан и юридических лиц.

¹ Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о налогах и сборах: приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 09.06.2009 № 193 [Электронный ресурс]. — Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

Всего по результатам проверки органами прокуратуры Астраханской области в 2018 году выявлено более 170 нарушений, для устранения которых руководителям региональных налоговых инспекций внесено 14 представлений¹.

Нельзя обойти вниманием и нарушения законодательства о ценных бумагах, которое непосредственно связано с реализацией гражданами своих экономических прав. Проведенный анализ практики прокурорского надзора в указанной сфере показывает, что в настоящее время ценные бумаги играют огромную роль в гражданском обороте. С их помощью могут оформляться кредитные и расчетные отношения, осуществляться передача прав на товар и залог недвижимости, создаваться юридические лица. Через ценные бумаги происходит инвестирование средств в экономику. В связи с этим актуальной задачей, стоящей перед органами прокуратуры, в настоящее время становится своевременное выявление и пресечение нарушений законодательства в сфере обращения ценных бумаг с учетом постоянного роста числа правонарушений².

Генеральной прокуратурой Российской Федерации во взаимодействии с Банком России и Роскомнадзором обеспечивается принятие комплекса мер по пресечению распространения в российском сегменте сети Интернет недостоверной общественно значимой информации³.

В результате проведенной работы выявлено 24 информационных ресурса, содержащих такую информацию, распространяемую под видом достоверных сведений, которая создает угрозу причинения помех функционированию или прекращения деятельности кредитных (финансовых) организаций. Кроме того, данные сообщения создавали угрозу причинения вреда имуществу физических и юридических лиц. На сайтах, в частности, размещалась информация о привлекательности получения гражданами и организации финансовых услуг, предоставляемых лицами, не имеющими права их оказывать в соответствии с законода-

¹ Генеральная прокуратура Российской Федерации : официальный сайт. – URL: <https://genproc.gov.ru/> (дата обращения: 17.01.2019).

² Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере экономики: сб. методических материалов [рук. авт. коллектива О.С. Капинус]. - М., 2010. С. 700.

³ Генеральная прокуратура Российской Федерации : официальный сайт. – URL: <https://genproc.gov.ru/> (дата обращения: 26.08.2020).

тельством Российской Федерации. Перечисленные на информационных ресурсах организации не имели лицензий Банка России на осуществление профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг.

В связи с этим Генеральной прокуратурой Российской Федерации в порядке ч. 1 ст. 15.3 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» 11 и 13 августа 2020 года были направлены в Роскомнадзор требования об ограничении доступа к обозначенным информационным ресурсам. По результатам рассмотрения требования удовлетворены, доступ к интернет-сайтам ограничен. В целях выявления лиц, разместивших указанную информацию в сети Интернет, и привлечения их к установленной законом ответственности Генеральной прокуратурой Российской Федерации соответствующие сведения переданы в Министерство внутренних дел Российской Федерации.

В 2016—2019 гг. Генеральной прокуратурой Российской Федерации осуществлялся мониторинг ситуации на рынке автострахования с учетом правоприменительной практики, а также сведений, затребованных из МВД России, ФНС России, Росфинмониторинга, а также с учетом значительного количества поступающих в органы прокуратуры жалоб на действия различных страховых организаций, в частности «проведенный анализ показал наличие распространенности нарушений в указанной сфере, касающихся ущемления экономических прав как страхователей, так и страховщиков, зачастую сопряженного с совершением уголовно-наказуемых деяний. Установлено, что резко возросло количество судебных разбирательств, связанных с ОСАГО, что явилось результатом активизации деятельности юридических посредников, направленной не на защиту экономических прав и законных интересов граждан, а на извлечение сверхприбылей¹».

В целях выявления и устранения подобных правонарушений Генеральной прокуратурой Российской Федерации осуществлен комплекс мер, включая координацию действий правоохранительных и иных уполномоченных органов, а так-

¹ Генеральная прокуратура Российской Федерации : официальный сайт. – URL: <https://genproc.gov.ru/> (дата обращения: 26.08.2020).

же проведение проверок непосредственно прокурорами. К примеру, за 2016 год по итогам таких проверок возбуждено более 300 уголовных дел в республиках Дагестан и Татарстан, в городе Москве, в ряде других субъектов Российской Федерации¹.

Вышеперечисленные сведения свидетельствуют о необходимости выработки принципиально нового комплексного научного и практического подхода к вопросу защиты экономических прав граждан средствами прокурорского надзора и постоянного совершенствования мер прокурорского реагирования при выявлении правонарушений в указанной сфере.

Органами прокуратуры Российской Федерации последовательно реализуется комплекс мер прокурорского реагирования, направленный на обеспечение соблюдения прав граждан и интересов государства в условиях распространения коронавирусной инфекции. В указанной сфере только за I полугодие 2020 года проведено свыше 32,8 тыс. проверок, которыми охвачены учреждения здравоохранения, социального обслуживания, хозяйствующие субъекты, осуществляющие оказание услуг населению, органы государственной власти и местного самоуправления².

Прокурорами пресеклись нарушения, связанные с несвоевременными выплатами стимулирующего характера, необоснованным занижением их размера, неправомерным удержанием налога на доходы физических лиц, ненадлежащим обеспечением работников средствами индивидуальной защиты, их понуждением к оформлению отпусков без сохранения заработной платы, незаконным сокращением штатной численности работников. В Республике Саха (Якутия), Забайкальском крае и Сахалинской области пресечено незаконное введение простоя в организациях, сокращение размера заработной платы, предоставление неоплачиваемых отпусков. В 23 регионах прокурорами пресечены нарушения трудового законодательства, в том числе выраженные в принуждении работников к нап-

¹ Российское агентство правовой и судебной информации РАПСИ. – URL: <http://rapsinews.ru/> (дата обращения: 26.01.2017).

² Генеральная прокуратура Российской Федерации : официальный сайт. — URL: <https://genproc.gov.ru/> (дата обращения: 26.08.2020).

санию заявлений о предоставлении отпусков без сохранения заработной платы, незаконных требованиях о выходе на работу, необеспечении работников средствами индивидуальной защиты. С начала пандемии органами прокуратуры защищены трудовые права 114,8 тыс. граждан, перед которыми погашена задолженность по заработной плате на сумму более 3 млрд рублей.

По результатам прокурорского вмешательства восстановлены права 6,1 тыс. предпринимателей на получение мер государственной поддержки, погашена просроченная задолженность по исполненным контрактам на сумму более 5,4 млрд рублей, пресечено свыше 4,8 тыс. фактов нарушения моратория на проведение проверок контролирующими органами. Принципиальная позиция прокуроров позволила вести успешное противодействие неправомерным административным барьерам и контрольно-надзорной нагрузке на бизнес, деструктивное влияние которых в условиях пандемии существенно возросло. По протестам прокуроров в Республике Бурятия, Красноярском крае, Тамбовской области и других регионах отменено 22 незаконных распоряжения органов власти о приостановлении работы предприятий торговли. В Воронежской области прокурорское реагирование способствовало снижению арендной платы на рынках для более чем 500 предпринимателей.

По результатам прокурорского вмешательства в Кемеровской области восстановлены права 33 предпринимателей на получение мер государственной поддержки, погашена просроченная задолженность по исполненным контрактам на сумму более 386 млн рублей, пресечено 140 необоснованных проверок контролирующими органами. По инициативе прокуратуры Челябинской области правительством региона внесены изменения в порядок предоставления субсидий и грантов сельскохозяйственным товаропроизводителям, освобождающие их от необходимости самостоятельного предоставления ряда документов, необходимых для оказания подобных мер государственной поддержки. Во исполнение представления прокурора Иристонского района г. Владикавказа администрацией города погашена задолженность по муниципальным контрактам перед предпринимателями в размере 17,4 млн рублей. По протесту прокуратуры Республики

Татарстан приведено в соответствие с федеральным законодательством распоряжение кабинета министров республики, содержащее избыточное требование к арендаторам, претендующим на получение поддержки, об отсутствии задолженности по уплате арендных платежей за предыдущие периоды.

Всего прокурорами в период пандемии выявлено 30,5 тыс. нарушений закона, для их устранения внесено 13,1 тыс. представлений, в суды направлены 6,1 тыс. исков, объявлены 10,4 тыс. предостережений. По протестам прокуроров отменены, а также внесены изменения в более 1 тыс. правовых актов. По результатам принятых мер реагирования 6,2 тыс. лиц привлечены к дисциплинарной и административной ответственности, возбуждены и расследуются 73 уголовных дела¹.

Диссертант считает необходимым отметить, что приведенная в настоящем параграфе статистика показывает: нарушения законодательства в сфере экономических прав граждан носят широко распространенный характер на всей территории Российской Федерации, о чем свидетельствуют изученные материалы прокурорского надзора и данные статистической отчетности о работе прокуратуры. Материалы диссертационного исследования, представленные в данной главе, дают основание сделать вывод о том, что сложная экономическая ситуация в стране еще более актуализировала сферу защиты экономических прав граждан. На протяжении нескольких лет стабильно увеличивается количество выявленных прокурорами нарушений законов и актов прокурорского реагирования, однако постоянный рост числа выявленных нарушений законов в данной сфере свидетельствует не столько об активизации надзорной деятельности, сколько о недостаточной эффективности принимаемых мер реагирования и об отсутствии активного контроля со стороны надзирающих прокуроров.

Исследования показывают, что активные меры прокурорского реагирования и мероприятия, проводимые другими государственными органами, нельзя считать достаточными, поскольку исполнение законодательства в сфере экономических

¹ Генеральная прокуратура Российской Федерации : официальный сайт. – URL: <https://genproc.gov.ru/> (дата обращения: 26.08.2020).

правоотношений по-прежнему неудовлетворительно: экономические права граждан повсеместно нарушаются, общее количество правонарушений ежегодно растет, что наносит огромный урон авторитету государственной власти и моральный и материальный ущерб значительной части населения страны.

Вместе с тем проведенный анализ, с одной стороны, указывает на значительное повышение активности прокурорской деятельности по выявлению нарушений в различных сферах экономических отношений, но с другой стороны, свидетельствует о негативной стороне этой деятельности, не в полной мере обеспечивающей профилактическую направленность надзорных мероприятий по пресечению и предупреждению совершения нарушений экономических прав граждан.

Наряду с изложенными в диссертации предложениями по совершенствованию надзорной деятельности практикой диктуется целесообразность для обеспечения достоверности учета правонарушений в сфере экономических отношений ввести в первый раздел статистической отчетности по форме ОН новую строку 33 «нарушения экономических прав граждан», что позволит прокурорам в дальнейшем объективно оценивать состояние законности в данной сфере¹. При этом следует отметить, что в третьем подразделе данной формы отчетности (сфера соблюдения прав и свобод человека и гражданина) также отсутствует строка об учете нарушений экономических прав граждан.

Кроме того, во введенной с 2011 году статистической отчетности прокурора по форме ГМК выявленные нарушения в деятельности органов контроля тоже учитываются в единой сводной форме, т. е. совокупно относящиеся к юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям². В связи с этим в указанном отчете нет сведений о выявленных нарушениях экономических прав граждан, и он не находит своего практического применения из-за этих недостатков.

¹ С этой целью необходимо внести изменения в Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 28.12.2016 № 828 и Инструкцию по формированию статистического отчета по форме ОН.

² Об утверждении и введении в действие статистического отчета «Сведения о работе прокурора по надзору за исполнением законодательства контролирующими органами в сфере защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей: приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 02.11.2010 № 411. [Электронный ресурс]. - Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

С учетом многочисленности нарушений экономических прав граждан, их разнообразия и специфики введение в первый раздел статистической отчетности по форме ОН новой строки 33 «нарушение экономических прав граждан» позволит в установленные сроки анализировать статистические данные и с учетом других материалов своевременно планировать и осуществлять конкретные меры по устранению и предупреждению нарушений экономических прав граждан.

Глава 2 Организация прокурорского надзора за соблюдением экономических прав граждан

§ 2.1. Организация работы, тактика и методика осуществления прокурорского надзора за соблюдением экономических прав граждан

Исследование показало, что за последнее десятилетие вопросам организации работы прокурора в современных условиях с научной и практической позиции посвящен целый ряд научных трудов¹. В этой связи необходимо отметить, что, по вполне обоснованной оценке А.В. Паламарчука, острота возникающих проблем требует от прокуроров максимальной концентрации сил и средств и их эффективного использования с целью обеспечения жесткого системного надзора за исполнением законов в ключевых сферах правоотношений². Диссертант, полностью соглашаясь с изложенной позицией, полагает, что в настоящее время такой важнейшей ключевой сферой является надзор за соблюдением экономических прав граждан, поскольку для большинства населения России это — основа их жизнедеятельности.

В этой связи необходимо отметить, что для повышения эффективности надзора на том или ином направлении деятельности органов прокуратуры необходимы современные методические и тактические материалы, основанные на различного рода обобщениях практики и постоянном анализе надзорной деятельности,

¹ Берензон, А.Д. Работа прокурора по общему надзору. Вопросы общей методики / А. Д. Берензон, В. Г. Мелкумов ; отв. ред. И. В. Черменский. - М., 1974; Коробейников, Б.В. Методические основы работы прокурора по общему надзору : учеб.-метод. пособие / под ред. В.И. Баскова. - М., 1977; Организация работы районной (городской) прокуратуры / под ред. С.И. Герасимова. М.: Изд-во НИИ ГП РФ, 2001; Викторов, И.С. Полномочия прокурора по выявлению нарушений законов и применению правовых средств реагирования на выявленные правонарушения : пособие / И.С. Викторов. М., 2004; Гасанов, Р.М. Организация работы районной прокуратуры в современных условиях / Р.М. Гасанов. М., 2006; Настольная книга прокурора : практ пособие; 6-е изд., перераб. и доп. / под общ. ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус. М. : Юрайт, 2021; Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере экономики: сб. метод. материалов / под ред. А.Е. Буксмана. М., 2010; Прокурорский надзор за соблюдением социальных прав граждан : сб. метод. материалов / под ред. А.Е. Буксмана. М., 2013 и др.

² Паламарчук, А.В. Особенности прокурорского надзора в условиях экономических санкций / А.В. Паламарчук // Законность. 2015. № 3. С. 3.

которые позволяют при их грамотном использовании кадровым составом прокуратуры добиться значительных результатов в деятельности.

Основные теоретические положения, относящиеся к определению понятия тактики и методики прокурорского надзора, их содержания и применения, рассмотрены в трудах многих известных ученых, в частности В.Б. Ястребова, Ю.Е. Винокурова, В.З. Гущина, В.И. Шинда и других. По мнению диссертанта, наиболее точное и полное определение понятия «тактика общего надзора» дано В.Б. Ястребовым: это «основанная на научных положениях система приемов, обеспечивающих в условиях конкретной общенадзорной ситуации выбор целесообразной организации деятельности в целом и порядка осуществления отдельных действий прокурора по выявлению и устранению нарушений закона, причин нарушений и способствующих им условий, привлечению виновных к установленной законом ответственности»¹.

В предельно конкретизированном виде позицию ряда ученых можно выразить следующим образом: методика прокурорского надзора показывает, что надо делать прокурору, а тактика – как надо делать².

Основы тактики осуществления надзора за соблюдением экономических прав граждан заложены в приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 31.03.2008 № 53³. Анализируя данный документ, следует обратить внимание на указанную в нем необходимость осуществления органами прокуратуры постоянного мониторинга состояния законности в сфере соблюдения прав субъектов предпринимательской деятельности. С этой целью следует наладить тесное информационное взаимодействие с органами государственной власти, правоохрани-

¹ Ястребов, В.Б. Проблемы тактики общенадзорной деятельности прокуратуры / В. Б. Ястребов, В.Н. Григоренко, В. П. Рябцев, К. Т. Чернова // Вопросы борьбы с преступностью. Вып. № 45. — М. : Юрид. лит., 1987. С. 77.

² Гущин, В.З. Прокурорский надзор за соблюдением конституционного права на объединение (вопросы теории и практики) : дис. ... докт. юрид. наук / В.З. Гущин. - М., 1998. С. 109—110; Винокуров, Ю.Е. Прокурорский надзор : учебник / Ю.Е. Винокуров. М., 2003. С. 104—108; Шинд, В.И. Проблемы дальнейшего совершенствования организации труда прокуроров / В.И. Шинд. М., 1988.

³ Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности : приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 31.03.2008 № 53. [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

нительными и контролирующими органами, общественными организациями. Анализ правоотношений в рассматриваемой сфере будет способствовать эффективному планированию и осуществлению надзорных мероприятий.

Мониторинг в сфере соблюдения экономических прав и законных интересов граждан в этой сфере – первая составляющая часть тактики осуществления надзора. На данном этапе прокурору необходимо выделить основные источники информации о нарушениях экономических прав граждан, к которым будут относиться:

а) жалобы и обращения, поступающие в органы и учреждения прокуратуры.

К большому сожалению, на сегодняшнем этапе развития нашего государства, а вместе с ним и совершенствования работы органов прокуратуры, жалобы и обращения нельзя назвать основным источником информации для последующего мониторинга, и это связано с тем, что в большинстве случаев граждане, индивидуальные предприниматели, участники хозяйственных обществ просто не сообщают о нарушениях законодательства в органы прокуратуры. В то же время на основе поступающих жалоб и обращений можно говорить о специфике нарушений и строить надзорную деятельность в дальнейшем;

б) информация органов государственной власти, местного самоуправления, общественных объединений о жалобах и обращениях в указанной сфере.

Как и отмечалось в вышеупомянутом приказе Генерального прокурора Российской Федерации, необходимо построить работу по взаимодействию с органами государственной власти, местного самоуправления, общественными объединениями по получению информации о нарушениях прав. Зачастую в региональных исполнительных органах власти существуют отделы или управления, занимающиеся вопросами взаимодействия с предпринимателями и хозяйствующими субъектами и обладающие всей полнотой информации об осуществляемой ими деятельности, характере и специфике возникающих проблем, в том числе связанных с нарушениями их прав. Практически в каждом регионе существуют торгово-

промышленные палаты, в числе задач которых — защита прав субъектов предпринимательской деятельности. За последние годы активную деятельность по защите экономических прав осуществляют организации «Опора России» и «Деловая Россия». Каждый из вышеперечисленных субъектов может стать для прокурора источником информации;

в) средства массовой информации и сеть Интернет.

Нельзя недооценивать эти источники информации, хотя в последнее время анализу публикаций в региональных СМИ и сети Интернет не уделяется должного внимания со стороны органов прокуратуры, несмотря на прямое указание о необходимости проводить постоянный мониторинг средств массовой информации в приказе Генерального прокурора от 17.05.2018 № 296¹. В то же время именно на основе независимого мнения можно построить проверку изложенных в статьях фактов о нарушениях прав и принять соответствующие меры реагирования;

г) работа «горячих линий» и общественных советов.

В органах прокуратуры введена практика работы «горячей линии» по вопросам защиты прав субъектов предпринимательской деятельности, в рамках которой по телефону сотруднику прокуратуры сообщается информация о нарушениях экономических прав. Кроме того, при органах прокуратуры создаются постоянно действующие советы, в которые входят представители органов государственной власти и бизнес структур, на которых обсуждаются различного рода проблемные вопросы и вырабатывается реальная тактика защиты нарушенных прав, пути решения проблем и недопущения нарушений в дальнейшем.

Положительный опыт работы таких советов имеется в ряде прокуратур субъектов Российской Федерации, в частности в Астраханской, Пензенской, Тюменской областях². Осуществляется взаимодействие с бизнес-сообществами «Опора России», «Деловая Россия», «Российский союз промышленников и пред-

¹ О взаимодействии органов прокуратуры со средствами массовой информации и общественностью : приказ Генпрокуратуры России от 17.05.2018 № 296. [Электронный ресурс]. - Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

² Генеральная прокуратура Российской Федерации : официальный сайт. – URL: <https://genproc.gov.ru/> (дата обращения: 17.03.2020).

принимателей», с торгово-промышленными палатами, проводится прием предпринимателей с участием региональных бизнес омбудсменов.

Таким образом, анализ систематически поступающих сведений позволит, в первую очередь, определить, какими органами государственной власти создаются административные ограничения развития предпринимательской деятельности и реализации прав субъектов этой деятельности или допускаются нарушения законности при осуществлении государственного контроля (надзора). Они должны стать объектами прокурорских проверок.

В организационном плане следует обратить внимание на обеспечение единства и целенаправленности деятельности прокуратур любого уровня в систематизации полученной из вышеназванных источников информации, методов ее анализа, а также порядка ее использования в дальнейшей работе; в систематизации нуждаются принимаемые в этой связи профилактические меры, направленные на укрепление законности, а также меры прокурорского реагирования в случае выявления нарушений закона и прав граждан в экономической сфере.

Эффективность прокурорского надзора в данной сфере напрямую зависит, прежде всего, от уровня организации взаимодействия органов прокуратуры с поднадзорными органами контроля (надзора), и начинать работу необходимо с истребования у них отчетных данных о выявленных правонарушениях. При этом следует отметить, что «помимо данных, которые указываются в статистической отчетности, зачастую такие органы самостоятельно проводят анализ собственной деятельности; существуют акты проверок данных органов вышестоящими органами, а также результаты проведенных мероприятий, отраженные непосредственно в актах, материалах о привлечении лиц к административной ответственности. Вся эта информация должна тщательно анализироваться прокурором¹».

С целью всесторонней оценки результативности реализации контрольно-надзорных полномочий органами государственной власти следует организовывать возможность ежеквартального получения сведений о том, каким образом

¹ Генеральная прокуратура Российской Федерации : официальный сайт. – URL: <https://genproc.gov.ru/> (дата обращения: 17.03.2020).

реализуются эти полномочия, к примеру, каков характер выявленных правонарушений, сколько административных производств возбуждено и каков их характер, передавались ли материалы в следственные органы, каков их характер и насколько обоснованы такие меры.

Проверка прокурором органа, наделенного полномочиями по контролю (надзору) за субъектами предпринимательской деятельности, как и проверка данных субъектов, должна состоять из ряда этапов, включающих в себя:

- подготовку к проведению проверки;
- осуществление самой проверки;
- составление итогового документа (справки) о результатах проверки;
- правовую оценку результатов проверки и их реализации.

При подготовке к проведению проверки следует изучить законодательство, регулирующее деятельность проверяемого объекта и (или) устанавливающего полномочия контрольного органа. Во внимание также следует принять результаты предыдущих проверок (в случае наличия таковых) с целью выяснения вопроса, были ли устранены недостатки, ранее выявленные прокурором¹.

Важным моментом проверки является установление прокурором срока ее проведения. До внесения в действующее законодательство надлежащих изменений относительно сроков проведения проверок и сроков исполнения требований прокурора разумность этих сроков подтверждается либо оспаривается судами при рассмотрении соответствующих споров².

Так, в соответствии с п. 1 приказа Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 17.03.2017 № 172 прокуроры должны руководствоваться положе-

¹ Основные этапы подготовки к проверке показаны авторами сборника методических рекомендаций «Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере экономики». - М., 2010.

² По делу о конституционности отдельных положений Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17.02.2015 № 2-П. [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

ниями Федерального закона от 07.03.2017 № 27-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»¹:

- решение о проведении проверки принимается прокурором или его заместителем и доводится до сведения руководителя или иного уполномоченного представителя проверяемого органа (организации) не позднее дня начала проверки. В решении о проведении проверки в обязательном порядке указываются цели, основания и предмет проверки;

- срок проведения проверки не должен превышать 30 календарных дней со дня начала проверки. В исключительных случаях, связанных с необходимостью проведения прокурором дополнительных проверочных мероприятий в рамках указанной проверки, по решению прокурора или его заместителя срок проведения проверки может быть продлен. Срок проведения проверки может быть продлен не более чем на 30 календарных дней. При необходимости решение о последующем продлении на срок, не превышающий 30 календарных дней, может быть принято только Генеральным прокурором Российской Федерации или уполномоченным им заместителем Генерального прокурора Российской Федерации;

- проведение проверки по решению прокурора или его заместителя может быть неоднократно приостановлено: при необходимости проведения сложных и (или) длительных исследований, испытаний, специальных экспертиз для получения дополнительной информации, которая может повлиять на выводы проверки, если срок их проведения выходит за пределы срока проведения указанной проверки; если действия (бездействие) проверяемого органа (организации), препятствующие проведению указанной проверки, приводят к невозможности завершения указанной проверки в пределах срока ее проведения; в случае непредставления истребованных информации, документов и материалов или их копий в пределах установленных для их представления сроков, что приводит к невозможности завершения указанной проверки в пределах срока ее проведения;

¹ О некоторых вопросах организации прокурорского надзора в связи с принятием Федерального закона от 07.03.2017 № 27-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» : приказ Генеральной прокуратуры РФ от 17.03.2017 № 172. [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

- общий срок приостановлений прокурором или его заместителем проведения проверки не может превышать шести месяцев. В случае невозможности в течение данных шести месяцев завершить вышеназванные мероприятия либо получить необходимые информацию, документы и материалы или их копии срок приостановления проверки может быть продлен по решению Генерального прокурора Российской Федерации или уполномоченного им заместителя Генерального прокурора Российской Федерации, но не более чем на шесть месяцев;

- руководитель или иной уполномоченный представитель проверяемого органа (организации) уведомляется о продлении (приостановлении, возобновлении) срока проведения проверки в течение двух дней со дня принятия решения о продлении (приостановлении, возобновлении) срока проведения указанной проверки;

- к участию в проведении проверки могут привлекаться представители иных государственных органов в целях осуществления ими экспертно-аналитических функций;

- если в ходе проверки нарушений закона не выявлено, в десятидневный срок со дня ее завершения составляется акт по установленной Генеральным прокурором Российской Федерации форме, копия которого направляется руководителю или иному уполномоченному представителю проверяемого органа (организации).

В целях соблюдения высокого качества надзорной проверки органам прокуратуры следует последовательно добиваться от органов (организаций) своевременного предоставления статистической и иной информации (не размещенной на официальном сайте в сети Интернет), справок, документов, других материалов и их копий, а также исполнения изложенных в актах прокурорского реагирования требований. В каждом случае неисполнения законных требований прокурора необходимо добиваться привлечения виновных лиц к установленной законом ответственности.

В то же время «во всех случаях прокурору запрещено истребовать излишние материалы, документы и сведения, которые могут быть получены непосредственно в ходе проверки с выходом на место, а также представление в органы

прокуратуры сведений, не относящихся к предмету проверки либо выходящих за ее пределы, и также требуемых законодательством статистических данных»¹.

Кроме того, в 2017 году в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»² внесены изменения, которые установили, что прокурор не вправе требовать у органа (организации):

- информацию, документы и материалы или их копии в рамках проведения проверки, не обусловленные целями указанной проверки и (или) не относящиеся к предмету указанной проверки;

- информацию, документы и материалы или их копии, которые передавались органам прокуратуры в связи с ранее проведенной проверкой либо которые официально опубликованы в средствах массовой информации или размещены на официальном сайте органа (официальном сайте организации, создание которого предусмотрено ее учредительными документами) (далее - официальный сайт органа (организации) в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, за исключением случаев, установленных настоящим Федеральным законом.

Материалы диссертационного исследования позволили автору определить основные конкретно-предметные виды прокурорского надзора за соблюдением экономических прав граждан, закрепленные в отраслевом федеральном законодательстве и в совокупности составляющие полнейший перечень действующих законов экономической направленности, которые обеспечивают защиту частной собственности граждан и предоставляют широкие правовые возможности для участия в различных видах предпринимательской и иной, не запрещенной законом, экономической деятельности, что одновременно является практической основой для правильной организации работы прокурора и выбора «болевых» точек для проведения надзорных проверок. К их числу отнесены:

¹ Пункт 15 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» // [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Собрание законодательства РФ. 2017. №11. Ст. 1536.

- надзор за соответствием законам нормативных правовых актов, принимаемых поднадзорными прокуратуре органами и их должностными лицами в процессе реализации своих полномочий в сфере экономических прав граждан;

- правовая защита прокурором частной собственности граждан, имущественных и арендных отношений граждан и в отдельных случаях — обязательственных отношений граждан, нуждающихся в этом по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и по другим основаниям, определенным законом;

- правовая защита экономических прав граждан, закрепленных отраслевыми законами в конкретных правовых сферах: банковской и кредитно-финансовой деятельности, землепользовании, жилищно-коммунальном хозяйстве, долевом жилищном строительстве, рынка ценных бумаг;

- надзор за соблюдением экономических прав индивидуальных предпринимателей.

1. Надзор за соответствием законам нормативных правовых актов, принимаемых поднадзорными прокуратуре органами и их должностными лицами в процессе реализации своих полномочий в сфере экономических прав граждан.

Изученные материалы прокурорского надзора дают основания автору согласиться с выводом аналитических материалов Генеральной прокуратуры Российской Федерации о том, что «в настоящее время надзор за законностью правовых актов в сфере экономических прав граждан является важнейшим направлением деятельности органов прокуратуры. Именно органами прокуратуры выявляются правовые акты, нормы которых ограничивают экономические права граждан либо устанавливают препятствия и барьеры для их реализации, прокуроры принимают участие в реализации «регуляторной гильотины» — процедуры, ориентированной на отмену правовых актов, нормы которых устарели и не применяются на практике либо вовсе противоречат новым экономическим реалиям; кроме того, ведется активная работа по экспертной оценке проектов правовых актов, особенно на му-

ниципальном уровне, с целью недопущения наличия в них противоречий федеральному законодательству¹».

Достаточно сказать, что только в период с 2008 по 2020 год в сфере экономики ежегодно принималось более 42,5% от общего числа правовых актов на территории Российской Федерации², при этом, в указанный период прокурорами выявлено более 1,5 млн незаконных правовых актов, которые в результате мер прокурорского реагирования были отменены или приведены в соответствие с Конституцией Российской Федерации и законами, что привело к восстановлению нарушенных прав граждан³.

Роль органов прокуратуры по проверке законности правовых актов велика, что отмечено Президентом Российской Федерации В.В. Путиным на всероссийском совещании прокуроров еще в 2001 году: «Во многом благодаря настойчивости прокурорских работников удалось существенно зачистить правовое поле России от неконституционных или противоречащих федеральному законодательству нормативных актов»⁴.

Принятой в соответствии с Федеральным законом от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» Стратегией развития малого и среднего предпринимательства на период до 2030 года предусмотрена необходимость придания правовой системе, регулирующей предпринимательскую деятельность, ясного, понятного и внутренне непротиворечивого характера. В связи с этим прокурорами особое внимание уделяется обеспечению законности нормативных правовых актов, регламентирующих отношения с участием хозяйствующих субъектов.

Большое значение для бизнеса в этих условиях приобретает практика «регуляторной гильотины». Это понятие введено в российскую административную и

¹ Генеральная прокуратура Российской Федерации : официальный сайт. — URL: <https://genproc.gov.ru/> (дата обращения: 17.03.2020).

² Агентство «РБК» [Электронный ресурс] — URL: <http://www.rbc.ru/> (дата обращения: 21.10.2020).

³ Данные статистического отчета прокуратуры за 2008—2020 гг. по форме ОН.

⁴ Бессарабов, В.Г. Организация и деятельность российской прокуратуры (1996—2006) / В.Г. Бессарабов. Нальчик: Издательский центр «ЭльФа», 2006. С. 155—156.

юридическую практику относительно недавно, однако уже сейчас очевиден результат данной процедуры, заключающейся «в масштабном пересмотре и отмене нормативных правовых актов, негативно влияющих на общий бизнес-климат и регуляторную среду. Задача государства на сегодняшний день в рамках указанной процедуры заключается в своевременном выявлении таких правовых актов и незамедлительном принятии мер, направленных на их отмену¹».

По мнению К.А. Чуйченко, термин «регуляторная гильотина», может быть, не совсем правильно и точно отражает парадигму всей этой работы. Задача Правительства Российской Федерации — не убить плохое старое, а создать хорошее новое. И это хорошее новое должно служить обществу, всем проверяемым, задача также состоит в том, чтобы найти и поймать эту «золотую середину» между обеспечением интересов общества в виде соблюдения гарантий, прав и законных интересов граждан и разумностью, оптимальностью, соразмерностью контрольно-надзорной деятельности, чтобы не убить бизнес и обеспечить нормальные условия функционирования не только для бизнеса, но и вообще для всех проверяемых².

В соответствии с поручением Президента Российской Федерации В.В. Путина в рамках его послания Федеральному Собранию Правительство Российской Федерации с 1 января 2021 г. должно обеспечить отмену всех нормативных правовых актов, устанавливающих требования, соблюдение которых подлежит проверке при осуществлении государственного контроля (надзора), и введение в действие новых норм, содержащих актуализированные требования, разработанных с учетом риск-ориентированного подхода и современного уровня технологического развития в соответствующих сферах³.

¹ Министерство экономического развития Российской Федерации : официальный сайт. — URL: https://economy.gov.ru/material/directions/gosudarstvennoe_upravlenie/mechanizm_regulyatornoy_gilotyiny/ (дата обращения: 24.08.2020).

² Из интервью Чуйченко К.А., заместителя Председателя Правительства Российской Федерации, руководителя Аппарата Правительства Российской Федерации // Официальный сайт Президента Российской Федерации. — URL: <http://www.kremlin.ru> (дата обращения: 20.03.2019).

³ Подпункт «б» пункта 3 Перечня поручений Президента Российской Федерации от 26.02.2019 № Пр-294 по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собра-

Реализация механизма «регуляторной гильотины» позволит пересмотреть и упразднить более 9 000 действующих в настоящее время нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования, часть из которых устарела морально или технологически либо стала неэффективной. К этой работе в соответствии с «дорожной картой», утвержденной Правительством Российской Федерации, привлечены представители юридической науки, предпринимательского сообщества и эксперты.

Большая роль в процессе реализации программ «регуляторной гильотины» отводится Министерству юстиции Российской Федерации. Пересмотреть акты совсем не просто: их проверка осуществляется вручную, титульный лист каждого документа копируется и сверяется их актуальность по базам. Трети советских правительственных актов в правовых базах просто не нашли. Оказалось, что некоторые из них существуют только как ссылки в других актах, но найти их отдельно невозможно. Среди актов, которые проверяло ведомство, были постановление о кролиководках и звероводах-любителях, инструкция по предупреждению оспы коз и правила убоя скота на мясо, которые предписывают окружать скотобойню изгородью. Пока согласована отмена около 60% советских актов, но это лишь результат анализа актов РСФСР. После первого этапа проверки Министерство юстиции Российской Федерации предлагает отменить почти 1300 норм¹.

В процесс работы «регуляторной гильотины» активно включены органы прокуратуры. Генеральный прокурор Российской Федерации Ю.Я.Чайка, выступая на Санкт-Петербургском экономическом форуме в 2019 году, отметил, что «в 2018 году по требованию прокуроров отменено или изменено 30 тыс. незаконных актов, создававших административные барьеры для предпринимателей и инвесторов. Всего за 2018 год дисциплинарные и административные наказания в этой

нию Российской Федерации от 20.02.2019 // Официальный сайт Президента Российской Федерации. — URL: <http://www.kremlin.ru> (дата обращения: 20.03.2019).

¹ Интернет-издание «Ведомости». [Электронный ресурс]. — URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2019/11/07/815740-minyust-uspel> (дата обращения: 12.12.2019).

связи назначены почти 35 тыс. должностных лиц; также ежегодно отменяется до 20 тыс. постановлений о возбуждении уголовного дела»¹.

Таким образом, на сегодняшний день «регуляторная гильотина» является крайне важной и значимой как для государства, так и для предпринимателей процедурой, инициированной Президентом Российской Федерации и постепенно реализуемой органами государственной власти, итогом которой станет существенное снижение административного давления на бизнес и полная ликвидация излишних контрольных процедур и ряда существующих в настоящее время процессов согласования вопросов, возникающих при осуществлении предпринимательской деятельности.

К примеру, в 2017 году по протестам прокуроров отменено или изменено 19 тыс. правовых актов, которые содержали требования, ущемляющие права предпринимателей. Прокурорское вмешательство необходимо в целях приведения таких нормативных правовых актов в соответствие с требованиями изменяющегося федерального законодательства. Наибольшее их количество оспорено прокурорами Чувашской республики (376), Республики Башкортостан (228), Волгоградской (205), Курской (196), Тамбовской (121) областей, Красноярского края (102)².

В Свердловской области при изучении Порядка осуществления муниципального земельного контроля установлено, что «им определялись дополнительные основания для проведения внеплановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, не предусмотренные федеральным законодательством. В частности, к таким основаниям относились выявленные по итогам обследования объекта земельных отношений признаки нарушений, за которые законодательством предусмотрена административная и иная ответственность. В связи

¹ Выступление Генерального прокурора Российской Федерации Ю.Я. Чайки на Санкт-Петербургском экономическом форуме // Генеральная прокуратура Российской Федерации : официальный сайт. – URL: <https://genproc.gov.ru/> (дата обращения : 21.07.2019).

² О мерах по улучшению условий ведения бизнеса и снижению административной нагрузки на предпринимателей : информационное письмо Генерального прокурора Российской Федерации Президенту Российской Федерации В.В. Путину от 03.10.2017 // Архив Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

с этим губернатору Свердловской области принесен протест, который рассмотрен и удовлетворен; в правовой акт внесены необходимые изменения¹».

В Челябинской области выявлены нарушения в 7 административных регламентах осуществления регионального контроля (надзора), которые также противоречили Федеральному закону от 26.12.2008 № 294-ФЗ, что послужило основанием для прокурорского реагирования и последующей корректировки незаконных нормативных правовых актов.

Опротестование большей части нормативных правовых актов связано с их несвоевременным приведением органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствие с изменившимися положениями федерального законодательства². Всего в 2019 году прокурорами с целью обеспечения законности регионального и муниципального нормотворчества принесено 138 тыс. протестов, внесено 14,5 тыс. представлений, в суды направлено более 350 административных исковых заявлений. По принятым мерам реагирования откорректировано или отменено около 2,9 тыс. региональных и 150 тыс. муниципальных нормативных правовых актов³.

Прокурорам также следует внимательно относиться к проектам правовых актов, особенно на муниципальном уровне, где согласно статистике выявляется наибольшее количество нарушений. Полнота и законность муниципальной нормативной базы являются обязательными условиями обеспечения верховенства закона и единства правового пространства. Ненадлежащая организация органами местного самоуправления мониторинга законодательства, отсутствие в сельских поселениях специалистов с правовой подготовкой, актуальных правовых баз, тиражирование дефектных норм при подготовке проектов нормативных правовых актов разными муниципальными образованиями приводят к принятию незаконных нормативных правовых актов.

¹ Генеральная прокуратура Российской Федерации : официальный сайт. – URL: <https://genproc.gov.ru/> (дата обращения: 17.03.2020).

² Обзор практики прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации в Уральском федеральном округе от 13.06.2018 // Архив Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

³ Данные статистического отчета прокуратуры за 2019 год по форме ОН.

Законодательство Российской Федерации динамично развивается, и задача местной власти — оперативно реагировать на эти изменения, своевременно приводить в соответствие с ними муниципальную правовую базу. Эффективность такой работы во многом зависит от взаимодействия прокуратуры с органами местного самоуправления, которое призвано оказывать положительное влияние на выполнение общих задач в сфере муниципального нормотворчества.

Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» на органы прокуратуры возложено не только осуществление надзора за законностью действующих нормативных правовых актов, но и участие в правотворческой деятельности на стадии их разработки и принятия.

Одной из целей работы прокуроров на этом направлении является предотвращение принятия муниципальных правовых актов, противоречащих Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству. В рамках участия в правотворческой деятельности органов местного самоуправления прокурорами реализуются полномочия по проведению правовой экспертизы, которая является эффективным инструментом, позволяющим выявить и устранить нарушения в нормативном акте уже на стадии его принятия, сократить число мер прокурорского реагирования. При проведении правовой экспертизы проекты нормативных актов изучаются прокурорами на предмет соответствия федеральному законодательству, наличия коррупциогенных факторов и нарушений правил юридической техники. При наличии данных фактов разработчику направляется отрицательное заключение на проект, а в случае официального опубликования проекта правового акта возможно принесение протеста с обоснованием необходимости исключения из проекта положений, противоречащих федеральному законодательству.

Следует отметить, что на муниципальном уровне принимается значительное число правовых актов, затрагивающих экономические права граждан, в связи с чем именно в этом направлении необходима активная работа прокурора. В то же время аналогичные действия следует проводить и в отношении правовых актов, принимаемых органами государственной власти.

Анализ научных трудов и надзорной деятельности прокуратуры позволяет выявить наиболее типичные нарушения при принятии нормативных и иных правовых актов. К ним относятся:

- несоответствие или противоречие нормативного акта Конституции Российской Федерации и действующему федеральному и региональному законодательству;
- нарушение процедуры подготовки и принятия акта;
- превышение полномочий при издании нормативного или правового акта;
- неправильное использование понятий и терминов.

Изучение прокурорской практики позволяет заключить, что нормативный правовой акт, принятый соответствующим уполномоченным органом и его должностными лицами в сфере экономических отношений, может быть признан прокурором законным, если:

- нормативный правовой акт принят правомочным органом и соответствует компетенции этого органа;
- нормативный правовой акт не содержит норм, противоречащих действующему законодательству и ущемляющих права граждан.

Прокуроры должны стремиться к тому, чтобы не допускать издания незаконных правовых актов, а этого можно достичь лишь при условии своевременного получения информации о подготовке и содержании того или иного правового акта.

Прокурор города, района, его заместители либо по их поручению — другие прокурорские работники, согласно Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации», могут присутствовать при обсуждении проекта нормативного правового акта на заседаниях представительных и исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления, их комиссий, структурных подразделений. Это позволяет прокурорам разъяснить свою правовую позицию непосредственно в отношении данного проекта и предупредить возможные последствия принятия и действия незаконного правового акта.

Однако наиболее эффективный способ проверки законности правовых актов — анализ этих актов по месту их принятия: это позволяет понять причины, вызвавшие необходимость разработки того или иного правового акта, и ознакомиться с материалами, ставшими основанием для их принятия.

Начинать проверку законности нормативных правовых актов органов государственной власти и органов местного самоуправления следует с ознакомления с материалами проверок, проведенных ранее; если данными органами при принятии актов прежде были допущены нарушения, необходимо учесть, какие законы нарушались чаще других, а также выяснить, отменены ли незаконные акты.

Если прокурор делает вывод о незаконности изданного нормативного правового акта, он приносит протест в орган или должностному лицу, принявшему данный акт. В случае отсутствия уверенности в том, что протест будет своевременно и объективно рассмотрен, прокурору, не принося протеста, обращается с заявлением в суд: эта мера позволит реально устранить нарушение закона и сократить срок действия незаконного правового акта.

Согласно ст. 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» прокурор приносит протест на правовые акты, противоречащие действующему законодательству, или обращается в судебные органы с требованием о признании таких актов недействительными.

Следует помнить, что, в отличие от ранее действовавшего законодательства, дела об оспаривании нормативных правовых актов, затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, рассматриваются в порядке административного судопроизводства в соответствии с положениями Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации¹. Исключения составляют в соответствии со статьями 29 и 192 АПК РФ нормативные правовые акты и ненормативные акты, регулирующие вопросы интеллектуальной собственности.

¹ Собрание законодательства РФ. 2015. № 10. Ст. 1391

Так, статьей 1 КАС РФ установлено, что суды в порядке, предусмотренном настоящим Кодексом, рассматривают и разрешают подведомственные им административные дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, в том числе административные дела: об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части; об оспаривании актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами.

В связи с этим в случае выявления нормативного правового акта в сфере экономических отношений, противоречащего действующему законодательству, прокуроры должны обращаться в суд. Правомочия прокурора в данном случае определяются исходя из выполнения им полномочий, направленных на защиту публичных интересов.

Вопросы признания недействующими нормативных правовых актов регулируются главой 21 КАС РФ.

В соответствии с требованиями ч. 2 ст. 208 КАС РФ с административным иском заявлением о признании нормативного правового акта, в том числе принятого референдумом субъекта Российской Федерации или местным референдумом, не действующим полностью или в части в суд может обратиться прокурор в пределах своей компетенции. При этом прокурор должен быть уверен в правильности позиции по оспариваемому нормативному правовому акту, поскольку если в последующем он откажется от своего искового заявления, суд все же может рассмотреть дело по существу.

Удовлетворяя заявление прокурора о признании противоречащим закону оспариваемого нормативного правового акта, суд признает этот акт не действующим полностью или в части. Данный нормативный правовой акт не может применяться с момента вступления в законную силу решения суда, т. е. немедленно после принятия этого решения. Орган (лицо), принявший оспоренный акт, должен привести его в соответствие с законом или иным нормативным правовым актом, имеющим большую юридическую силу.

Решение по делу о признании противоречащим закону нормативного правового акта в сфере экономики должно быть направлено судом в официальные издания государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, в которых был опубликован оспариваемый акт, и подлежит незамедлительному опубликованию в средстве массовой информации, в котором он был опубликован.

Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусмотрена прямая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления, принявших (издавших) нормативный правовой акт, который признан судом противоречащим Конституции Российской Федерации, федеральному и региональному законодательству. Эти органы обязаны в установленный решением суда срок отменить данный нормативный правовой акт или отдельные его положения, а также опубликовать информацию о решении суда в течение десяти дней со дня вступления решения суда в силу¹.

Автором проанализирована практическая деятельность органов прокуратуры субъектов Российской Федерации по выявлению и отмене противоречащих закону нормативных правовых актов органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в исследуемой сфере путем принесения протестов или обращения в суд с заявлениями об их оспаривании. При этом выявлены и сформулированы основные недостатки в этой деятельности органов прокуратуры, а также приведены сводные результаты анкетирования прокурорских работников (Приложение № 7).

Итак, основными задачами органов прокуратуры на данном направлении ее деятельности являются:

- недопущение принятия в Российской Федерации и ее субъектах нормативных и ненормативных правовых актов органами государственной власти и местного самоуправления, противоречащих законодательству;

¹ Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

- своевременное выявление фактов принятия нормативных и ненормативных правовых актов органами государственной власти и местного самоуправления, противоречащих законодательству;
- обжалование нормативных правовых актов органов государственной власти и местного самоуправления, противоречащих законодательству, в установленном законом порядке;
- ежемесячный мониторинг принятых на поднадзорной территории нормативных и ненормативных правовых актов органов государственной власти и местного самоуправления, противоречащих законодательству;
- участие в заседаниях представительных органов государственной власти и местного самоуправления с последующим правовым анализом принимаемых актов;
- использование прокурорами субъектов Российской Федерации предоставленного законодательством права законодательной инициативы с учетом оценки конкретной ситуации, складывающейся в регионе.

Помимо прочего надзор за законностью правовых актов как одно из приоритетных направлений деятельности органов прокуратуры при осуществлении прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности определен и в приказе Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 31.03.2008 № 53¹.

Достаточно сказать, что в 2011—2020 гг. выявлено более 100 тыс. незаконных правовых актов органов контроля (надзора), содержащих ограничения прав и свобод субъектов предпринимательской деятельности, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, по которым приняты меры прокурорского реагирования, направленные на устранение выявленных правонарушений; принесено 85 185 протестов, внесено 13 815 представлений, по которым привлечено к дисциплинарной ответственности 8 202 человека. По результатам проведения проку-

¹ Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности : приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 31.03.2008 № 53. [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс».

рорских проверок в отношении субъектов малого и среднего бизнеса выявлено 205 482 нарушения законов, отмечена динамика ежегодного роста указанных нарушений с 16,4% до 25,7%¹.

В ряде субъектов Российской Федерации при осуществлении надзора за соблюдением законности в сфере экономической деятельности прокурорами были отменены правовые акты органов государственной власти и местного самоуправления, принятые с превышением полномочий, устанавливающие дискриминационные условия для осуществления предпринимательской деятельности и незаконные сборы, вменяющие предпринимателям не предусмотренные законом обязанности; были также пресечены действия (бездействие), которые привели или могли привести к ограничению и устранению конкуренции².

В 2020 году Управлением Генеральной прокуратуры Российской Федерации по Уральскому федеральному округу в ходе проверки выявлены региональные правовые акты в сфере регулирования градостроительной деятельности, противоречащие требованиям федеральных законов. Установлено несоответствие положениям Градостроительного кодекса РФ норм Административного регламента по предоставлению государственной услуги по выдаче разрешения на строительство, утвержденного постановлением правительства Курганской области. Данный нормативный правовой акт устанавливал завышенный срок прохождения согласительных процедур, а также не позволял заявителям получать разрешительные документы в электронной форме. Это создавало препятствия для реализации законных прав граждан и предпринимателей в сфере градостроительства.

Подобные противоречия требованиям закона выявлены в административных регламентах Управления государственной охраны объектов культурного на-

¹ Данные статистической отчетности «Сведения о работе прокурора по надзору за исполнением законодательства контролирующими органами в сфере защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» по форме ГМК за 2011—2020 гг.

² Паламарчук, А.В. Надзор за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности / А.В. Паламарчук // Законность. 2008. № 11. С. 8—11.

следования Свердловской области и Комитета по архитектуре и строительству Курганской области.

Федеральному законодательству также не соответствовали положения Административного регламента предоставления муниципальной услуги «Выдача градостроительных планов земельных участков», утвержденного постановлением администрации г. Екатеринбурга. Этот нормативный акт предусматривал более длительный срок оформления и выдачи органом местного самоуправления документации по планировке территории, что могло повлечь нарушение прав и законных интересов заявителей.

Заместитель Генерального прокурора Российской Федерации Игорь Ткачев принес протесты на противоречащие федеральному законодательству нормативные правовые акты. По результатам их рассмотрения органы государственной власти и местного самоуправления отменили незаконные административные регламенты¹.

Таким образом, основная задача прокурора на данном направлении – своевременное выявление незаконных правовых актов и принятие полного комплекса мер, направленных на их отмену или изменение.

2. Правовая защита имущественных отношений граждан (частной собственности).

Вопросы защиты прав граждан в экономической сфере, закрепленных в Конституции, стали предметом рассмотрения на заседаниях коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации в 2016—2020 гг.; в решениях отмечено, что органами прокуратуры активно реализовывались задачи обеспечения законности и правопорядка, приоритетным направлением прокурорского надзора оставалось соблюдение прав граждан, защита интересов государства и общества, субъектов предпринимательской деятельности.

Особое внимание при этом, как свидетельствуют результаты проведенного исследования (материалы прокурорской практики, научные труды, статистиче-

¹ Генеральная прокуратура Российской Федерации : официальный сайт. – URL: <https://genproc.gov.ru/> (дата обращения: 08.06.2020).

ские данные и др.), требуется уделять обеспечению реальной защиты права частной собственности граждан средствами прокурорского надзора.

По мнению автора диссертации, в настоящее время наиболее остро встает вопрос защиты права частной собственности граждан, в связи с чем необходима активизация работы прокурора по надзору за исполнением законов именно в этой сфере.

По обоснованной оценке Д.Ю.Туманова, право частной собственности является одним из ключевых элементов демократического общества, которое обуславливает реальную свободу человека в сфере экономических отношений, дает реальные гарантии независимости гражданина от государства и обеспечивает всестороннее развитие личности¹.

Согласно ч. 2 ст. 9 и ст. 35 Конституции Российской Федерации частная собственность признается и защищается государством; каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами. Никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда². Однако практика прокурорского надзора свидетельствует о многочисленных нарушениях прав частной собственности граждан в различных сферах экономических отношений.

В этой связи необходимо рассмотреть ряд вопросов, относящихся к законности в деятельности государственного органа, отвечающего за регистрацию прав собственности на недвижимое имущество и сделок с ним – Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестра).

Проверка Росреестра органами прокуратуры может осуществляться в двух случаях: при наличии жалобы (обращения) гражданина или организации на нарушение их прав при регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним либо на факты рейдерства, а также во исполнение плана работы прокурора по проверке деятельности государственных органов. В обоих случаях методика про-

¹ Туманов, Д.Ю. Право частной собственности в отечественном гражданском праве: история и современность / Д.Ю. Туманов // Гражданское право. 2013. № 5. С. 8—10.

² Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

верки будет одинаковой: ее объектом становятся в первую очередь учетные дела, содержащие документы, предоставляемые заявителями для последующей государственной регистрации, порядок которой определен Федеральным законом от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним¹».

Заявителями при государственной регистрации могут выступать физические и юридические лица, правомочность действий которых должна быть подтверждена соответствующими документами, наличие которых в учетном деле обязательно. Физические лица могут обращаться с заявлением о государственной регистрации непосредственно либо через своих представителей. От имени физических лиц заявления о государственной регистрации могут подавать, в частности, законные представители (родители, усыновители, опекуны) несовершеннолетних в возрасте до 14 лет (ст. 28 ГК РФ²); опекуны недееспособных граждан (ст. 32 ГК РФ³); представители, действующие в силу полномочий, основанных на доверенности или договоре (статьи 182—184 ГК РФ⁴). Несовершеннолетний в возрасте от 14 до 18 лет может подать заявление на государственную регистрацию самостоятельно (без согласия законных представителей). От имени индивидуального предпринимателя может действовать коммерческий представитель на основании договора, содержащего указания на полномочия представителя, а при отсутствии таких указаний - также и доверенности.

Актуальным для исследования является вопрос защиты прокурором прав собственности на недвижимое имущество, не являющееся объектом предпринимательской деятельности.

Согласно ст. 45 ГПК РФ прокурор вправе обратиться в суд с заявлением от своего имени в защиту жилищных прав и законных интересов граждан. Здесь возникает вопрос толкования термина «жилищные права»: может ли быть отнесено право частной собственности, к примеру, на недвижимое имущество к жилищным

¹ Там же. 1997. № 30. Ст. 3594.

² Собрание законодательства. 1994. № 32. Ст. 3301.

³ Там же.

⁴ Там же.

правам? Основным механизмом для защиты таких прав будет являться как раз возможность прокурора обратиться в суд, но судебная практика по данному вопросу неоднозначна.

Нормой ст. 45 ГПК РФ также установлено, что прокурор вправе обратиться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан. Заявление в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина может быть подано прокурором только в случае, если гражданин по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд. Указанное ограничение не распространяется на заявление прокурора, основанием для которого является обращение к нему граждан о защите нарушенных или оспариваемых социальных прав, обеспечения права на жилище в государственном и муниципальном жилищном фонде (ст. 45 ГПК РФ¹).

Таким образом, прокурор вправе выступить с судебной защитой нарушенных прав только в первом случае, когда гражданин в силу объективных причин не может сделать это самостоятельно.

Статьей 45 ГПК РФ установлена возможность обращения прокурора с иском в интересах неопределенного круга лиц. К примеру, прокурор вправе обратиться в суд с заявлением о взыскании денежных средств в пользу внебюджетных фондов (Пенсионного фонда РФ, Фонда обязательного медицинского страхования), указывая на обязанность организаций и индивидуальных предпринимателей своевременно вносить оплату в интересах застрахованных работающих граждан.

Другой пример – надзор за реализацией норм жилищного законодательства, запрещающего размещение гостиниц в жилых домах. Так, прокуратура г. Сортавала Республики Карелия провела проверку, «в ходе которой выявлены нарушения требований законодательства при предоставлении гостиничных услуг. Установлено, что на втором этаже одного из многоквартирных домов в центре города расположена гостиница, при этом сотрудники гостиницы ограничивают доступ к местам общего пользования, чем препятствуют осуществлению деятельности управляющей организации. Действуя в интересах неопределенного круга лиц,

¹ Там же. 2002. № 46. Ст. 4532.

прокурор обратился в Сортавальский городской суд с иском к собственникам жилого помещения с требованием прекратить его использование для предоставления гостиничных услуг. Суд удовлетворил требования прокурора»¹.

Следует отметить, что зачастую экономические права граждан нарушаются органами управления коммерческих и некоммерческих организаций, их должностными лицами. К примеру, неоднократно выявлялись случаи привлечения денежных средств граждан на заведомо невыполнимых условиях коммерческими и некоммерческими организациями. Ярким примером является корпорация «Социальная инициатива», деятельность которой стала объектом пристального внимания органов прокуратуры. Указанная организация действовала по принципу «финансовой пирамиды». Условиями договора с гражданами являлось инвестирование денежных средств в строительство, при этом фактически у корпорации не имелось документов, дающих право на осуществление строительной деятельности, а полученные средства использовались далеко не по назначению². Органами прокуратуры принимался весь комплекс мер прокурорского реагирования – вносились представления, направлялись многочисленные иски, в результате которых права граждан были восстановлены.

В последние годы наиболее острым является вопрос защиты прав граждан при их участии в долевом строительстве, где широко распространены различные нарушения законодательства – от изменения сроков строительства до полного неисполнения обязательств по договору. В этой связи органам прокуратуры необходимо обращать пристальное внимание на долевое строительство и осуществлять полный комплекс надзорных мероприятий на объектах строительства, в которых привлечены денежные средства граждан³.

Действующее сейчас жилищное законодательство закрепляет вполне определенные положения, предусматривающие защиту права собственности дольщи-

¹ Генеральная прокуратура Российской Федерации : официальный сайт. – URL: <https://genproc.gov.ru/> (дата обращения: 15.05.2020).

² Генеральная прокуратура Российской Федерации : официальный сайт. – URL: <https://genproc.gov.ru/> (дата обращения: 15.05.2020).

³ Паламарчук, А.В. Прокурорский надзор за исполнением законов о защите права частной собственности / А.В. Паламарчук, Н.Д. Бут. – М. : Планета, 2017. С. 6.

ков. Они содержатся в ГК РФ (глава 26), а также в Федеральном законе от 30.12.2004 № 214-ФЗ¹, включающем исчерпывающий перечень случаев, которые допускают привлечение денежных средств, связанное с возникающим у граждан правом собственности на жилые помещения в многоквартирных домах, которые на момент привлечения таких денежных средств не введены в эксплуатацию (ст. 1). Для усиления гарантий защиты права собственности участников долевого строительства ст. 3 Федерального закона от 30.12.2004 № 214-ФЗ установлено, что застройщик вправе привлекать их денежные средства для строительства (создания) многоквартирного дома и (или) иных объектов недвижимости только после получения в установленном порядке разрешения на строительство, опубликования, размещения и (или) представления проектной декларации и государственной регистрации застройщиком права собственности на земельный участок, предоставленный для строительства (создания) многоквартирного дома и (или) иных объектов недвижимости, в состав которых будут входить объекты долевого строительства, либо договора аренды, договора субаренды такого земельного участка.

Статья 4 Федерального закона от 30.12.2004 № 214-ФЗ содержит жестко регламентированные требования к содержанию договора участия в долевом строительстве, а статья 6 – к срокам передачи застройщиком объекта долевого строительства участнику долевого строительства. Договор должен содержать:

1) определение подлежащего передаче конкретного объекта долевого строительства в соответствии с проектной документацией застройщиком после получения им разрешения на ввод в эксплуатацию многоквартирного дома и (или) иного объекта недвижимости;

2) срок передачи застройщиком объекта долевого строительства участнику долевого строительства;

3) цену договора, сроки и порядок ее уплаты;

¹ Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости : Федеральный закон от 30.12.2004 № 214-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2005. № 1 (Ч. 1). Ст. 40.

- 4) гарантийный срок на объект долевого строительства;
- 5) способы обеспечения исполнения застройщиком обязательств по договору.

Если в договоре участия в долевом строительстве перечисленные условия отсутствуют, договор считается незаключенным.

Право собственности участников долевого строительства по договору защищено жестко установленным законом правилом о целевом использовании застройщиком денежных средств участников с указанием не подлежащего расширению перечня этих целей (ст. 18 Федерального закона от 30.12.2004 № 214-ФЗ):

- строительство (создание) многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости в соответствии с проектной документацией или возмещение затрат на их строительство (создание), а также ряд затрат, связанных с процессом строительства, в том числе на подготовку проектной документации и выполнение инженерных изысканий для строительства;

- строительство систем инженерно-технического обеспечения, необходимых для подключения (технологического присоединения) многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости к сетям инженерно-технического обеспечения, если это предусмотрено соответствующей проектной документацией; и др.

Государственный контроль (надзор) в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости осуществляется уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, на территории которого осуществляется данное строительство (ст. 23).

Следует отметить, что в Федеральном законе от 30.12.2004 № 214-ФЗ предусмотрено, что контролирующий орган вправе обратиться в арбитражный суд с заявлением о приостановлении на определенный срок осуществления застройщиком деятельности, связанной с привлечением денежных средств участников долевого строительства для строительства (создания) многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости, в случае, если:

- 1) более чем на тридцать дней задержано представление отчетности, предусмотренной действующим законодательством;

2) застройщиком не соблюдаются нормативы финансовой устойчивости его деятельности, установленные Правительством Российской Федерации;

3) застройщик не удовлетворяет требования участников долевого строительства по денежным обязательствам, предусмотренным законодательством о долевом участии, и (или) не исполняет обязанность по передаче объекта долевого строительства в течение трех месяцев со дня наступления удовлетворения таких требований и (или) исполнения такой обязанности. При этом указанные требования в совокупности должны составлять не менее чем 100 тыс. рублей;

4) застройщиком не исполнялись положения законодательства о долевом участии в строительстве, при условии, что в течение года к застройщику два и более раза применялись предусмотренные указанным законодательством меры воздействия¹.

Контроль за исполнением вышеназванного закона, как правило, осуществляют исполнительные органы власти субъектов Российской Федерации, поэтому при проверке на проблемном объекте законодательства о долевом участии в строительстве жилых домов органам прокуратуры следует привлекать специалистов данных органов. Итогом проверки, помимо представления прокурора, может стать и обращение в суд о приостановлении деятельности строительной организации. При этом законом не запрещается подача такого заявления органами прокуратуры в интересах лиц, инвестировавших денежные средства в строительство, однако именно тех, чьи права были нарушены непосредственно при использовании данных денежных средств. В то же время в первую очередь необходимо обратить внимание на то, приняты ли указанным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации должные меры для защиты прав граждан. В случае их отсутствия прокурор обязан принять соответствующие меры реагирования.

Такая важная социально значимая область, как строительство жилья с долевым участием физических лиц, требует особого внимания. Прокурорский надзор за исполнением законодательства государственными органами в этом случае имеет особое значение. Отношения в связи с участием в долевом строительстве явля-

¹ Собрание законодательства РФ. 2005. № 1 (Ч. 1). Ст. 40.

ются объектом и частноправового, и публично-правового регулирования, и прокурорский надзор призван обеспечить надлежащие гарантии прав и законных интересов всех участников этих отношений, но прежде всего защиту права частной собственности лиц, заключивших договоры долевого участия, передавших денежные средства на строительство жилья и имеющих право на получение его в собственность. Особую роль здесь играет вопрос о пределах вмешательства органов прокуратуры при осуществлении надзора за исполнением законов о защите права частной собственности участников долевого строительства¹. Практика показывает, что негативная ситуация на рынке строительства жилья с долевым участием складывается в результате ненадлежащего исполнения органами государственной власти и местного самоуправления своих контрольно-разрешительных полномочий. В этих условиях вмешательство прокурора необходимо. Во многих случаях надзорная деятельность прокурора связана с частноправовыми сделками, заключенными между застройщиком и физическим или юридическим лицом, передававшим денежные средства на строительство жилья. При несоответствии договора долевого участия в строительстве действующему законодательству прокурор направляет застройщику предписание с требованием о приведении договора в соответствии с нормами закона.

Следует также отметить, что граждане, права которых нарушены при осуществлении долевого участия в строительстве, в первую очередь за защитой обращаются именно в органы прокуратуры, о чем свидетельствует приведенная ранее статистика таких правонарушений и количество принимаемых мер прокурорского реагирования. В этой связи стоит согласиться с мнением о том, что в силу имеющихся реалий, часто связанных с недостаточной правовой грамотностью сторон частноправовых отношений в долевом строительстве, вмешательство прокурора в эти отношения бывает необходимо, поскольку типовые договора участия в долевом строительстве, которые являются объектом проверки, обычно рассчи-

¹ Паламарчук, А.В. Прокурорский надзор за исполнением законов о защите права частной собственности / А.В. Паламарчук, Н.Д. Бут. – М. : Планета, 2017. С. 163.

таны на неопределенный круг лиц, в защиту которого должен выступать прокурор¹.

Рассматривая вопросы надзора за исполнением законодательства о собственности, следует также остановиться на защите прокурорами конституционного права частной собственности на землю, многочисленные нарушения которого также допускаются в настоящее время.

Земельный кодекс Российской Федерации на основе положений ст. 36 Конституции Российской Федерации закрепил право частной собственности граждан и юридических лиц на землю и ее использование, а именно: на постоянное (бессрочное) пользование, пожизненное наследуемое владение земельными участками, на аренду земельных участков, безвозмездное срочное пользование земельными участками, на ограничение пользования чужими земельными участками.

Определяя порядок и условия пользования землей, Земельный кодекс Российской Федерации предписывает руководствоваться принципами учета значения земли как основы жизни и деятельности человека; приоритета охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства в сельском и лесном хозяйстве перед использованием земли в качестве недвижимого имущества; приоритета охраны жизни и здоровья человека; участия граждан и общественных организаций в решении вопросов, касающихся их прав на землю; единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ним объектов; приоритета сохранения особо ценных земель и особо ценных охраняемых территорий; платности использования земли; деления земель по целевому назначению на категории; сочетания интересов общества и законных интересов граждан и др.

По обоснованному мнению А.В. Калугиной, при осуществлении надзора за реализацией конституционных прав граждан особое внимание следует уделять выявлению нарушений земельных прав граждан².

¹ Паламарчук, А.В. Прокурорский надзор за исполнением законов о защите права частной собственности / А.В. Паламарчук, Н.Д. Бут. – М. : Планета, 2017. С. 166—167.

² Калугина, А.В. Прокурорский надзор за исполнением земельного законодательства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.В. Калугина. - М., 2013.

С этой целью в органах государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, в органах земельного контроля прокурор знакомится с решениями, постановлениями и распоряжениями, протоколами сессий и заседаний, послуживших основаниями для их принятия, выясняя следующие основные вопросы:

- соответствуют ли Земельному кодексу Российской Федерации изданные органами представительной и исполнительной власти законодательные и иные нормативные акты в сфере земельных правоотношений;

- приведены ли в соответствие с Земельным кодексом Российской Федерации и соответствуют ли в целом федеральному законодательству нормативные правовые акты органов представительной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации, местного самоуправления, а также органов государственного управления и контроля, принятые в соответствии с предоставленной им компетенцией по вопросам, подлежащим проверке;

- соблюдаются ли требования Земельного кодекса Российской Федерации при ограничении прав на землю и оборотоспособности земельных участков на отдельных территориях; соответствуют ли этим требованиям правовые акты по данным вопросам;

- выполняются ли требования законодательства при решении вопроса об установлении частных и публичных сервитутов;

- соблюдается ли установленный порядок предоставления земельных участков в собственность, аренду, бессрочное пользование, безвозмездное срочное пользование;

- соответствует ли действующему законодательству порядок предоставления земельных участков для строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности; проводятся ли в установленных законом случаях торги (конкурсы, аукционы) по продаже земельных участков и на заключение договора аренды, соблюдается ли установленный порядок проведения торгов;

- допускались ли случаи необоснованного отказа в предоставлении земельных участков и волокиты при рассмотрении соответствующих заявлений;

- соблюдаются ли требования по нормативам предоставления земельных участков; установлены ли такие предельные (минимальные и максимальные) размеры земельных участков, предоставляемых гражданам в собственность из находящихся в государственной и муниципальной собственности земель для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства, садоводства, огородничества, животноводства, дачного строительства (законами субъектов Российской Федерации), для ведения личного подсобного хозяйства и индивидуального жилищного строительства (нормативными правовыми актами органов местного самоуправления).

В государственных комитетах по земельным ресурсам и землеустройству прокурорам рекомендуется выяснять следующие вопросы:

- соблюдаются ли требования по оформлению документов о межевании, представляемых для постановки земельных участков на государственный кадастровый учет;

- соблюдаются ли требования к оформлению заявок о постановке земельных участков на государственный кадастровый учет;

- соблюдается ли порядок заполнения и выдачи свидетельств о государственной регистрации прав на недвижимое имущество;

- соблюдается ли порядок заполнения и выдачи сообщений об отказах в государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним;

- даются ли при необходимости разъяснения заявителям о порядке направления их обращений на рассмотрение должностным лицам и учреждениям согласно их компетенции.

Нельзя обойти вниманием и еще одну составляющую экономических прав граждан – право интеллектуальной собственности. Достаточно длительный период времени вопросу защиты этих прав органами прокуратуры не уделялось должного внимания. Отчасти это связано с отсутствием четко выработанного законодательного подхода к защите таких прав.

Как отмечает Н.Д. Бут, «защита интеллектуальной собственности является фундаментом эффективной экономики, а инновации выступают в качестве необходимых инструментов для реализации свободы экономической деятельности¹».

Надзор за соблюдением законодательства об интеллектуальной собственности действительно является новеллой в прокурорской практике. Ряд вопросов, связанных с охраной и защитой авторских и смежных прав, освещен в методических рекомендациях И.С. Викторова, Н.Д. Бут². Однако эти работы касаются вопросов исполнения законодательства об интеллектуальной собственности в широком плане, а не правовой защиты экономических прав граждан в данной сфере. Теперь этот правовой пробел восполнен изданной в 2017 году работой А.В. Паламарчука и Н.Д. Бут, в которой глава 3 посвящена прокурорскому надзору (включая его правовые и организационные основы) за исполнением законов о защите прав на объекты интеллектуальной собственности. В данной работе обоснованно указано, что, «несмотря на совершенствование нормативного правового регулирования вопросов интеллектуальной собственности, анализ исполнения данного законодательства показывает: проблема обеспечения законности в названной сфере правоотношений по-прежнему имеет место»³.

Исходя из данной объективной оценки, по мнению автора, в настоящее время прокуроры должны быть ориентированы на выявление и устранение нарушений интеллектуальных прав граждан. С этой целью им предлагается в ходе проверок исполнения законодательства об авторском праве и смежных правах обратить внимание на следующий основной перечень вопросов:

- не нарушаются ли исключительные права исполнителя;
- не нарушаются ли права производителей фонограммы, в том числе исключительные права на использование фонограммы в любой форме, включая право

¹ Бут, Н.Д. Теоретические, правовые и организационные основы прокурорского надзора за исполнением законов о свободе экономической деятельности в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук / Н.Д. Бут. – М., 2011. С. 154.

² Викторов, И.С. Бут, Н.Д. Прокурорский надзор за исполнением законодательства об интеллектуальной собственности. М., 2003.

³ Паламарчук, А.В. Прокурорский надзор за исполнением законов о защите права частной собственности / А.В. Паламарчук, Н.Д. Бут. – М. : Планета, 2017. С. 288.

на получение вознаграждения за использование фонограммы;

- представляются ли организациями, управляющими имущественными правами на коллективной основе, собранное вознаграждение исключительно для выплаты обладателям авторских и смежных прав;

- регулярно ли выплачиваются собранные суммы вознаграждения организациями, управляющими имущественными правами на коллективной основе, пропорционально фактическому использованию произведений и объектов смежных прав.

Таким образом, основными задачами, стоящими перед прокурорами и подлежащими первостепенному решению для достижения эффективной защиты права частной собственности, являются:

- обеспечивать своевременное выявление и устранение нарушений закона при издании органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления нормативных правовых актов, ущемляющих права частной собственности или создающих условия для их нарушения;

- пресекать нарушения законодательства о защите права частной собственности граждан в жилищной, жилищно-коммунальной сферах и сфере земельных правоотношений;

- активно реализовывать процессуальные полномочия по обращению в суд с заявлением в защиту права собственности граждан, которые по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не могут это сделать самостоятельно;

- своевременно выявлять и устранять нарушения права частной собственности граждан в сфере долевого строительства;

- максимально использовать полномочия по обеспечению административного и уголовного наказания лиц, виновных в противоправных посягательствах на частную собственность;

- принимать своевременные и адекватные меры прокурорского реагирования, способствующие восстановлению нарушенного права собственности неправомерными действиями судебных приставов-исполнителей;

- принимать исчерпывающий комплекс мер прокурорского реагирования на нарушения права собственности предпринимателей;
- пресекать нарушения законодательства, способствующие незаконному завладению предприятиями и имущественными комплексами (рейдерству);
- повышать эффективность прокурорского надзора за исполнением законов о защите прав на объекты интеллектуальной собственности.

Решение указанных задач будет способствовать достижению основной цели прокурорского надзора в рассматриваемой области в рамках предоставленных законом полномочий, т. е. способствовать эффективной защите права частной собственности.

Ярким примером нарушения экономических прав граждан и юридических лиц являются нарушения, допускаемые налоговыми органами. Проведенный диссертантом анализ практики прокурорского надзора позволяет выделить следующие типичные нарушения прав налогоплательщиков, с которыми прокурор сталкивается при проверках или разрешении жалоб, поступивших от физических лиц и субъектов предпринимательской деятельности на действия налоговых органов:

- неправомерный отказ в государственной регистрации индивидуального предпринимателя либо юридического лица, необоснованно выставленное требование об уплате налога и сбора при отсутствии налогооблагаемой базы;
- необоснованное привлечение налогоплательщика к налоговой либо административной ответственности за неуплату или несвоевременную уплату налогов и сборов в случае отсутствия фактических оснований для привлечения данного лица к такой ответственности;
- неправомерный отказ в возмещении из бюджета налогоплательщику сумм налогов и сборов, обязательных к выплате в соответствии с положениями Налогового кодекса Российской Федерации, или неправомерный отказ в предоставлении рассрочки по уплате налога и сбора;
- неправомерный отказ в предоставлении льгот по уплате налогов и сборов; необоснованные меры принудительного взыскания суммы недоимки по налогам и сборам;

- выставление инкассового поручения, взыскание задолженности по налогам и сборам за счет имущества должника и другие;
- отсутствие согласования с прокурором внеплановой налоговой проверки;
- отсутствие согласования с прокурором наложения ареста на имущество должника, за счет которого возможно взыскание недоимки по налогам и сборам;
- нарушение установленных налоговым законодательством сроков проведения налоговых проверок; нарушение установленного налоговым законодательством порядка проведения налоговых проверок.

Говоря непосредственно о защите прав налогоплательщиков при возникновении указанных ситуаций, необходимо отметить, что приоритетным направлением деятельности органов прокуратуры должно являться обеспечение должной защиты их прав и законных интересов. Согласно позиции Генеральной прокуратуры Российской Федерации, «признание незаконным действия налогового органа является основанием для внесения представления с требованием об устранении нарушений закона в случае выявления прокурором аналогичных случаев с другим налогоплательщиками, которые не обжаловали аналогичные решения¹».

При осуществлении надзорных мероприятий в первую очередь необходимо исключить из прокурорской практики подмену функций контролирующих органов, а мерами прокурорского реагирования добиваться выполнения соответствующими контролирующими органами обязанностей по выявлению и устранению правонарушений, направления в установленных законом случаях материалов в органы прокуратуры и предварительного расследования.

Так, изменения, внесенные в 2017 году в ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», прямо закрепили, что при осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы. Проверка исполнения законов проводится на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, тре-

¹ Генеральная прокуратура Российской Федерации : официальный сайт. – URL: <https://genproc.gov.ru/> (дата обращения: 15.05.2020).

бующих принятия мер прокурором, в случае если эти сведения нельзя подтвердить или опровергнуть без проведения указанной проверки¹.

Кроме того, в соответствии с указанными изменениями решение о проведении проверки принимается прокурором или его заместителем и доводится до сведения руководителя или иного уполномоченного представителя проверяемого органа (организации) не позднее дня начала проверки. В решении о проведении проверки в обязательном порядке указываются цели, основания и предмет проверки.

В случае если в ходе такой проверки получены сведения, указывающие на наличие в деятельности проверяемого органа (организации) иных нарушений законов, требующих принятия мер прокурором, подтвердить или опровергнуть которые невозможно без проведения проверки, прокурор или его заместитель принимает мотивированное решение о расширении предмета указанной проверки или решение о проведении новой проверки и доводит принятое решение до сведения руководителя или иного уполномоченного представителя проверяемого органа (организации) не позднее дня его принятия².

Таким образом, каждая проводимая прокурором проверка государственного органа должна быть обоснована и мотивирована нарушениями закона, при этом важна результативность такой проверки — мерами прокурорского реагирования необходимо добиваться устранения нарушений экономических прав граждан в процессе реализации полномочий органов власти, привлечения виновных лиц к административной и уголовной ответственности.

3. Правовая защита экономических прав граждан средствами прокурорского надзора в конкретных экономических сферах.

Все ранее упомянутые направления законодательства, регулирующего различные экономические правомочия граждан, заслуживают особого внимания со стороны органов прокуратуры в процессе их реализации.

¹ Собрание законодательства РФ. 2017. № 11. Ст. 1536.

² Собрание законодательства РФ. 2017. № 11. Ст. 1536.

Как уже было отмечено ранее, один из способов участия граждан в экономической деятельности — вложение денежных средств в кредитные и банковские учреждения либо получение от банка заемных средств.

Вклад — денежные средства в валюте Российской Федерации или иностранной валюте, размещаемые физическими лицами в кредитных и банковских учреждениях в целях хранения и получения дохода. Доход по вкладу выплачивается в денежной форме в виде процентов. Вклад возвращается вкладчику по его первому требованию в порядке, предусмотренном для вклада данного вида законом и соответствующим договором. Вклады принимаются только банками, имеющими такое право в соответствии с лицензией, выдаваемой Банком России, участвующими в системе обязательного страхования вкладов физических лиц в банках и состоящими на учете в организации, осуществляющей функции по обязательному страхованию вкладов. Банки обеспечивают сохранность вкладов и своевременность исполнения своих обязательств перед вкладчиками. Привлечение средств во вклады оформляется договором в письменной форме в двух экземплярах, один из которых выдается вкладчику (ст. 36 Закона от 02.12.1990 № 395-1¹).

Зачастую органы прокуратуры уделяют мало внимания проверкам деятельности банковских учреждений. Между тем это является серьезным упущением в надзорной деятельности². Проверки осуществляются поверхностно и исключительно при поступивших жалобах от граждан, в то время как, несмотря на организацию тщательного контроля банковских учреждений со стороны Банка России, существует ряд аспектов банковской деятельности, на которые прокурору необходимо обращать внимание с целью предупреждения возможных нарушений экономических прав граждан.

Следует обратить внимание на существующую систему обязательного страхования вкладов и на ее действие в случае, если по каким-либо причинам банк

¹ О банках и банковской деятельности : Закон РФ от 02.12.1990 № 395-1 // Собрание законодательства РФ. 1996. № 6. Ст. 492.

² Бут, Н.Д. Организация и проведение надзорных проверок по исполнению законодательства в банках и банковской деятельности : метод. пособие / Н.Д. Бут, И.С. Викторов, А.В. Паламарчук. - М., 1999. 128 с.

прекратил осуществление своей деятельности. Введение указанной системы государством является дополнительной гарантией сохранности частного капитала, Банком России на основании проводимого тендера выбирается организация, отвечающая за выплату в случаях отзыва лицензии у банка, его банкротства или иных обстоятельств прекращения его деятельности. Задача органов прокуратуры в данном случае — контроль за исполнением требований законодательства о страховании банковских вкладов в части полноты и своевременности выплат компенсаций, оспаривание неправомерных отказов в осуществлении таких выплат, а в случае необходимости — обращение в интересах отдельных вкладчиков в судебные органы по вопросу взыскания задолженности.

Как уже сказано ранее, денежные средства от населения могут принимать только те банки, у которых имеется лицензия на осуществление данного вида деятельности, соответственно, для таких учреждений существуют установленные законодательством лицензионные требования, соблюдение которых и будет в первую очередь являться предметом прокурорской проверки.

Законом установлены основания для отзыва у кредитной организации лицензии на осуществление банковских операций в случаях¹:

1) установления недостоверности сведений, на основании которых выдана указанная лицензия;

2) задержки начала осуществления банковских операций, предусмотренных этой лицензией, более чем на один год со дня ее выдачи;

3) установления фактов существенной недостоверности отчетных данных;

4) задержки более чем на 15 дней представления ежемесячной отчетности (отчетной документации);

5) осуществления, в том числе однократного, банковских операций, не предусмотренных указанной лицензией;

6) неисполнения федеральных законов, регулирующих банковскую деятельность, а также нормативных актов Банка России, если в течение одного года к кредитной организации неоднократно применялись меры, предусмотренные Фе-

¹ Собрание законодательства РФ. 1996. № 6. Ст. 492.

деральным законом «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»¹, а также неоднократного нарушения в течение одного года требований, предусмотренных положениями Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем»²;

7) неоднократного в течение одного года виновного неисполнения содержащихся в исполнительных документах судов, арбитражных судов требований о взыскании денежных средств со счетов (с вкладов) клиентов кредитной организации при наличии денежных средств на счетах (во вкладах) указанных лиц;

Проверка банковских учреждений на предмет соблюдения лицензионных требований может проводиться прокурором с участием специалиста Банка России, а также на основании сведений, поступающих из иных контролирующих органов. Своевременное выявление таких нарушений позволит не допустить нарушений прав вкладчиков и защитить тем самым частный капитал.

За последние годы актуальным стал вопрос порядка предоставления кредитов населению. Данный процесс зачастую происходит с нарушением требований действующего законодательства о защите прав потребителей, и в этом случае также возможно вмешательство прокурора с целью защиты нарушенных прав.

Так, коммерческие банки в рамках договора кредитования физических лиц направляют кредитные карты почтой. Указанной услугой физические лица зачастую пользуются, обналичивая денежные средства. За открытие и ведение этого счета с физического лица взимаются различного рода платежи.

Согласно п. 1 ст. 16 Закона Российской Федерации от 07.02.1992 № 2300-01³ условия договора, ущемляющие права потребителей по сравнению с правилами, установленными законами или иными правовыми актами Российской Федерации

¹ Там же. 2002. № 28. Ст. 2790.

² Там же. 2001. № 33 (Ч. I). Ст. 3418.

³ О защите прав потребителей : Закон РФ от 07.02.1992 № 2300-01 // Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст.140э

в области защиты прав потребителей, признаются недействительными (это положение также отмечено в исследованиях М.В. Маматова)¹.

В соответствие с п. 1 ст. 819 ГК РФ по кредитному договору банк или иная кредитная организация обязуется предоставить денежные средства (кредит) заемщику в размере и на условиях, предусмотренных договором, а заемщик обязуется возвратить полученную денежную сумму и уплатить проценты за нее².

Согласно Положению о Плане счетов для бухгалтерского учета и порядке его применения (утверждено Банком России от 27.02.2017 № 579-П), действиями, которые обязан совершить банк для создания условий предоставления и погашения кредита (кредиторская обязанность банка), является открытие и ведение ссудного счета³.

Ссудные счета не являются банковскими счетами и используются для отражения в балансе банка для образования и погашения ссудной задолженности, то есть операций по предоставлению заемщикам и возврату ими денежных средств (кредитов) в соответствии с заключенными кредитными договорами.

Следовательно, действия банка по открытию и ведению такого счета не являются самостоятельной банковской услугой.

Таким образом, включение в договор условия о взимании с клиента платежа за открытие ссудного счета ущемляет установленные законом права граждан и является незаконным. Данный вывод подтверждается и Определением ВАС РФ от 7 сентября 2009 г. № ВАС-8274/09.

Кроме того, ст. 10 Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей» и ст. 30 Федерального закона от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности» закреплено право граждан на получение своевременной, необходимой и достоверной информации о заключаемом кредите. К такой информации, в том числе, относятся размер кредита, график его погашения, а также

¹ Маматов, М.В. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о правах потребителей / М.В. Маматов // Законность. 2009. № 4. С. 43—47.

² Собрание законодательства РФ. 1996. № 5. Ст. 410.

³ Положение о Плане счетов для бухгалтерского учета и порядке его применения (утв. Банком России от 27.02.2017 № 579-П). [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

полная стоимость кредита в процентах годовых. Согласно ст. 30 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» полная стоимость кредита рассчитывается кредитной организацией и доводится ею до заемщика – физического лица в порядке, установленном Банком России.

В нарушение указанных положений при заключении банками договоров с физическими лицами в уведомлении о полной стоимости кредита порой не указана необходимая и достоверная информация о полной стоимости кредита по кредитной карте: перечень и размеры платежей, включенных и не включенных в расчет полной стоимости кредита, а также перечень платежей в пользу не определенных в кредитном договоре третьих лиц.

В этой связи заемщик, получая банковскую карту по почте, фактически вводится в заблуждение относительно реальной процентной ставки по кредиту. Процентная ставка по кредиту по карте, полученной почтой, зачастую меняется.

В силу ч. 2 ст. 1 Гражданского кодекса Российской Федерации граждане и юридические лица свободны в установлении своих прав и обязанностей на основе договора и в определении любых, не противоречащих законодательству, условий договора¹.

В соответствии со ст. 9 Федерального закона от 26.01.1996 № 15-ФЗ «О введении в действие части второй Гражданского кодекса Российской Федерации» в случаях, когда одной из сторон в обязательстве является гражданин, использующий, приобретающий, заказывающий либо имеющий намерение приобрести или заказать товары (работы, услуги) для личных бытовых нужд, такой гражданин пользуется правами стороны в обязательстве в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации.

В соответствии с ч. 1 ст. 450 Гражданского кодекса Российской Федерации изменение договора возможно по соглашению сторон, если иное не предусмотрено Гражданским кодексом, другими законами или договором. Согласно статье 310 Гражданского кодекса Российской Федерации односторонний отказ от исполне-

¹ Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

ния обязательства и одностороннее изменение его условий не допускаются, за исключением случаев, предусмотренных законом¹.

В соответствии с положениями ст. 29 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» процентные ставки по кредитам, вкладам и комиссионное вознаграждение по операциям устанавливаются кредитной организацией по соглашению с клиентами, если иное не предусмотрено федеральным законом. Кредитная организация не имеет права в одностороннем порядке изменять процентные ставки по кредитам, вкладам, комиссионное вознаграждение и сроки действия этих договоров с клиентами, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом².

Выборочные прокурорские проверки банков показали, что, заключая договоры кредитования, они совершают и другие нарушения законодательства. Так, в типовых формах банковских договоров кредитования граждан содержатся условия, не соответствующие закону и ущемляющие права заемщиков.

В частности, в договоры включаются условия, согласно которым выдача кредита обуславливается страхованием жизни и трудоспособности заемщиков в пользу кредитора на срок действия договора кредитования. Навязывание банками этих условий ущемляет права заемщика и нарушает п. 2 ст. 16 Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей³», которым запрещено обуславливать приобретение одних услуг обязательным приобретением иных услуг. Кроме того, такие действия банков образуют состав административного правонарушения, предусмотренного п. 2 ст. 14.8 КоАП РФ (включение в договор условий, ущемляющих установленные законом права потребителей).

Согласно нормам статей 5, 29, 30 Федерального закона «О банках и банковской деятельности⁴» взимание с заемщика единовременной платы за открытие и ведение ссудного счета не допускается. Между тем в договорах кредитования вопреки положениям закона содержались условия о платежах за открытие и ведение

¹ Там же. 1994. № 32. Ст. 3301.

² Там же. 1996. № 6. Ст. 492.

³ Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 140.

⁴ Там же. 1996. № 6. Ст. 492.

ссудного счета. Такие незаконные действия банка образуют состав административного правонарушения, предусмотренного п. 2 ст. 14.8 КоАП РФ; об этом свидетельствует и вывод постановления Президиума ВАС РФ от 17.11.2009 № 10349/09¹.

Закон Российской Федерации «О защите прав потребителей» закрепляет право потребителя ознакомиться с необходимой и достоверной информацией об исполнителе услуги и ее качестве, причем информация должна быть представлена в форме, доступной и визуальной, и по содержанию (ст. 8). Заемщикам при оформлении кредитного договора в нарушение закона предлагаются к ознакомлению типовые договоры кредитования и заявления в таком шрифтовом оформлении, которое затрудняет визуальное восприятие их содержания, что не позволяет заемщику тщательно ознакомиться с условиями договора кредитования, получить полную информацию об услуге и сделать правильный выбор при решении вопроса о выборе продукта кредитования.

В нарушение указанных положений федерального законодательства коммерческие банки в одностороннем порядке изменяют процентную ставку по договору о предоставлении потребительского кредита посредством присланной банковской карты, нарушая тем экономические интересы граждан.

Прокурор в случае выявления подобных ситуаций вправе обратиться в суд в защиту интересов физического лица, а также в обязательном порядке внести в банковское учреждение представление с требованием об устранении выявленных нарушений законодательства.

Помимо уже перечисленных случаев прокурор вправе защищать интересы граждан при совершении операций с ценными бумагами.

Нормативным правовым актом, регулирующим защиту прав граждан в данной сфере, является Федеральный закон от 05.03.1999 № 46-ФЗ «О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг»².

¹ Постановление Президиума ВАС РФ от 17.11.2009 № 10349/09. [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Собрание законодательства РФ. 1999. № 10. Ст. 1163.

Так, законом предусмотрено, что в целях защиты прав и законных интересов инвесторов федеральный орган исполнительной власти по рынку ценных бумаг вправе обращаться в суд с исками и заявлениями в защиту государственных и общественных интересов и охраняемых законом интересов инвесторов; о ликвидации юридических лиц или прекращении деятельности индивидуальных предпринимателей, осуществляющих профессиональную деятельность на рынке ценных бумаг без лицензии; об аннулировании выпуска ценных бумаг; о признании сделок с ценными бумагами недействительными, а также в иных случаях, установленных законодательством Российской Федерации о защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг (статья 14 Федерального закона от 05.03.1999 № 46-ФЗ).

Аналогичным образом может поступить и прокурор, выступая в защиту неопределенного круга лиц. Помимо этого задача органов прокуратуры — выявление случаев нарушения лицензионных требований при осуществлении деятельности, связанной с оборотом ценных бумаг, устанавливаемых специальным нормативным правовым актом.

В практическом пособии для прокуроров отмечается, что «органами прокуратуры выявляются многочисленные нарушения законодательства в сфере оборота ценных бумаг¹», которые могут быть классифицированы по следующим основаниям:

1) нарушения прав акционеров:

а) нарушения в сфере раскрытия информации. К данному виду правонарушений относятся непредставление либо представление неполной, недостоверной информации эмитентом — акционерным обществом акционеру (инвестору), в том числе обязательной для раскрытия; нарушение порядка раскрытия информации, ее формы, сроков и способов;

б) нарушения в области учета прав на ценные бумаги. К данному виду нарушений относятся нарушения правил ведения реестра владельцев ценных бумаг, уклонение от передачи регистратору ведения реестра владельцев ценных бумаг и

¹ Настольная книга прокурора: 3-е изд., пер. и доп. Практическое пособие.

воспрепятствование регистратором осуществлению акционером (инвестором) прав по управлению акционерным обществом;

в) нарушения процедуры эмиссии ценных бумаг и корпоративного управления, в частности, воспрепятствование акционерным обществом (эмитентом) осуществлению инвестором прав по управлению хозяйственным обществом; нарушения порядка эмиссии ценных бумаг; публичное размещение, реклама или предложение акционерным обществом (эмитентом) под видом ценных бумаг документов, удостоверяющих денежные и иные обязательства и не являющихся в соответствии с законом ценными бумагами; нарушения порядка проведения общего собрания акционеров и принятия решений органами управления эмитентов;

г) нарушения имущественных прав акционеров, к которым относятся несоблюдение: порядка выплаты дивидендов; порядка конвертации акций, в том числе при реорганизации общества, преимущественного права на приобретение дополнительных акций; порядка расчета с акционерами в случае ликвидации общества;

2) нарушения, допускаемые профессиональными участниками рынка ценных бумаг — брокерами, дилерами, доверительными управляющими, депозитариями, клиринговыми организациями и организаторами торговли на рынке ценных бумаг (фондовыми биржами). К правонарушениям в рассматриваемой сфере относятся: осуществление данных видов деятельности без лицензии или с нарушением лицензионных требований; обман инвесторов относительно инвестиционных качеств ценной бумаги; нарушения законодательства о рекламе; нарушение прав инвесторов на получение необходимой и достоверной информации об эмитенте; нарушения порядка раскрытия обязательной информации о себе как о профессиональном участнике рынка ценных бумаг;

3) использование запрещенных торговых практик:

а) манипулирование ценами. Под данным нарушением понимается понуждение к покупке или продаже ценных бумаг путем предоставления умышленно искаженной информации о ценных бумагах, об эмитентах эмиссионных ценных бумаг, о ценах на ценные бумаги, включая информацию, представленную в рекламе. Более подробно способы манипулирования ценами раскрыты в ч. 2 ст. 51

Федерального закона от 22.04.1996 № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг¹». Установление фактов манипулирования ценами отнесено к исключительной компетенции ФСФР России;

б) нарушения законодательства об инсайдерской информации. Понятие инсайдерской информации и ограничения на ее использование, в том числе в целях манипулирования рынком, а также обязанности инсайдеров установлены Федеральным законом от 27.07.2010 №224-ФЗ «О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации²»;

4) нарушения прав инвесторов в сфере коллективных инвестиций, связанных с деятельностью паевых инвестиционных фондов акционерных инвестиционных фондов, инвестиционных фондов недвижимости. К таким нарушениям относятся: осуществление деятельности управляющей компанией, специализированным депозитарием, лицом, осуществляющим ведение реестра владельцев ценных бумаг без государственной регистрации или без специального разрешения (лицензии), а равно с нарушением условий, предусмотренных специальным разрешением (лицензией), и иные вышеописанные нарушения, в том числе касающиеся порядка раскрытия информации;

Осуществляя надзор за исполнением законодательства о ценных бумагах эмитентами, в первую очередь необходимо определять, соответствует ли вид ценной бумаги удостоверяемым ею правам; соблюдены ли форма и порядок выпуска ценной бумаги; имеет ли она все обязательные реквизиты; надлежащим ли органом принято решение о выпуске ценной бумаги; соблюдены ли требования законодательства, устанавливающие особенности выпуска и оборота эмиссионных ценных бумаг (в случае, если ценная бумага является эмиссионной), в том числе предназначенных для квалифицированных инвесторов.

При выявлении нарушений законодательства о ценных бумагах прокурором может быть принято решение о применении всех мер реагирования, предусмотр-

¹ Собрание законодательства РФ. 1996. № 17. Ст. 1918.

² Там же. 2010. № 31. Ст. 4193.

ренных законодательством: требование об изменении нормативного правового акта; протест на противоречащий закону правовой акт; представление об устранении нарушений закона; объявление предостережения о недопустимости нарушения закона; предъявление в суд (арбитражный суд) иска (заявления) в порядке, установленном ст. 45 ГПК РФ и ст. 52 АПК РФ; возбуждение дела об административном правонарушении; направление материалов в орган предварительного расследования для осуществления уголовного преследования в порядке ст. 37 УПК РФ.

Прокурорами выявляются факты нарушения кредитными организациями законодательства о национальной платежной системе.

Надзор за соблюдением операторами платежных систем, операторами услуг платежной инфраструктуры, не являющимися кредитными организациями, операторами иностранных платежных систем требований закона о национальной платежной системе и принимаемых в соответствии с ним нормативных актов Банка России осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 27.06.2011 № 161-ФЗ «О национальной платежной системе», а за соблюдением операторами по переводу денежных средств, операторами платежных систем, операторами услуг платежной инфраструктуры, являющимися кредитными организациями — в соответствии с законодательством Российской Федерации о банках и банковской деятельности.

Надзор в национальной платежной системе осуществляется на постоянной основе Центральным Банком Российской Федерации и включает в себя:

- дистанционный надзор: анализ документов и информации (включая данные отчетности), которые касаются деятельности операторов по переводу денежных средств, операторов платежных систем, в том числе иностранных платежных систем, операторов услуг платежной инфраструктуры, участников платежных систем, участников иностранных платежных систем, а также организации и функционирования платежных систем, иностранных платежных систем;

- проведение проверок (инспекционных проверок) операторов по переводу денежных средств, операторов платежных систем и операторов услуг платежной инфраструктуры;

- применение мер в случае нарушения закона или принимаемых в соответствии с ним нормативных актов Банка России;

- действия и применение мер принуждения в соответствии в отношении не являющихся кредитными организациями операторов платежных систем и операторов услуг платежной инфраструктуры;

- направление требования об устранении нарушения оператору иностранной платежной системы через его обособленное подразделение на территории Российской Федерации в соответствии с ч. 3.2 ст. 32 Федерального закона от 27.06.2011 № 161-ФЗ; органы прокуратуры вправе запрашивать материалы проверок Банка России и его территориальных подразделений, оценивать полноту и эффективность принятых по их итогам мер, принимать решения о применении мер прокурорского реагирования в случае выявления нарушений прав граждан и неполноты проведенной проверки.

Наибольшее количество жалоб в органы прокуратуры поступает в связи с нарушением положений ст. 9 Федерального закона от 27.06.2011 № 161-ФЗ, регулирующей порядок использования электронных средств платежа. Предметом проверки для органов прокуратуры и основанием для принятия мер реагирования в случае несоблюдения будут являться обязанности оператора по переводу денежных средств, к числу которых законодатель отнес необходимость:

- информировать клиента об условиях использования электронного средства платежа, в частности о любых ограничениях способов и мест использования, случаях повышенного риска использования электронного средства платежа;

- информировать клиента о совершении каждой операции с использованием электронного средства платежа путем направления клиенту соответствующего уведомления в порядке, установленном договором с клиентом;

- обеспечить возможность направления ему клиентом уведомления об утрате электронного средства платежа и (или) о его использовании без согласия клиента;
- фиксировать направленные клиенту и полученные от клиента уведомления, а также хранить соответствующую информацию не менее трех лет;
- предоставлять клиенту документы и информацию, которые связаны с использованием клиентом его электронного средства платежа, в порядке, установленном договором;
- рассматривать заявления клиента, в том числе при возникновении споров, связанных с использованием клиентом его электронного средства платежа, а также предоставить клиенту возможность получать информацию о результатах рассмотрения заявлений, в том числе в письменной форме по требованию клиента, в срок, установленный договором, но не более 30 дней со дня получения таких заявлений, а также не более 60 дней со дня получения заявлений в случае использования электронного средства платежа для осуществления трансграничного перевода денежных средств.

Нельзя также не отметить, что с использованием электронных средств платежа совершается большое количество преступлений, выявляемых, как правило, по итогам рассмотрения заявлений граждан и проведенных по ним проверок органами прокуратуры. Так, ст. 159.3 УК РФ предусмотрена уголовная ответственность за мошенничество с использованием электронных средств платежа. За 2020 год в России возбуждено 8 053 уголовных дел по указанной статье, причем 58,4% преступлений совершено с применением телекоммуникационных технологий¹.

Мошенник, используя поддельную либо принадлежащую другому лицу кредитную или иную платежную карту, совершает покупки за счет принадлежащих владельцу счета средств вопреки его воле, и владелец счета, с которого списываются денежные средства, становится потерпевшим лицом, следовательно, совершается преступление, предусмотренное ст. 159.3 УК РФ. Обогащаясь за

¹ Информационное агентство «РБК». – URL: <https://rbc.ru/> (дата обращения: 31.08.2020).

счет средств владельца счета, виновный совершает с использованием поддельной или чужой банковской карты преступление путем обмана уполномоченного работника кредитной, торговой или иной организации. При этом виновный при расчете за приобретенные товары или оказанные услуги не принадлежащей ему банковской картой сообщает заведомо ложные сведения о принадлежности данному лицу такой карты на законных основаниях или умалчивает о незаконном владении им платежной картой.

Задача органов прокуратуры на данном этапе – своевременное выявление и предотвращение правонарушений в указанной сфере. В этой связи проводится большая разъяснительная работа в СМИ, а своевременное направление материалов прокурорских проверок по жалобам граждан в органы дознания и следствия помогают восстановить нарушенные права, в том числе путем подачи гражданских исков в уголовном процессе после направления дела о мошенничестве с использованием платежных систем в суд.

С 1 июля 2015 г. вступил в силу Федеральный закон от 29.12.2014 № 476-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования реабилитационных процедур, применяемых в отношении гражданина-должника¹». Вышеназванным законом установлено, что при рассмотрении дела о банкротстве гражданина применяются реструктуризация долгов гражданина, реализация имущества гражданина, мировое соглашение. Определен порядок реструктуризации долгов гражданина и реализации его имущества.

Так, гражданин обязан обратиться в суд с заявлением о признании его банкротом в случае, если удовлетворение требований одного кредитора или нескольких кредиторов приводит к невозможности исполнения гражданином денежных обязательств или обязанности по уплате обязательных платежей в полном объеме перед другими кредиторами и размер таких обязательств и обязанности в совокупности составляет не менее чем 500 тысяч рублей. Законом также установлены:

¹ Собрание законодательства РФ. 2015. № 1 (Ч. I). Ст. 29.

- критерии неплатежеспособности гражданина;
- особенности рассмотрения обоснованности заявления о признании гражданина банкротом;
- порядок представления проекта плана реструктуризации долгов гражданина, его содержание, перечень прилагаемых к нему документов;
- порядок принятия судом решения о признании гражданина банкротом (в случае принятия такого решения суд вводит реализацию имущества гражданина и вправе вынести определение о временном ограничении права на выезд из России);
- особенности реализации имущества гражданина (в частности, драгоценности и другие предметы роскоши, стоимость которых превышает 100 тыс. рублей, и, вне зависимости от стоимости, недвижимое имущество подлежат реализации на открытых торгах);
- порядок удовлетворения требований кредиторов гражданина;
- последствия признания гражданина банкротом (в частности, в течение 5 лет гражданин-банкрот не вправе принимать на себя обязательства по кредитам или займам без указания на факт банкротства);
- особенности прекращения производства по делу о банкротстве гражданина в связи с заключением мирового соглашения;
- особенности рассмотрения дела о банкротстве гражданина в случае его смерти (в этом случае дело о банкротстве может быть возбуждено по заявлению конкурсного кредитора, уполномоченного органа или наследника).

Все вышеназванные требования федерального законодательства подлежат проверке в случае поступления в органы прокуратуры жалоб от граждан о нарушениях процедуры банкротства.

4. Защита прав индивидуальных предпринимателей.

Говоря о защите экономических прав граждан, диссертант не мог оставить без внимания и защиту прав индивидуальных предпринимателей средствами прокурорского надзора, которая получила научное освещение в ряде трудов¹.

Проанализированы вопросы соблюдения прав граждан при осуществлении предпринимательской деятельности путем регистрации статуса индивидуального предпринимателя с целью извлечения прибыли. Примечательно, что за последнее время в стране отмечается рост числа зарегистрированных индивидуальных предпринимателей. Если по состоянию на 1 января 2010 г. их число составляло 1,9 млн человек, то по состоянию на 1 января 2021 г. – 3,7 млн человек, несмотря на некоторый спад регистрации и закрытие предпринимательства в период кризиса в 2014—2017 гг. и в период введенных ограничений в связи с угрозой распространения коронавирусной инфекции в 2020 году. Среднесписочная численность работников, занятых в сегменте малого и среднего предпринимательства (МСП), по состоянию на 10 января 2021 г. составила 15 491 144 человек, что на 1,1% превышает показатель на аналогичную дату 2020 года. Об этом свидетельствуют данные Единого реестра субъектов малого и среднего предпринимательства ФНС России. Общая численность субъектов МСП (данные ФНС учитывают индивидуальных предпринимателей (ИП) и юридических лиц) на 10 января 2021 г. составила 5 684 561, что на 3,9% меньше, чем на аналогичную дату 2020 года. Число юридических лиц снизилось на 6,2% — до 2 371 915².

Значительное внимание автором уделено рассмотрению ряда положений, изложенных в монографии «Защита прокурором прав и свобод субъектов пред-

¹ Чубенко, И.С. Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере оказания поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / И.С. Чубенко. - М., 2013; Идилова, Ж.Н. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о защите малого и среднего предпринимательства : автор. дис. ... канд. юрид. наук / Ж.Н. Идилова. - М., 2012; Белецкий, В.М. Прокурорский надзор за исполнением законов, регулирующих предпринимательскую деятельность / В.М. Белецкий. - М., 1996; Бут, Н.Д. Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере защиты прав субъектов предпринимательской деятельности : науч.-метод. пособие / Н.Д. Бут, А.Н. Ларьков, А.В. Паламарчук. - М., 2008; Бут, Н.Д. Защита прокурором прав и свобод субъектов предпринимательской деятельности : монография / Н.Д. Бут, А.В. Паламарчук. - М., 2011.

² Государственный комитет статистики Российской Федерации : сведения по состоянию на 01.05.2018 : официальный сайт Росстата. — URL: <http://rscme.ru/ru/statistics> (дата обращения: 15.05.2018).

принимательской деятельности¹». В указанной работе рассмотрены правовые основы деятельности органов прокуратуры по надзору за исполнением законодательства в сфере защиты прав субъектов предпринимательской деятельности, в том числе по реализации прокуратурой новых полномочий, а также классифицированы наиболее распространенные нарушения в указанной сфере и некоторые другие вопросы.

Соглашаясь с общей оценкой положений, рассмотренных в указанной выше работе, диссертант выделяет следующие сведения о нарушениях прав субъектов предпринимательской деятельности как одного из видов нарушений экономических прав граждан, зарегистрированных в качестве индивидуальных предпринимателей либо учредивших юридические лица различных организационно-правовых форм:

- допускаются многочисленные факты принятия незаконных нормативных правовых актов, не соответствующих требованиям действующего законодательства в части организации и проведения органами государственной власти контроля при проверках юридических лиц и индивидуальных предпринимателей;
- отмечается непринятие принципа презумпции добросовестности юридического лица или индивидуального предпринимателя;
- выявляются факты отхода от принципов открытости и доступности для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей информации об осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля;
- наблюдается проведение проверок исполнения одних и тех же обязательных требований в отношении одного юридического лица или индивидуального предпринимателя несколькими органами государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

Помимо перечисленных к наиболее типичным нарушениям прав субъектов предпринимательства при осуществлении государственного контроля (надзора)

¹ Бут, Н.Д. Защита прокурором прав и свобод субъектов предпринимательской деятельности : монография / Н.Д. Бут, А.В. Паламарчук. - М., 2011. 303 с.

учеными-исследователями данной проблемы Н.Д. Бут и Т.А. Тухватуллиным отмечены следующие¹:

- проведение внеплановых выездных проверок органами контроля (надзора) в отношении субъектов предпринимательской деятельности без согласования с органами прокуратуры;

- взимание органами государственного контроля (надзора), муниципального контроля платы с юридических лиц и индивидуальных предпринимателей за проведение мероприятий по контролю;

- проведение проверок в отсутствие на то законных оснований, в том числе по обращениям граждан, не содержащим сведения о нарушениях их потребительских прав, в отсутствие информации об угрозе причинения вреда жизни и здоровью граждан. В ряде случаев контрольно-надзорными органами инициируются проверки по обращениям и заявлениям, не позволяющим установить лицо, обратившееся в соответствующий орган;

- нарушение требований к организации и проведению плановой проверки. Должностными лицами органов контроля не соблюдаются даты и сроки проведения проверочных мероприятий, отраженные в плане (фактические проверки проводились за пределами сроков, установленных планом работы). В распоряжениях о проведении плановых проверок не указывается перечень истребуемых документов, вид проверки;

- нарушение порядка организации проверок, в том числе нарушения при оформлении распоряжения (приказа) о проведении проверок; отсутствие перечня документов, представление которых юридическим лицом (индивидуальным предпринимателем) необходимо для достижения целей и задач проводимой проверки; указание документов, не имеющих отношения к предмету проверки и существу поступившей в орган контроля (надзора) информации; отсутствие ссылок на положения нормативных правовых актов, устанавливающих правовые основания

¹ Надзор за исполнением законодательства о защите прав субъектов предпринимательской деятельности. Настольная книга прокурора. 4-е изд. - М., 2010. С. 170—174.

для проведения проверки, а также подлежащие проверке обязательные требования;

- нарушение сроков проведения проверок;
- нарушение установленных ограничений при проведении проверок, в том числе незаконное проведение внеплановой проверки в отсутствие руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя юридического лица либо индивидуального предпринимателя; истребование от хозяйствующего субъекта документов, не являющихся объектами проверки или не относящихся к предмету проверки; превышение контролирующими органами установленных сроков проведения проверок;
- нарушение порядка оформления результатов проверок, в том числе сроков составления актов проверок предпринимателям, в отношении которых такие проверки проведены, а также сроков направления таких актов в прокуратуру.

По мнению диссертанта, защита прав предпринимателей является одним из приоритетных направлений деятельности органов прокуратуры.

В исследованиях И.С. Чубенко справедливо отмечено, что «предпринимаемые в последнее время меры по укреплению законности в указанной сфере, а также наделение органов прокуратуры дополнительными полномочиями свидетельствуют о поиске системных мер повышения эффективности существующего правозащитного механизма»¹.

В то же время, по мнению Ж.Н. Идиловой, «основными негативными показателями, характеризующими состояние законности в этой сфере, являются широкая и повсеместная распространенность нарушений законодательства, регулирующего отношения в области обеспечения экономических прав граждан; устойчивая тенденция к количественному росту правонарушений в экономике в целом;

¹ Чубенко, И.С. Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере оказания поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / И.С. Чубенко. - М., 2013. С. 5.

слабость, а порой и отсутствие аналитической деятельности прокуроров и, как следствие, непроведение проверок или проведение некачественных проверок»¹.

В связи с этим основная задача государства на современном этапе его развития — в полной мере обеспечить защиту прав граждан — субъектов предпринимательской деятельности. При этом, как свидетельствуют изученные материалы, наиболее эффективным способом защиты является прокурорский надзор.

Основные принципы государственной поддержки малого предпринимательства в России установлены Федеральным законом от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»². Важнейшие положения этого закона направлены на реализацию конституционных прав граждан на свободное использование своих способностей и имущества для осуществления предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности. Законом обозначены основные направления в сфере государственной поддержки и развития малого предпринимательства в Российской Федерации, определены формы и методы государственного регулирования и стимулирования деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства; закон действует на всей территории Российской Федерации в отношении всех субъектов предпринимательской деятельности, независимо от предмета и целей их деятельности, организационно-правовых форм и форм собственности.

Статьей 6 Федерального закона от 24.07.2007 № 209-ФЗ определены основные цели государственной политики в сфере развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации³:

- 1) развитие субъектов малого и среднего предпринимательства в целях формирования конкурентной среды в экономике Российской Федерации;
- 2) обеспечение благоприятных условий для развития субъектов малого и среднего предпринимательства;

¹ Идилова, Ж.Н. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о защите малого и среднего предпринимательства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Ж.Н. Идилова. - Екатеринбург, 2012. С. 21.

² Собрание законодательства РФ. 2007. № 31. Ст. 4006.

³ Собрание законодательства РФ. 2007. № 31. Ст. 4006.

3) обеспечение конкурентоспособности субъектов малого и среднего предпринимательства;

4) оказание содействия субъектам малого и среднего предпринимательства в продвижении производимых ими товаров (работ, услуг), результатов интеллектуальной деятельности на рынок Российской Федерации и рынки иностранных государств;

5) увеличение количества субъектов малого и среднего предпринимательства;

6) обеспечение занятости населения и развитие самозанятости;

7) увеличение доли производимых субъектами малого и среднего предпринимательства товаров (работ, услуг) в объеме валового внутреннего продукта;

8) увеличение доли уплаченных субъектами малого и среднего предпринимательства налогов в налоговых доходах федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.

Итак, вышеназванным законом разработаны административно-правовые способы и методы защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности, однако, как видно из практики прокурорского надзора и из статистических данных, государство до сих пор не обеспечивает надлежащим образом защиту экономических прав граждан. К примеру, анализ практики применения правоохранительными органами ст. 169 УК РФ, устанавливающей уголовную ответственность за воспрепятствование законной предпринимательской деятельности, показал, что она не отвечает уровню распространенности нарушения закона¹.

Прокурору надлежит в этой связи тщательно анализировать такую судебную практику и уделять пристальное внимание защите экономических прав предпринимателей, в особенности граждан — субъектов малого и среднего бизнеса,

¹ Решение Всероссийского совещания прокуроров субъектов Российской Федерации и приравненных к ним специализированных прокуроров по вопросам защиты прав предпринимателей. (Москва, 21 февраля 2013 г.) // Архив Университета прокуратуры Российской Федерации.

осуществляя надзор за реализацией вышеназванных принципов и целей, на которых строятся взаимоотношения государства и бизнеса.

Таким образом, в современных условиях, по оценке диссертанта, в обществе стало распространенным мнение о том, что основная беда граждан, участников малого и среднего предпринимательства – административные барьеры, устанавливаемые самим государством, и именно с ними надлежит бороться прокурору, защищая экономические права граждан.

Зачастую органы власти различных уровней, ряд министерств и ведомств, а также уполномоченные ими органы вводят незаконные ограничения предпринимательской деятельности, не предусмотренные законом платные услуги за осуществление тех или иных действий, которые напрямую посягают на экономические права граждан. При выявлении подобных фактов органам прокуратуры необходимо принимать незамедлительные меры реагирования¹.

На Коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, проведенной в марте 2020 года, отмечено, что «органами прокуратуры осуществляется эффективный надзор за соблюдением прав предпринимателей, при этом, учитывая кризисные явления, снижение уровня жизни населения, органам прокуратуры необходимо продолжить работу по обеспечению свободы предпринимательства, ликвидации административных барьеров для бизнеса и граждан при прохождении разрешительных процедур, организовать надлежащий механизм контроля за осуществлением контролирующими органами проверок и других контрольно-надзорных мероприятий²».

5. Надзор за исполнением законов в деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и их должностных лиц, наделенных полномочиями по защите экономических прав граждан.

¹ *Викторов, И.С.* Полномочия прокурора по выявлению нарушений закона и применению мер реагирования на выявленные правонарушения / И.С. Викторов. - М., 2004. С. 17—43.

² Генеральная прокуратура Российской Федерации : официальный сайт. – URL: <https://genproc.gov.ru/> (дата обращения: 15.04.2020).

Органами прокуратуры реализовывались полномочия по формированию сводного ежегодного плана проведения плановых проверок субъектов предпринимательства при осуществлении контрольно-надзорной деятельности. Из рассмотренных в 2014—2020 гг. обращений о согласовании выездных внеплановых проверок решения об отказе в их согласовании приняты в 50% случаев в связи с выявленными нарушениями при осуществлении проверок субъектов предпринимательства (юридических лиц и индивидуальных предпринимателей) по инициативе прокурора.

В ходе проверок на поднадзорных прокуратуре объектах, в том числе федерального и регионального уровня, с целью выявления допущенных нарушений прав субъектов предпринимательской деятельности прокурору целесообразно выяснять следующие основные вопросы:

- проведения внеплановых выездных проверок органами контроля (надзора) в отношении субъектов предпринимательства без согласования с органами прокуратуры, а также в отсутствие законных оснований;
- взимания органами государственного контроля (надзора) платы с юридических лиц и индивидуальных предпринимателей за проведение мероприятий по контролю;
- нарушения порядка уведомления субъектов предпринимательской деятельности о начале плановых проверок;
- фальсификации обращений граждан, явившихся поводом к организации и проведению внеплановых выездных проверок;
- превышения полномочий контролирующими органами при проведении проверок, в том числе выходящих за рамки предмета проверки;
- проведения плановой или внеплановой выездной проверки в отсутствие руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя.

Таким образом, защиту экономических прав граждан средствами прокурорского надзора необходимо осуществлять по всем вышеназванным направлениям. Основной задачей органов прокуратуры на сегодняшний день становится своевременное выявление правонарушений в указанной сфере и принятие мер проку-

прокурорского реагирования, направленных на восстановление законности в данной сфере.

§ 2.2 Прокурорский надзор за исполнением законов органами государственного и муниципального контроля, уполномоченными в сфере защиты экономических прав граждан

Функции государственного контроля в Российской Федерации согласно действующему законодательству осуществляют Правительство Российской Федерации, федеральные министерства и иные федеральные органы исполнительной власти, а также соответствующие органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Изученные диссертантом статистические данные прокурорского надзора свидетельствуют о крайне негативном состоянии законности в сфере защиты прав субъектов предпринимательской деятельности, что подтверждается данными статистической отчетности за последние годы.

Если в 2008 году прокурорами в этой сфере было выявлено 48 307 нарушений законов, то в 2020 году их общее количество возросло почти в 3,5 раза, а в процессе формирования плана проверок контролирующих органов в период с 2009 по 2016 год из рассмотренных органами прокуратуры обращений о проведении проверок решения об отказе в их согласовании приняты в более чем 50% случаев¹.

Изученные материалы показывают, что органы контроля (надзора) не только не обеспечивают правовую защиту субъектов предпринимательства, но и сами допускают многочисленные нарушения их прав. По данным статистической отчетности, за период с 2011 по 2020 год в результате проведенных прокурорских проверок непосредственно в деятельности органов контроля выявлено более

¹ Государственный комитет статистики Российской Федерации: сведения по состоянию на 01.01.2021. — URL: <http://rcsme.ru/ru/statistics> (дата обращения: 17.01.2021).

100 тыс. нарушений законов, посягающих на права граждан, отмечена динамика роста с 16,4% в 2011 году до 27,7% в 2020 году¹.

Традиционно под государственным контролем понимается специфический вид деятельности государственных органов, целью которого является обеспечение законности в различных сферах общественных отношений.

По мнению А.Х. Казариной, «в общем виде контроль можно определить как совокупность приемов, способов, методов наблюдения за общественными отношениями с целью обнаружения несоответствий их заданному состоянию, в том числе отклонения от существующих в обществе правовых и других социальных норм и приведения в нормальное положение²»

В то же время Э.Б. Хатов предлагает еще один подход к определению данного понятия, отмечая, что «государственный контроль – это функция, тесно связанная с обеспечением дисциплины и законности, а также с государственным регулированием. Государственный контроль способствует соблюдению режима деятельности субъектов управленческих отношений и является формой государственного регулирования, направленного на создание благоприятных экономических, правовых и организационных условий деятельности коммерческих и некоммерческих организаций, при этом не подразумевающий произвольного вмешательства государственных органов в их сугубо производственную деятельность и осуществляемый только в пределах установленных законом полномочий»³.

Цель государственного контроля – обеспечение государственной исполнительной дисциплины, единства решения и исполнения, предупреждение возможных ошибок и недоработок в деятельности органов государственной власти.

Основные задачи государственного контроля заключаются в выявлении правонарушений, а также оценке законности и эффективности расходования государ-

¹ Статистические отчеты за 2011—2017 гг. по форме ГМК, введенные с 2011 года приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 02.11.2010 № 411.

² Казарина, А.Х. Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов (сфера предпринимательской и иной экономической деятельности) / А.Х. Казарина. - М., 2005. С. 124.

³ Хатов, Э.Б. Теоретические и практические проблемы совершенствования прокурорского надзора за исполнением законов органами государственного контроля в сфере экономики : дис. ... канд. юрид. наук / Э.Б. Хатов. - М., 2003. С. 26.

ственных средств и использования государственной собственности в целях принятия корректирующих мер, а в необходимых случаях — привлечения виновных лиц к ответственности; оценке целесообразности и обоснованности принимаемых управленческих решений межведомственного, межрегионального и общегосударственного значения с целью предупреждения возможных неблагоприятных последствий их выполнения; анализе состояния дел в подконтрольной сфере и информирование высших органов государственной власти и общества о результатах проверок, выводах и мерах, принятых по результатам этих проверок; профилактике различных видов правонарушений.

Система государственного контроля базируется на ряде основополагающих принципов, реализация которых является неотъемлемой частью законности в их деятельности. К таким принципам относятся: законодательное определение статуса, полномочий и ответственности контролирующих органов; наделение контролирующих органов соответствующими государственными полномочиями, позволяющими им должным образом влиять на подконтрольные объекты, обеспечивая действенность контроля; независимость контролирующих органов при осуществлении своих полномочий от государственных и муниципальных органов, организаций и должностных лиц; скоординированность действий контролирующих органов; регулярность проведения контроля, высокий профессионализм проверяющих, применение хорошо зарекомендовавших себя методов проверки; неотвратимость наказания виновников выявленных нарушений; соизмеримость нарушений и мер воздействия к нарушителям; гласность результатов проводимых проверок с сохранением государственной и коммерческой тайны проверяемых субъектов хозяйственной деятельности; единая методология проведения контроля, эффективная организация обратной связи, позволяющая установить непрерывный контроль за состоянием подконтрольного объекта; эффективность государственного контроля как с точки зрения результативности, так и экономически (обоснованность затрат на содержание контролирующих органов).

В настоящем исследовании рассматривается надзор за законностью деятельности исполнительных органов государственной власти в сфере экономики.

При осуществлении надзорных мероприятий за исполнением законов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, регулирующих вопросы реализации экономических прав граждан, федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами контроля, их должностными лицами, органами управления коммерческих и некоммерческих организаций, их должностными лицами, в первую очередь необходимо исключить из прокурорской практики подмену функций контролирующих органов, а мерами прокурорского реагирования добиваться выполнения соответствующими контролирующими органами обязанностей по выявлению и устранению правонарушений, направления в установленных законом случаях материалов в органы прокуратуры и предварительного расследования.

Так, согласно ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» при осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы. Проверка исполнения законов проводится на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором в случае, если эти сведения нельзя подтвердить или опровергнуть без проведения указанной проверки»¹.

Кроме того, в соответствии с указанными изменениями, решение о проведении проверки принимается прокурором или его заместителем и доводится до сведения руководителя или иного уполномоченного представителя проверяемого органа (организации) не позднее дня начала проверки. В решении о проведении проверки в обязательном порядке указываются цели, основания и предмет проверки.

В случае если в ходе такой проверки получены сведения, указывающие на наличие в деятельности проверяемого органа (организации) иных нарушений законов, требующих принятия мер прокурором, подтвердить или опровергнуть ко-

¹ Собрание законодательства РФ. 2017. № 11. Ст. 1536.

торые невозможно без проведения проверки, прокурор или его заместитель принимает мотивированное решение о расширении предмета указанной проверки или решение о проведении новой проверки и доводит принятое решение до сведения руководителя или иного уполномоченного представителя проверяемого органа (организации) не позднее дня его принятия¹.

Таким образом, каждая проводимая прокурором проверка государственного органа должна быть обоснована и мотивирована нарушениями закона, при этом важна результативность такой проверки: мерами прокурорского реагирования необходимо добиваться устранения нарушений экономических прав граждан в процессе реализации полномочий органов власти, привлечения виновных лиц к административной и уголовной ответственности.

Следует отметить, что законом или иным правовым актом не установлены случаи, когда прокурор может подменять функции контролирующих органов, однако данный вопрос неоднократно обсуждался в научных исследованиях. В частности, диссертант согласен с мнением Ю.О. Карпышевой², предложившей закрепить перечень обстоятельств, позволяющих прокурору подменять функции контролирующих органов. Это:

- поручение Генерального прокурора Российской Федерации о проведении соответствующих проверок во исполнение указаний Президента Российской Федерации;

- чрезвычайное происшествие на поднадзорной территории. Проверка исполнения законов в данном случае должна быть направлена на установление всех значимых обстоятельств, выявление допущенных нарушений, их причин и условий, лиц, виновных в произошедшем, наличие причиненного вреда и его размер, определение комплекса наиболее эффективных применительно к возникшей ситуации мер прокурорского реагирования;

¹ Собрание законодательства РФ. 2017. № 11. Ст. 1536.

² Карпышева, Ю.О. Основания подмены прокурором иных государственных органов (по материалам анкетирования) / Ю.О. Карпышева // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2021. № 1(81) С. 30—35.

- чрезвычайная ситуация на поднадзорной территории. В данных обстоятельствах проверки, сопряженные с подменой органов контроля, также должны проводиться только в рамках ликвидации последствий чрезвычайной ситуации, минимизации и возмещения причиненного вреда, установления наличия нарушений законодательства, которые, возможно, привели к возникновению чрезвычайной ситуации, причин и условий произошедшего, виновных в этом лиц и иных юридически значимых обстоятельств, аналогичных изложенным в предыдущем пункте;

- отсутствие на поднадзорной территории необходимого контролирующего органа (для отдаленных и труднодоступных местностей);

- отсутствие полномочий у контролирующего органа для выявления фактов нарушений, их причин и условий, установления виновных лиц, наличия и размера причиненного вреда, а также принятия эффективных и оперативных мер по установленным обстоятельствам;

- бездействие контролирующего органа (реагирование на выявленные за контролера нарушения в этом случае должно сопутствовать принятию мер прокурорского реагирования и к самому бездействующему органу).

Кроме того, искоренению необоснованных случаев подмены органом прокуратуры контролирующих органов в значительной степени способствовало бы обязательное указание в поручениях о проведении внеплановых проверок, рассмотрении обращений, направляемых вышестоящей прокуратурой (как Генеральной, так и региональными) нижестоящим, обоснования необходимости подмены органа контроля (надзора).

Экономические права граждан, как уже было отмечено выше, нарушаются государственными и муниципальными органами систематически. Говоря о специфике прокурорского надзора в сфере экономики, следует выделить те органы контроля, которые в настоящее время наделены соответствующими полномочиями.

Структура федеральных органов исполнительной власти утверждена Указом Президента Российской Федерации от 21.01.2020 № 21¹, контрольные полномочия конкретных органов – в положениях о них.

В настоящее время на территории Российской Федерации действуют около 100 федеральных и региональных государственных органов, осуществляющих в пределах своей компетенции контроль за исполнением законодательства в сфере экономики².

Так называемый экономический блок составляют федеральные министерства, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации: Министерство финансов Российской Федерации и подчиненная ему Федеральная налоговая служба, Министерство экономического развития Российской Федерации, а также Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии, Федеральная антимонопольная служба, Федеральная таможенная служба и подчиненная Президенту Российской Федерации Федеральная служба по финансовому мониторингу. Кроме того, иные министерства и ведомства, прямо не связанные с экономикой, также наделены отдельными контрольными полномочиями в экономической сфере, в частности Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, Министерство юстиции Российской Федерации и подчиненная ей Федеральная служба судебных приставов.

Что объединяет вышеназванные органы исполнительной власти? В первую очередь специфика их деятельности, непосредственно связанная с реализацией экономических прав гражданами, а также наличие организационно-распорядительных полномочий в отношении граждан и субъектов предпринимательской деятельности: осуществление разрешительных процедур, таких, к примеру, как государственная регистрация индивидуальных предпринимателей и юридических лиц налоговыми органами, регистрация прав собственности на не-

¹ О структуре федеральных органов исполнительной власти : Указ Президента Российской Федерации от 21.01.2020 № 21 // Собрание законодательства РФ. 2020. № 4. Ст. 346.

² Президент Российской Федерации : официальный сайт. – URL: <http://www.kremlin.ru/> (дата обращения: 15.01.2021).

движимое имущество службой Росреестра, лицензирование отдельных видов деятельности и др. Кроме того, каждое из этих ведомств наделено полномочиями по контролю за осуществлением экономической деятельности и возможностью применения мер административного воздействия, предусмотренных нормативными правовыми актами, к примеру, Налоговым кодексом Российской Федерации, Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, федеральными законами¹.

По результатам опроса субъектов предпринимательской деятельности, согласно сведениям НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации (в настоящее время – Университет прокуратуры Российской Федерации)², типичным следствием правонарушений, допускаемых в процессе проверок и вмешательства контролирующих органов, становятся большие убытки, приостановка деятельности предприятий, потеря клиентов, срыв договорных обязательств, утечка коммерческой информации и др. Это дезорганизует работу предпринимателей, ведет к непроизводительным затратам труда и снижению деловой активности.

Как предотвратить указанные последствия? Необходимо правильная организация надзора со стороны органов прокуратуры по каждому из вышеназванных органов исполнительной власти, а также четкое понимание, в чем именно могут выражаться нарушения прав граждан и субъектов предпринимательской деятельности при реализации ими контрольных полномочий.

В данном параграфе предлагается методология организации прокурорского надзора за исполнением законов органами государственного контроля в сфере экономических отношений. С учетом общности в их полномочиях следует определить единую методологию надзорных проверок. Автор считает, что при про-

¹ Более подробно: Органы государственного контроля за исполнением законодательства в экономике и социальной сфере Российской Федерации : функциональные полномочия, правоприменительная практика и прокурорский надзор / Викторов И.С. и др. - М., 2003; Кригер, В.И. Система органов контроля в России / В.И. Кригер. - М., 1998. Бессарабов, В.Г. Прокуратура и контрольные органы России / В.Г. Бессарабов. - М., 2010 и др.

² Бут, Н.Д. Государственный контроль и защита предпринимательства / Н.Д. Бут, А.Н. Ларьков, А.В. Паламарчук. – М. : Изд-во Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2009. С. 6.

верке исполнения законов органами государственного контроля, уполномоченными в сфере экономических отношений в части их полномочий, касающихся субъектов предпринимательской деятельности, следует выяснить следующие основные вопросы:

- проводились ли внеплановые выездные проверки органами контроля в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства без согласования с органами прокуратуры, а также в отсутствие законных оснований;

- допускаются ли случаи нарушения требований к организации и проведению плановой проверки, установленных Федеральным законом от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

Основополагающие требования для проведения проверок прямо прописаны в новом законе и в большей степени сохранили установленные ранее Федеральным законом № 294-ФЗ требования. Плановые проверки проводятся не чаще чем один раз в три года на основании разрабатываемых органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля в соответствии с их полномочиями ежегодных планов. Утвержденный руководителем органа государственного контроля (надзора) или органа муниципального контроля ежегодный план проведения плановых проверок доводится до сведения заинтересованных лиц посредством его размещения на официальном сайте органа государственного контроля (надзора) или органа муниципального контроля в сети Интернет либо иным доступным способом. В срок до 1 сентября года, предшествующего году проведения плановых проверок, органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля направляют проекты ежегодных планов проведения плановых проверок в органы прокуратуры;

- допускаются ли случаи нарушения порядка уведомления субъектов предпринимательской деятельности о начале плановых проверок.

О проведении плановой проверки индивидуальный предприниматель уведомляется органом государственного контроля (надзора), органом муниципального контроля не позднее чем в течение трех рабочих дней до начала ее проведения

посредством направления копии распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля о начале проведения плановой проверки заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении или иным доступным способом;

- допускаются ли случаи нарушения требований к организации и проведению плановой проверки.

Предметом внеплановой проверки является соблюдение юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем в процессе осуществления деятельности обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, выполнение предписаний органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля. Орган, осуществляющий такую проверку, не может выходить за пределы своей компетенции, установленной законодательством, т. е. предмет проверки должен соответствовать полномочиям соответствующего контролирующего органа. Проверка может проводиться исключительно при наличии оснований, установленных законом в закрытом перечне случаев, а именно:

1) истечение срока исполнения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем ранее выданного предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований и (или) требований, установленных муниципальными правовыми актами;

2) поступление в органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля обращений и заявлений граждан, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации;

3) приказ (распоряжение) руководителя органа государственного контроля (надзора), изданный в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации;

- имеются ли случаи фальсификации обращений граждан, явившихся поводом к организации и проведению проверок.

Закон устанавливает требования к обращению граждан и организаций, на основании которых может быть проведена внеплановая проверка. Обращения и заявления, не позволяющие установить лицо, обратившееся в орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля, а также обращения и заявления, не содержащие сведений о фактах причинения или возникновения угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, а также угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, нарушение прав потребителей не могут служить основанием для проведения внеплановой проверки. Прокурору следует проверять при даче согласия данные о заявителе, а также характер такого обращения. В случае выявления фальсификации таких обращений необходимо незамедлительно принимать меры прокурорского реагирования.

В то же время прокурору следует обратить внимание на содержание анонимного обращения: в случае наличия в нем указаний на явное нарушение закона это не лишает его в соответствии с установленными законом полномочиями возможности проведения собственной проверки. В соответствии с Инструкцией о порядке рассмотрения обращений граждан в органах и учреждениях прокуратуры¹ в случае, если в обращении не указаны фамилия гражданина, направившего обращение, или адрес, по которому должен быть направлен ответ, ответ на обращение не дается. Обращение с приложением (при наличии) приобщается к надзорному (наблюдательному) производству либо делу по номенклатуре на основании справки исполнителя. Если в указанном обращении содержатся сведения о подготавливаемом, совершаемом или совершенном противоправном деянии, а также о лице, его подготавливающем, совершающем или совершившем, обращение подлежит направлению в государственный орган в рамках его компетенции;

¹ Пункт 2.8 Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации (утв. Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 30.01.2013 № 45) // Законность. 2013. № 2.

- допускаются ли нарушения установленных сроков проведения проверок, в том числе их необоснованное продление.

Анализируя реализацию прокуратурой полномочий по защите прав субъектов предпринимательской деятельности, следует сделать вывод о том, что они в значительной степени способствуют снижению административного давления на бизнес.

Следует отметить, что законодательно определенные принципы организации проверок соблюдения прав субъектов предпринимательской деятельности, на основе которых они проводятся, являются обязательными для всех контрольных органов, а их нарушение может стать основанием для принятия мер прокурорского реагирования. Одним из таких принципов является «презумпция добросовестности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, что заведомо исключает различного рода предвзятое отношение к объекту проверки и подразумевает, что проверяемый субъект предпринимательской деятельности соблюдает требования законодательства применительно к его виду деятельности¹», что отмечается в методических рекомендациях Генеральной прокуратуры Российской Федерации для проведения проверок органами прокуратуры.

Анализ деятельности органов финансового контроля являлся предметом исследования ряда ученых, в частности Е.Ю. Грачевой, отметившей, что такой контроль «осуществляется на всех стадиях финансовой деятельности, т. е. в процессе собирания, распределения (перераспределения) и использования фондов денежных средств»², что косвенно соотносится с реализацией экономических прав граждан. Автор диссертации полагает, что нельзя преувеличивать или занижать роль того или иного органа государственной власти и местного самоуправления, обладающего организационно-распорядительными и контрольными полномочиями в сфере экономических отношений. Тем не менее, следует выделить основные ор-

¹ Генеральная прокуратура Российской Федерации : официальный сайт. – URL: <https://genproc.gov.ru/> (дата обращения: 25.11.2020).

² Грачева, Е.Ю. Некоторые проблемы классификации государственного финансового контроля // Финансовое право. 2004. № 5. С. 45—50).

ганы, от деятельности которых во многом зависит материальное положение граждан, участвующих в предпринимательской деятельности.

В первую очередь это органы Федеральной налоговой службы Российской Федерации, за которыми закреплены полномочия по осуществлению налогового контроля¹. Налоговые органы составляют единую централизованную систему контроля за соблюдением законодательства о налогах и сборах, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты (перечисления) в бюджетную систему Российской Федерации налогов и сборов, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, — за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты (перечисления) в бюджетную систему Российской Федерации иных обязательных платежей. В указанную систему входят федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный по контролю и надзору в области налогов и сборов, — Федеральная налоговая служба Российской Федерации и ее территориальные органы (ст. 30 НК РФ²).

Деятельность налоговых органов основана на совокупности прав и обязанностей указанных органов и налогоплательщиков и на их постоянном взаимодействии в процессе уплаты предусмотренных законодательством налогов и сборов. При анализе полномочий органов исполнительной власти и специфики прокурорского надзора за ними в первую очередь необходимо обратиться к полномочиям ФНС России. Ведь экономическая деятельность субъектов предпринимательской деятельности проходит в постоянном взаимодействии с налоговыми органами. ФНС России осуществляет функции по контролю и надзору за соблюдением законодательства о налогах и сборах, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет налогов и сборов, за производством и оборотом табачной продукции. Служба является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственную регистрацию юридических лиц, физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств, а также уполно-

¹ Собрание законодательства РФ. 2004. № 40. Ст. 3961.

² Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.

моченным федеральным органом исполнительной власти, обеспечивающим представление в делах о банкротстве и в процедурах банкротства требований об уплате обязательных платежей и требований Российской Федерации по денежным обязательствам¹.

Налоговое законодательство наделяет ФНС России и ее территориальные органы широким кругом полномочий — от государственной регистрации субъектов предпринимательской деятельности до конкретных методов осуществления их проверок и привлечения к ответственности в случае выявления нарушений положений НК РФ. Нельзя не отметить и ряд экономических прав, реализация которых возможна исключительно с помощью налоговых органов: право на возмещение из бюджета налога на добавленную стоимость (НДС), возможность применения различных систем налогообложения при осуществлении различных видов экономической деятельности, получения налоговых льгот и др.

Обязанность налогоплательщика, субъекта предпринимательской деятельности - своевременно и в полном объеме уплачивать налоги. Специфика же налогового контроля за данным процессом заключается в установленных полномочиях налоговых органов по отношению к данным лицам, позволяющих выявить несвоевременную либо неполную уплату налогов и сборов и в случае нарушения закона привлечь налогоплательщика к ответственности, установленной НК РФ и КоАП РФ.

Проведенный диссертантом анализ практики прокурорского надзора позволяет выделить следующие типичные нарушения прав налогоплательщиков, с которыми прокурор сталкивается при проверках или разрешении жалоб, поступивших от физических лиц и субъектов предпринимательской деятельности:

- неправомерный отказ в государственной регистрации индивидуального предпринимателя либо юридического лица, необоснованно выставленное требование об уплате налога и сбора при отсутствии налогооблагаемой базы;
- необоснованное привлечение налогоплательщика к налоговой либо административной ответственности за неуплату или несвоевременную уплату налогов

¹ Собрание законодательства РФ. 2004. № 40. Ст. 3961.

и сборов в случае отсутствия фактических оснований для привлечения данного лица к такой ответственности;

- неправомерный отказ в возмещении из бюджета налогоплательщику сумм налогов и сборов, обязательных к выплате в соответствии с положениями НК РФ, или неправомерный отказ в предоставлении рассрочки по уплате налога и сбора;

- неправомерный отказ в предоставлении льгот по уплате налогов и сборов; необоснованные меры принудительного взыскания суммы недоимки по налогам и сборам;

- выставление инкассового поручения, взыскание задолженности по налогам и сборам за счет имущества должника и другие;

- отсутствие согласования с прокурором внеплановой налоговой проверки;

- отсутствие согласования с прокурором наложения ареста на имущество должника, за счет которого возможно взыскание недоимки по налогам и сборам;

- нарушение установленных налоговым законодательством сроков проведения налоговых проверок; нарушение установленного налоговым законодательством порядка проведения налоговых проверок.

Говоря непосредственно о защите прав налогоплательщиков при возникновении указанных ситуаций, необходимо отметить, что «приоритетным направлением деятельности органов прокуратуры должно являться обеспечение должной защиты их прав и законных интересов. Признание незаконным действия налогового органа является основанием для внесения представления с требованием об устранении нарушений закона в случае выявления прокурором аналогичных случаев с другими налогоплательщиками, которые не обжаловали подобные решения. Основная задача органов прокуратуры – посредством анализа деятельности налоговых органов и принимаемых ими актов и решений, жалоб и обращений граждан и субъектов предпринимательской деятельности, постоянного контроля за разрешительными процедурами и административной практикой своевременно

выявлять нарушения экономических прав, принимать действенные меры в соответствии с полномочиями и предупреждать нарушение этих прав в дальнейшем¹».

Прокурорам в первую очередь необходимо исполнять требования приказа Генерального прокурора РФ от 09.06.2009 № 193 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о налогах и сборах»², согласно которому должны быть обеспечены предупредительный прокурорский надзор и системный надзор за исполнением законов налоговыми органами. В приказе акцентировано внимание на осуществлении прокурорами полномочий по контролю и надзору за соблюдением законодательства о налогах и сборах, государственной регистрации юридических и иных лиц, применению мер ответственности за допущенные правонарушения, исключить факты необоснованного вмешательства в экономическую деятельность налогоплательщиков. В приказе № 193, кроме того, отмечено, что в настоящее время существуют недостатки и в организации прокурорского надзора на данном направлении, в частности, не всегда обеспечиваются системный подход к проводимой работе, качество надзорных мероприятий и адекватное реагирование на факты нарушений, в связи с чем проведение проверки контрольных полномочий налоговых органов можно осуществлять в нижеприведенном порядке, что и будет являться системным подходом к проводимой на данном направлении работе.

Перед проведением проверки необходимо обобщить всю имеющуюся информацию о нарушениях, допускаемых налоговыми органами при осуществлении возложенных на них полномочий. Источником информации при этом могут быть акты проверок инспекций ФНС России вышестоящими налоговыми органами, жалобы и обращения, поступившие в органы прокуратуры, судебная практика по оспариванию решений налогового органа субъектами предпринимательской деятельности.

¹ Генеральная прокуратура Российской Федерации : официальный сайт. – URL: <https://genproc.gov.ru/> (дата обращения: 25.11.2020).

² Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о налогах и сборах : приказ Генпрокуратуры Российской Федерации от 09.06.2009 № 193 // Законность. 2009. № 8.

Налоговый кодекс Российской Федерации устанавливает ряд прав для налоговых органов по отношению к лицам, осуществляющим предпринимательскую и иную экономическую деятельность. К таким полномочиям относятся: взыскание задолженности по налогам и сборам за счет имущества должника и за счет средств, находящихся в банковских учреждениях (статьи 46—47 НК РФ¹), наложение ареста на имущество должника (ст. 77 НК РФ²), а также принятие ряда решений по задолженности налогоплательщика, в частности по ее реструктуризации или списанию, установлению отсрочек по выплате платежей. Все данные полномочия должны реализовываться в строгом порядке, установленном НК РФ; законность каждого принятого решения может быть проверена органами прокуратуры при проведении комплексной проверки налогового органа.

Так, для предотвращения финансово-правовых (в том числе налоговых) конфликтов физические лица и организации могут самостоятельно защищать свои права и этим налоговым правом широко пользуются. Согласно п. 1 ст. 21 НК РФ налогоплательщик имеет право не выполнять неправомерные акты и требования налоговых органов и их должностных лиц³, т. е. актов и требований, которые не соответствуют положениям НК РФ или иных федеральных законов. Однако на практике правомерность/неправомерность акта или требования налогового органа по-разному понимается налогоплательщиками и налоговыми органами, в результате чего невыполнение налогоплательщиком неправомерных актов и требований налоговых органов влечет привлечение к налоговой ответственности налогоплательщика. В этой связи предоставленное налогоплательщику право не исполнять незаконное требование должно быть сопряжено с проверкой, проводимой органом прокуратуры, например, по заявлению данного налогоплательщика, права которого нарушены. В последующем прокурор вправе внести протест на незаконный правовой акт, в отдельных случаях через суд признать действие (бездействие) должностного лица налогового органа незаконным.

¹ Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.

² Там же.

³ Там же.

НК РФ устанавливает и другие способы защиты нарушенных прав налогоплательщиков, к примеру, презумпцию правоты налогоплательщика в случаях неустранимости сомнений, противоречий и неясности актов законодательства о налогах и сборах (ст. 3 НК РФ¹); после окончания производства по делу о налоговом правонарушении налогоплательщик может защищать свои права посредством использования процедуры изменения сроков уплаты налогов и пеней в форме отсрочки, рассрочки или налогового кредита (статьи 63—67 НК РФ²). Решения, принимаемые в связи с реализацией данных прав, также должны становиться объектом прокурорской проверки.

Своеобразной гарантией соблюдения финансовых интересов налогоплательщиков является ст. 59 НК РФ³, согласно которой при невозможности взыскания с налогоплательщика или налогового агента недоимки и пени по причинам экономического, социального или юридического характера такая задолженность признается безнадежной и списывается в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, соответствующими органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации или местного самоуправления. В результате при невозможности взыскания задолженности по фискальным платежам и при наличии установленных законодательством причин орган исполнительной власти определенного территориального уровня имеет право «простить» налогоплательщику его долги. Такие решения, безусловно, должны стать объектом прокурорского надзора.

Помимо этого ст. 59 НК РФ устанавливает право принятия исполнительными органами государственной власти и местного самоуправления Российской Федерации порядка списания задолженности по региональным и местным налогам. Принимаемые в соответствии с данной нормой правовые акты также подлежат анализу органами прокуратуры на предмет их соответствия федеральному зако-

¹ Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.

² Там же.

³ Там же.

нодательству, возможного установления административных барьеров, а также возможности коррупционных проявлений при принятии подобного рода решений.

Таким образом, налоговые органы обладают достаточно широким кругом административных и контрольных полномочий по отношению к лицам, осуществляющим предпринимательскую и иную экономическую деятельность, в связи с чем прокурорский надзор в данной сфере должен быть тщательно организован и спланирован, в частности, по каждому из вышеназванных направлений деятельности налогового органа.

Рассмотрим вопросы, относящихся к законности в деятельности Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии.

Проверка Росреестра органами прокуратуры может осуществляться в двух случаях: при наличии жалобы (обращения) гражданина или организации на нарушение их прав при регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним либо о фактах рейдерства, а также во исполнение плана работы прокурора по проверке деятельности государственных органов. В обоих случаях методика проверки будет одинаковой, ее объектом становятся в первую очередь учетные дела, содержащие документы, предоставляемые заявителями для последующей государственной регистрации, порядок которой определен Федеральным законом от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним (ред. от 27.12.2009)¹».

Заявителями при государственной регистрации могут выступать физические и юридические лица, правомочность действий которых должна быть подтверждена соответствующими документами, наличие которых в учетном деле обязательно. Физические лица могут обращаться с заявлением о государственной регистрации непосредственно либо через своих представителей. Заявления о государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним от имени несовершеннолетних в возрасте до 14 лет могут подавать их законные представители (родители, усыновители, опекуны) (ст. 28 ГК РФ²), от имени недееспособных

¹ Собрание законодательства РФ. 1997. № 30. Ст. 3594.

² Там же. 1994. № 32. Ст. 3301.

граждан — их опекуны (ст. 32 ГК РФ). Представители, действующие в силу полномочий, основанных на доверенности или договоре, также могут подавать заявления о государственной регистрации своих прав (статьи 182—184 ГК РФ¹). Несовершеннолетние в возрасте от 14 до 18 лет имеют право подавать заявление на государственную регистрацию самостоятельно (без согласия законных представителей).

Полномочиями в отношении субъектов предпринимательской деятельности обладает Федеральная антимонопольная служба Российской Федерации², в частности, защищая вопросы свободной конкуренции на российском рынке, осуществляя контроль в вопросах рекламной деятельности, обладая правом привлечения к ответственности лиц, нарушающих антимонопольное законодательство Российской Федерации.

Самая обширная практика рассмотрения заявлений о нарушении антимонопольного законодательства у ФАС России³. Как правило, физические и юридические лица сначала подают заявление в ФАС России, и лишь в случае вынесения этим органом отрицательного решения идут оспаривать его в арбитражный суд. В то же время случаи обращения субъектов предпринимательской деятельности по данному вопросу в органы прокуратуры достаточно редки; в этой связи надлежит анализировать судебную практику с целью дальнейшей проверки деятельности антимонопольных органов.

При проведении проверок исполнения антимонопольного законодательства прокурорам необходимо выяснять также следующие вопросы:

- издавались ли органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления незаконные правовые акты, ограничивающие права хозяйствующих субъектов путем установления различного рода условий, не предусмотренных действующим законодательством;

¹ Собрание законодательства. 1994. № 32. Ст. 3301.

² Собрание законодательства. 2004. № 31. Ст. 3259.

³ Федеральная антимонопольная служба : официальный сайт. — URL: <https://fas.gov.ru/> (дата обращения: 17.03.2020).

- допускались ли факты введения не предусмотренных законом сборов и обязанностей в отношении субъектов предпринимательской деятельности;
- ущемлялись ли права предпринимателей недобросовестной конкуренцией;
- допускалось ли необоснованное воспрепятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами;
- устанавливались ли запреты и ограничения в отношении свободного перемещения товаров в России, иные ограничения прав хозяйствующих субъектов на продажу, покупку, иное приобретение и обмен товаров;
- выдавались ли хозяйствующим субъектам указания о первоочередных поставках товаров для определенной категории покупателей (заказчиков) или о заключении в приоритетном порядке договоров;
- устанавливались ли для приобретателей товаров ограничения выбора хозяйствующих субъектов, которые предоставляют такие товары.

Рассматривая вопрос прокурорского надзора за исполнением законов государственными органами контроля в сфере экономических прав граждан, следует выделить основные задачи органов прокуратуры в данном направлении: проверка законности действий указанных органов при осуществлении контроля за деятельностью субъектов предпринимательской деятельности в рамках полномочий, предоставленных федеральным законодательством; анализ и проверка законности административной практики указанных органов; своевременное выявление, предупреждение и пресечение нарушений экономических прав граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность; принятие мер к устранению нарушений законов и способствующих им обстоятельств, восстановлению нарушенных прав и привлечению виновных лиц к ответственности.

По обоснованному мнению Н.Д. Бут, «по результатам анализа материалов прокурорского надзора можно сделать вывод о том, что новые полномочия, возложенные на органы прокуратуры, становятся действенной мерой защиты свободы экономической деятельности, во многом благодаря тому, что решают существенную проблему информационного обеспечения прокуратуры ... Законодательные новеллы, возлагающие на прокуроров полномочия по согласованию внепла-

новых проверок, а также по формированию ежегодного сводного плана плановых проверок, ввели в прокурорский надзор дополнительную информационную составляющую, признанную охватить как можно больше субъектов государственного контроля и предпринимательской среды для выявления угроз свободе экономической деятельности»¹.

Анализируя изложенное, следует сказать, что правильно поставленные цели и задачи, правильно подобранный функциональный инструментарий в сфере прокурорской деятельности, а также правильно систематизированная информация о деятельности контролирующих органов в сфере экономики позволят максимально обеспечить приоритет законности в сфере соблюдения экономических прав граждан.

При проверке следует использовать право прокурора требовать от руководителей учреждений и организаций необходимые документы и сведения (ст. 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»²). Целесообразно в начале календарного года запросить ряд сведений о проверяемых организациях, а в последующем ежемесячно затребовать отчеты об исполнении плана работы, ежеквартально осуществлять проверку принимаемых по итогам контрольных мероприятий решений, в частности о привлечении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к ответственности.

Актуальное значение для надзора имеет правильное планирование проверок. План должен базироваться на анализе вышеперечисленных сведений, что обеспечит обоснованный выбор объектов для проведения проверки. Составляемый план должен отражать основной круг вопросов, направленных на обеспечение высокой результативности и необходимой полноты надзорной проверки, согласованной с руководителем прокуратуры (управления, отдела)³.

¹ Бут, Н.Д. Теоретические, правовые и организационные основы прокурорского надзора за исполнением законов о свободе экономической деятельности в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук / Н.Д. Бут. – М., 2011. С. 403.

² Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

³ Викторов, И.С. Прокурорский надзор за исполнением налогового законодательства контролирующими органами : метод. пособие. / И.С. Викторов, Н.П. Власова, Н.Д. Бут. - М. : НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ, 2001. С. 32.

В ряде регионов на основании материалов, направленных в следственные органы прокурорами в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ для решения вопроса об уголовном преследовании, возбуждены уголовные дела по фактам нарушений законов при проведении проверок хозяйствующих субъектов. К примеру, «в 2018 году при осуществлении надзора за соблюдением прав предпринимателей по материалам прокурорских проверок возбуждено 101 уголовное дело по фактам совершения должностными лицами преступлений, предусмотренных ст. 169 УК РФ (воспрепятствование законной предпринимательской деятельности). Уголовно-правовой оценки потребовали неправомерные действия должностных лиц органов власти в отношении принадлежащего предпринимателям имущества при предоставлении земельных участков в аренду и собственность, а также выдаче разрешительной документации при проведении проверок хозяйствующих субъектов, при осуществлении закупок для государственных и муниципальных нужд и другие»¹.

После рассмотрения типичных нарушений экономических прав граждан, в том числе осуществляющих предпринимательскую деятельность, возникает основной вопрос: а существует ли установленная ответственность должностных лиц, обладающих организационно-распорядительными и иными полномочиями по отношению к гражданам в сфере экономических прав, исключая дисциплинарную ответственность? В каких случаях прокурор может инициировать административное наказание за анализируемые в настоящем параграфе правонарушения?

К примеру, ст. 14.57 КоАП РФ устанавливает ответственность за нарушение порядка осуществления деятельности, направленной на возврат задолженности (ответственность коллекторских агентств)², ст. 14.13 КоАП РФ — ответственность за нарушение законодательства о банкротстве³, ст. 14.28 КоАП РФ — от-

¹ Генеральная прокуратура Российской Федерации : официальный сайт. — URL: <https://genproc.gov.ru/> (дата обращения: 10.02.2019).

² Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

³ Там же.

ветственность за нарушение требований законодательства об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости¹.

Из материалов прокурорского надзора видно, что большую группу правонарушений составляют действия, связанные с нарушением порядка рассмотрения обращений граждан в сфере экономики. Статьей 5.59. КоАП РФ² предусмотрена ответственность за нарушение установленного законодательством Российской Федерации порядка рассмотрения обращений граждан должностными лицами государственных органов и органов местного самоуправления, за исключением случаев, предусмотренных ст. 5.39 КоАП РФ. В то же время не всегда возможно привлечь к административной ответственности виновных в нарушении экономических прав граждан должностных лиц.

В истории российского права установление ответственности должностных лиц за нарушение требований законов известно лишь в дореволюционной России, когда законами Российской империи при императоре Александре III предусматривалась административная и судебная ответственность чиновников. В законе перечислялись служебные проступки и преступления, в том числе неисполнение указов и других по службе требований; превышение власти и бездействие; медленность, нерадение и несоблюдение установленного порядка в отправлении должности и др.³ Существовавшие в то время сенатские комиссии могли наложить денежные штрафы на чиновников в качестве возмещения убытков, при этом наиболее полно роль инспекторов проявлялась в области административной ответственности. Так, в отношении чиновников — нарушителей закона использовались различные меры, ухудшающие служебное положение: перемещение на низшие должности, переводы в другой город или округ, увольнение со службы⁴.

¹ Там же.

² Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

³ *Субанова, Н.В.* Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере лицензирования: вопросы теории и практики / Н.В. Субанова. - М.: Юриспруденция, 2010.

⁴ *Савченко, Н.А.* Институт сенатского инспектирования в системе органов государственного надзора Российской империи (XIX — начало XX в.) / Н.А. Савченко // История государства и права. 2010. № 18. С. 12—15.

В современном российском праве вопрос об ответственности чиновников в узком смысле, применительно к той или иной ситуации при реализации, в частности, экономических прав граждан, не закреплён ни одним правовым актом. Данный вопрос не раз становился предметом научного обсуждения.

По мнению Ю.М. Буравлева, если исходить из того положения, что одним из важнейших принципов правового государства является принцип взаимной ответственности личности и государства, то государство, его органы и должностные лица обязаны в равной мере быть ответственными перед гражданином за свои противоправные действия (решения). Не следует подменять административную ответственность конституционно-правовой ответственностью, обладающей совершенно иной правовой природой и преследующей чаще всего цели политические или публичного порицания, но не наказательные¹.

На основании изложенного представляется возможным введение в КоАП РФ отдельной статьи либо группы статей в каждом из соответствующих разделов, в которых устанавливалась бы ответственность государственного и муниципального органа и их должностных лиц за нарушение требований конкретного вида законодательства.

Диссертант соглашается с мнением А.Ю. Винокурова о том, что «надзор за соблюдением экономических прав граждан необходимо осуществлять, в первую очередь, через призму правовой оценки исполнения органами контроля (надзора) и их должностными лицами возложенных на них законодательством полномочий по выявлению, устранению и предупреждению нарушений законов в указанной правовой области²». В этой связи органам прокуратуры необходимо стремиться к высокой организации информационно-аналитического обеспечения своей работы, что является необходимым условием для предельно четкого планирования и правильного выбора объекта надзорной проверки, обеспечения надлежащего качества ее

¹ Буравлев, Ю.М. Виды юридической ответственности в системе государственной службы : монография / Ю.М. Буравлев. - М. : Юрист, 2008.

² Винокуров А.Ю. Теоретические основы эффективности прокурорского надзора за исполнением законов: монография / Винокуров А.Ю., Винокуров Ю.Е. – М.: Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2008. – 101 с.

осуществления, и на этой основе предлагаются научно-практические рекомендации, направленные на повышение эффективности надзорной деятельности прокурора.

При этом в современных условиях органам прокуратуры, особенно в связи с получением полномочий по согласованию проверок субъектов предпринимательской деятельности контролирующими органами, необходимо сосредоточить усилия в надзоре за исполнением законов такими органами. При этом органы прокуратуры должны тесно взаимодействовать при осуществлении надзора по обеспечению законности с уполномоченными государственными органами, органами местного самоуправления и соответствующими общественными организациями, что повышает уровень обеспечения соблюдения экономических прав граждан. Это необходимо сделать потому, что до сих пор в регионах по объективной оценке Генеральной прокуратуры, повседневно мы сталкиваемся с нежеланием контролеров менять устаревшие подходы к проверкам бизнес-структур. Плановые проверки нередко проводятся по адресам, не совпадающим с указанными в распоряжениях, с превышением 20-дневного срока, распространены факты незаконного проведения контрольных мероприятий без включения в ежегодный сводный план проверок¹.

§ 2.3. Пути и методы совершенствования прокурорского надзора за соблюдением экономических прав граждан

Стремление повысить эффективность надзора и иных видов профессиональной деятельности прокуроров отмечается постоянно². При этом, как отмечает А.Ю. Винокуров, «эффективность прокурорского надзора в первую очередь зависит не только от количества выявленных нарушений законодательства, но и от то-

¹ Из выступления Генерального прокурора Российской Федерации Ю.Я. Чайки на селекторном совещании 05.07.2017 // Архив Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

² Методические оценки работы органов прокуратуры субъектов Российской Федерации по обеспечению законности и правопорядка / [колл. авторов]. - М., 2013. С. 4.

го, были ли устранены указанные нарушения в последующем¹». Теоретические аспекты оценки эффективности прокурорского надзора рассмотрены в ряде научных трудов, в частности, Б.В. Андреевым, Н.Д. Бут, А.Ю. Винокуровым, Ю.Е. Винокуровым, Р.В. Жубриным, Ф.М. Кобзаревым, А.Х. Казариновой, Н.А. Игониной, К.Ф. Скворцовым, В.И. Шиндом и другими².

Органам прокуратуры, как не раз отмечалось ранее, предоставлены достаточно широкие полномочия и по предупреждению правонарушений, и по принуждению лиц, их совершивших, к устранению выявленных нарушений прав граждан. Поэтому в первую очередь, по мнению диссертанта, необходимо проанализировать, каким образом организован надзор за соблюдением экономических прав граждан в органах прокуратуры, как исполняются приказы и распоряжения Генеральной прокуратуры Российской Федерации, в полной ли мере учитываются методические рекомендации по организации надзора.

Выступая на конференции, посвященной защите экономических прав граждан, А.В. Паламарчук отметил следующее: «Чтобы прокурорские проверки были результативными и действительно оказывали существенное влияние на правоотношения, они должны проводиться на основе анализа состояния законности»³.

По справедливому замечанию некоторых исследователей, во многом вся организация надзорной работы прокурора подчинена обеспечению действенности прокурорских проверок, где полномочия аккумулируют весьма сложный комплекс методов и приемов. Изученные материалы прокурорских проверок свидетельствуют о том, что в своей практической деятельности в зависимости от по-

¹ Винокуров А.Ю., Винокуров Ю.Е. Теоретические основы эффективности прокурорского надзора за исполнением законов. Монография. Московский гуманитарный ун-т, юридический фак. Москва 2008.

² Проблемы эффективности прокурорского надзора : монография / под ред. К.Ф. Скворцова. – М., 1977; Винокуров, А.Ю. Методические основы оценки эффективности деятельности прокуратуры : научный доклад / А.Ю. Винокуров, Ю.Е. Винокуров. – М., 2008; Винокуров, А.Ю. Теоретические основы эффективности прокурорского надзора за исполнением законов : монография / А.Ю. Винокуров. – М., 2008; Шинд, В.И. Организация труда в районной прокуратуре / В.И. Шинд. – М., 1975; Теоретические основы оценки эффективности деятельности органов прокуратуры : монография. / [К. И. Амирбеков и др.] ; под общ. ред. Ф. М. Кобзарева - М., 2016.

³ Генеральная прокуратура Российской Федерации : официальный сайт. — URL: <https://genproc.gov.ru/> (дата обращения: 10.02.2019).

ставленных конкретных задач прокуроры субъектов Российской Федерации проводят различные виды надзорных проверок, учитывая при этом рекомендации, изложенные в научных трудах, которые направлены на повышение их действенности, выявление нарушений законодательства, причин и действий, им способствующих, установление лиц, виновных в нарушении законов, и привлечение их к установленной законом ответственности, но прежде всего — на восстановление нарушенных прав граждан в сфере экономических отношений.

Так, еще в советский период на основе проведенного анализа прокурорских актов И.С.Викторов пришел к выводу о том, что общенадзорные проверки можно классифицировать по своей типологии на следующие виды:

- целевая проверка исполнения определенных норм действующего законодательства в той или иной области государственного контроля за исполнением или применением ими законодательства;
- плановая проверка исполнения требований норм действующего законодательства по конкретному виду деятельности;
- внеплановая, в том числе неотложная, проверка, проводимая по конкретному сигналу о совершенном правонарушении, требующем вмешательства со стороны субъектов прокурорского надзора;
- комплексная проверка исполнения основных норм действующего законодательства в той или иной сфере, направленная на выявление наиболее распространенных нарушений законодательства¹.

В современных условиях данная проблема получила дальнейшее более глубокое исследование в двух работах, подготовленных на базе материалов, относящихся к институту прокурорской проверки², которые, безусловно, относятся к большинству отраслей прокурорского надзора, включая и сферу экономических прав граждан. В частности, можно согласиться с мнением авторов о потребности

¹ Викторов, И.С. Избранные научные труды / сост. Н.А. Игонина, Т.В. Ашиткова, Д.Г. Добрецов, Д.И. Ережипалиев, Н.В. Щукина. - М., 2018. С. 7.

² Проверка прокурором исполнения законов : пособие / под общей ред. Н.В. Субановой. - М. 2015. С. 9, 14—23.

проведения совместных проверок с определенными контрольными органами в конкретных экономических ситуациях¹.

Вместе с тем выезды работников Генеральной прокуратуры Российской Федерации в территориальные органы прокуратуры показывают, что там часто не только не проводится обстоятельный анализ состояния законности, но вообще отсутствует какая-либо систематизированная информация о нарушениях (особенно эти недостатки распространены на уровне городов и районов). В результате грубейшие нарушения законодательства остаются вне поля зрения органов прокуратуры, а планируемые наугад проверки не дают ничего, кроме впустую потраченного времени². Это, конечно, не означает, что такая работа в органах прокуратуры не проводится вовсе, однако она нуждается в систематизации и повышении эффективности и результативности.

На практике возникает вопрос: каким образом необходимо осуществлять анализ состояния законности в сфере экономических отношений? Прежде всего данный процесс предполагает наличие у прокурора района, города, субъекта обобщенных сведений обо всех совершенных правонарушениях в данной сфере, а также сведений об исполнении на поднадзорной территории положений нормативных правовых актов, регулирующих вопросы реализации экономических прав граждан. Начинать такую работу необходимо с создания информационной базы данных, в частности, предполагающей наличие у прокурора следующих сведений:

- 1) о количестве зарегистрированных на поднадзорной территории юридических лиц и индивидуальных предпринимателей;
- 2) о кредитно-банковских, микрофинансовых и коллекторских организациях, осуществляющих деятельность на поднадзорной территории;
- 3) об организациях, осуществляющих строительство жилых домов с привлечением денежных средств граждан;

¹ Теоретические и организационные основы прокурорской проверки : монография / под общей ред. Н.В. Субановой. - М., 2016. С. 11, 85—96.

² Паламарчук, А.В. Задачи органов прокуратуры по надзору за соблюдением законов в сфере экономики / А.В. Паламарчук // Актуальные проблемы прокурорского надзора. Вып. № 3: Вопросы прокурорского надзора за законностью в сфере экономической деятельности: сб. статей. - М., 2000. С. 8.

4) о банкротстве физических лиц, а также предприятий и учреждений, расположенных на территории;

5) о предприятиях жилищно-коммунального хозяйства, в том числе, устанавливающих тарифы для населения, а также о деятельности регионального оператора, уполномоченного собирать с населения денежные средства на капитальный ремонт жилых домов.

6) о территориальных органах государственной власти и местного самоуправления, на которые в соответствии с нормативными правовыми актами возложены функции по осуществлению контроля (надзора) за деятельностью юридических лиц и индивидуальных предпринимателей;

7) о проведенных территориальными органами государственной власти и местного самоуправления, на которые в соответствии с нормативными правовыми актами возложены функции по осуществлению контроля (надзора) за деятельностью юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, внеплановых проверках указанных лиц;

8) об административной практике территориальных органов государственной власти и местного самоуправления, на которые в соответствии с нормативными правовыми актами возложены функции по осуществлению контроля (надзора) за деятельностью юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Кроме того, исходя из специфики деятельности того или иного поднадзорного органа, ежемесячно необходимо запрашивать информацию о его работе, форму которой может установить сам прокурор, пользуясь полномочиями, предоставленными ему статьями 6, 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»¹. Эта форма должна содержать положения о том, что требования прокурора, вытекающие из его полномочий, подлежат безусловному исполнению в установленный срок, а также о праве прокурора требовать от руководителей и других должностных лиц государственных и муниципальных органов представления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений.

¹ Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

В любом государственном и муниципальном органе существует система внутриведомственного контроля, установлены обязательные к исполнению формы статистической отчетности, и именно такие сведения необходимо анализировать в рамках надзорной деятельности, что позволит выявить недостатки в их работе и своевременно принять соответствующие меры. Наличие вышеназванных сведений поможет прокурору тщательно готовить надзорные мероприятия, результатом которых будет реальная защита прав в экономической сфере.

При анализе деятельности прокурора на данном направлении следует начать с качества актов прокурорского реагирования, которые и являются гарантией защиты прав граждан, и от того, насколько правильно прокурором составлен тот или иной акт, зависит результат его рассмотрения. В соответствии со ст. 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»¹ прокурор или его заместитель по основаниям, установленным законом, вносит представление об устранении нарушений закона и требует привлечения лиц, нарушивших закон, к установленной законом ответственности.

В то же время анализ статистических данных о работе органов прокуратуры (форма П и форма ОН статистической отчетности) свидетельствует о том, что зачастую требования прокурора о привлечении виновных лиц к ответственности остаются незамеченными.

Продолжая анализ, следует отметить, что не устраняются нарушения и не привлекаются к дисциплинарной ответственности лица при выявлении нарушений экономических прав граждан. Указанная статистика напрямую связана с качеством подготовленных актов прокурорского реагирования, в связи с чем следует выработать методику подготовки таких актов с целью устранения недостатков в работе.

Прокурорские акты должны быть хорошо мотивированы, это позволяет обеспечить немедленное исполнение изложенных в них требований без излишней переписки и перепроверки содержащейся там информации. Правильно поступают

¹ Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

те прокуроры, которые в представлениях об устранении нарушений закона излагают доказательства, подтверждающие их выводы¹.

Прокурор обязан поставить на контроль исполнение его требований, описанных в акте прокурорского реагирования, при этом контроль должен быть достаточно жестким, для того чтобы можно было добиться реального устранения выявленных нарушений. Следует требовать от лиц, в адрес которых направлены акты прокурорского реагирования (представления, протесты), не только своевременного ответа, но и представления копий документов, подтверждающих принятие действенных мер по устранению нарушений законодательства и привлечению к ответственности виновных лиц. В практику прокурорского надзора введено требование о рассмотрении представления прокурора с участием представителя органа прокуратуры, при этом орган, в адрес которого внесено представление, должен проинформировать прокурора о времени и месте его рассмотрения. Участие прокурора в рассмотрении представлений устраняет возможность формального подхода к их рассмотрению.

Наиболее распространенными формами контроля за исполнением требований, содержащихся в актах прокурорского реагирования, являются следующие:

- отслеживание непосредственным исполнителем сроков прохождения документа в поднадзорном органе и своевременной подготовки ответа о результатах его рассмотрения;
- устные и письменные напоминания должностному лицу либо руководителю организации о необходимости предоставления ответа в установленный срок;
- истребование дополнительной информации в случае нечеткого изложения в ответе существа принятых во исполнение акта прокурорского реагирования мер;
- сопоставление содержания полученного ответа с другими данными, которые могут свидетельствовать об отсутствии объективности в намерениях соответствующего должностного лица или руководителя;

¹Настольная книга прокурора / [колл. авторов]; под ред. С.И. Герасимова. – М. : НИИ проблем укрепления законности и правопорядка : Экслит, 2002. С. 140; Настольная книга прокурора / [колл. авторов]; под общ. ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус. - М. : Юрайт, 2013.

- ознакомление с последующими правовыми актами, направленными на корректировку ранее принятых, к содержанию которых имелись претензии на предмет их соответствия закону;

- проведение прокурорских проверок в порядке контроля на том же поднадзорном объекте¹.

Не стоит также забывать, что Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрена административная ответственность за неисполнение законных требований прокурора (ст.17.7)², в связи с чем в ряде случаев при наличии поводов в отношении должностного лица, не исполнившего требование прокурора, возможно возбуждение производства об административном правонарушении.

Исследованные материалы показывают, что значительное количество правовых актов, принимаемых в государстве как на федеральном, так и на региональном и местном уровне, в той или иной степени затрагивает экономические права граждан, в связи с чем деятельность прокурора должна быть построена таким образом, чтобы всецело обеспечить законность и в полной мере защитить права человека и гражданина в экономической сфере.

Эффективность данной работы прокурора возможна при наличии взаимодействия с представительными и исполнительными органами государственной власти и местного самоуправления. Особое внимание следует уделять правовым актам органов местного самоуправления, так как зачастую именно в них и выявляются нарушения федерального законодательства в области экономических правоотношений.

Работа прокурора должна быть построена на еженедельном информировании о заседаниях представительных и исполнительных органов власти, направлении копий материалов таких заседаний, в частности проектов правовых актов, предлагаемых для принятия на таких заседаниях. Уже на этапе подготовки проек-

¹ *Викторов, И.С.* Полномочия прокурора по выявлению нарушений закона и применение правовых средств реагирования на выявленные правонарушения / И.С. Викторов. - М., 2004.

² Собрание законодательства РФ. 2002. №1 (Ч. 1). Ст. 1.

та правового акта прокурор вправе указать на несоответствие его в целом или в отдельных положениях федеральному законодательству. В методических рекомендациях Генеральной прокуратуры Российской Федерации отмечается, что «при анализе правовых актов в сфере экономики особое внимание следует уделять возможному установлению различного рода административных барьеров для субъектов предпринимательской деятельности, а также возможным механизмам коррупционной деятельности с использованием положений такого правового акта (экспертиза правовых актов на предмет таких проявлений получила широкое применение в работе прокуратур с 2008 года в связи с принятием Национального плана противодействия коррупции и принятых в этой связи приказов и указаний Генеральной прокуратуры Российской Федерации)¹».

Говоря о противодействии коррупции, нельзя не отметить вопросы взаимодействия органов прокуратуры с институтами гражданского общества. Определение такого взаимодействия, которое можно использовать и применительно к органам прокуратуры, дает А.Г. Залужный, указывая, что взаимодействием является основанное на законе сотрудничество не подчиненных друг другу субъектов, при котором они действуют согласованно, своеобразно сочетая применяемые ими силы и средства, меры и способы в целях профилактики коррупции, предупреждения, пресечения, раскрытия и расследования, а также минимизации (ликвидации) последствий коррупционных преступлений и правонарушений². Зачастую именно некоммерческими организациями, занимающимися вопросами защиты прав предпринимателей, выявляются коррупциогенные факторы в нормативных правовых актах, регулирующих правоотношения в сфере экономики.

Каким образом в процессе правотворчества может быть использована практика прокурорского надзора? Сталкиваясь с процессом реализации тех или иных правовых актов, именно прокуроры могут выявить их недостатки на практике, в

¹ Генеральная прокуратура Российской Федерации : официальный сайт. — URL: <https://genproc.gov.ru/> (дата обращения: 05.05.2020).

² Залужный, А.Г. Взаимодействие органов внутренних дел с институтами гражданского общества в борьбе с коррупцией / А.Г. Залужный, С.М. Тохтарбаева // Современное право. 2015. № 4. С. 120—125.

связи с чем предполагается, что на основании такой практики органы прокуратуры могут выступить с законодательной инициативой о совершенствовании правовых норм либо исключении таковых из правовых актов.

В случае выявления несоответствий правовых актов действующему федеральному законодательству прокурор вправе обжаловать нормативный правовой либо иной акт в судебном порядке или принести протест на данные акты в представительные (законодательные), исполнительные органы государственной власти и местного самоуправления. Протест и заявление в суд соответствующей инстанции должны быть хорошо мотивированы, основаны на действующем законодательстве и содержать указание на конкретные нормы права, противоречащие друг другу. Порядок подачи заявления об оспаривании нормативных правовых актов установлен Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации, как и обязательное участие прокуроров по делам об оспаривании нормативных правовых актов во всех судебных инстанциях.

Исходя из требований приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195¹, надзор за соблюдением прав граждан, законных интересов юридических лиц необходимо осуществлять в первую очередь через призму правовой оценки исполнения должностными лицами, органами контроля и надзора возложенных на них федеральным законодательством обязанностей по недопущению, выявлению и пресечению правонарушений.

Чтобы избежать таких случаев, необходимо осуществлять надзор за исполнением ранее вынесенных такими контролирующими органами предписаний и актов; в случае выявления нарушений или фактов ненадлежащего исполнения требований, изложенных в таких документах, возможно принятие мер прокурорского реагирования. В этой связи еще раз необходимо отметить важность аналитической работы и своевременности получения информации о деятельности кон-

¹ Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина : приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 // Законность. 2008. № 3.

тролирующих органов, на основании которой планировать текущую деятельность прокуратуры по надзору за соблюдением экономических прав граждан.

Еще один не менее важный аспект надзорной деятельности прокурора при осуществлении надзора за соблюдением экономических прав граждан — исключение фактов принятия мер прокурорского реагирования, влекущих негативные последствия и нарушения прав граждан. О наступлении таких последствий отмечается в информационном письме Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 05.05.2008¹, где, в частности, указывается: вопреки требованиям п. 13 приказа Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 07.12.2007 № 195² прокуратурой Алтайского края при внесении актов прокурорского реагирования зачастую не оценивались возможные негативные последствия исполнения требований прокурора, а также не обсуждался вопрос о конструктивных путях решения проблем. Так, краевой прокуратурой внесены протесты на ряд постановлений администрации, принявшей программы социально-экономического развития края, при этом не учтено, что отмена указанных актов без принятия соответствующих региональных законов могла привести к наступлению неблагоприятных последствий для социально-экономического развития края.

В информационном письме Генеральной прокуратуры от 15.01.2007³ по данному поводу указывается, что акты прокурорского реагирования должны быть направлены не на разрушение существующих правоотношений, а на их корректировку и приведение в соответствие с действующим законодательством. Такие вопросы могут возникнуть при проверки актов, касающихся субсидирования субъектов предпринимательской деятельности либо устанавливающих определенные

¹ Об исключении фактов принятия мер прокурорского реагирования, влекущих негативные последствия и нарушение прав граждан : информационное письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 05.05.2008 № 72/2-29-08 // Архив Университета прокуратуры Российской Федерации.

² Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина : приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 // Законность. 2008. № 3.

³ О предотвращении негативных последствий мер прокурорского реагирования : информационное письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 15.01.2007 № 72/3-05-07 // Архив Университета прокуратуры Российской Федерации.

права и гарантии при осуществлении такой деятельности. Наиболее эффективной формой разрешения подобных вопросов является создание рабочих групп или согласительных комиссий, осуществляющих деятельность как на постоянной, так и на непостоянной основе. Такие комиссии могут быть созданы по инициативе органов прокуратуры, предметом их деятельности станет принятие мер по недопущению негативных последствий, о которых речь шла ранее, в случае отмены того или иного правового акта.

И.С. Викторов справедливо отмечает, что правильная организация работы дает возможность прокурору повседневно, в полной мере и с максимальной действенностью и эффективностью использовать предоставленные ему законом функциональные полномочия по выявлению, устранению и предупреждению правонарушений¹.

Анализ деятельности ряда прокуратур позволяет сделать вывод, что в отдельных случаях прокуроры не в полной мере, а в некоторых случаях и неэффективно пользуются предоставленными им полномочиями, ограничиваясь лишь внесением представления об устранении нарушений требований законодательства. Однако конечной целью любого акта прокурорского реагирования является восстановление законности и нарушенных прав, поэтому следует заранее предусматривать, к какому результату может привести такой акт.

Прокурор в соответствии с гражданско-процессуальным законодательством Российской Федерации вправе обратиться в суд с заявлением или вступить в дело в любой стадии процесса, если этого требует защита прав граждан и охраняемых законом интересов общества или государства (ч.3 ст. 35 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»)². Судебная защита экономических прав граждан, как, впрочем, и любых других, является одним из наиболее эффективных средств защиты таких прав органами прокуратуры, однако не во всех случаях

¹ Викторов, И.С. Организация работы прокурора по надзору за исполнением жилищного законодательства / И.С. Викторов // Жилищное право. 2007. № 2. С. 11—32.

² Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

прокурор вправе обращаться в суд. Ограничение на это право установлено гражданско-процессуальным и арбитражно-процессуальным законодательством.

Вопросы судебной защиты органами прокуратуры прав граждан рассмотрены в кандидатских диссертациях Т.И. Отческой, И.В. Заболоцкой и других исследователей¹. В исследованиях отмечается, что обращение прокурора в суд и удовлетворение его требований является одним из наиболее эффективных из всех предоставленных прокурору законом средств защиты прав граждан.

Так, прокурор вправе обратиться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований. Заявление в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина может быть подано прокурором только в том случае, если гражданин по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд². Указанное ограничение не распространяется на ряд случаев, определенных ст. 45 ГПК РФ, однако законодатель не снимает такие ограничения для защиты экономических прав граждан.

Участие прокурора в арбитражном процессе регламентировано Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации, а порядок оспаривания нормативных правовых и иных актов - Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации.

Ранее диссертантом был рассмотрен порядок оспаривания нормативных правовых актов, ненормативных правовых актов органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, затрагивающих права и законные

¹ *Отческая, Т.И.* Правовые и методологические проблемы организации участия прокурора в арбитражном суде в защиту экономических интересов Российского государства: по законодательству Российской Федерации, стран ближнего и дальнего зарубежья : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Т.И. Отческая. - М., 2003; *Заболоцкая, И.В.* Участие прокурора в современном российском гражданском процессе : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / И.В. Заболоцкая. - М., 2000.

² Собрание законодательства РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.

интересы организаций и граждан в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Вступление прокурора в дело, рассматриваемое арбитражным судом, происходит на основании заявления прокурора и оформляется определением арбитражного суда. Прокурор, обратившийся в арбитражный суд, пользуется процессуальными правами и несет процессуальные обязанности истца.

Второй способ защиты прав, о котором также речь шла ранее, — принесение протестов. В контексте экономических прав граждан он приобретает наибольшую актуальность, так как обжалуются в основном незаконные решения о привлечении лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность, к административной ответственности.

Следует полностью исключить из практики прокурорского надзора так называемую гонку за показателями, выражающуюся в дроблении на несколько актов прокурорского реагирования выявленных случаев нарушения законодательства при проверке одного и того же лица¹.

В Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации в 2008 году был проведен опрос прокуроров городов и районов с целью выявить затруднения, с которыми они сталкиваются в надзорной практике. В числе основных прокурорами были названы трудности в определении предмета и круга поднадзорных объектов, а также источников информации о нарушениях законности. Но самые большие затруднения вызывают этапы планирования проверки и хода проверки, когда прокуроры должны в пределах своей компетенции оценить законность нормативных актов субъектов правоотношений, законность их действий, выявить нарушения закона и их причины². В этой связи важным этапом работы прокурора является именно ее планирование с учетом приведенной ранее специфики дея-

¹ О практике исполнения законодательства о защите прав субъектов предпринимательства при проведении органами контроля (надзора) внеплановых проверок : информационное письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 25.09.2012 № 76/2-237-2012 // Архив Университета прокуратуры Российской Федерации.

² Сушина, Т. Участие граждан в долевом строительстве многоквартирных домов / Т. Сушина // Законность. 2009. № 3. С. 7—13.

тельности органов, наделенных полномочиями в отношении субъектов предпринимательской деятельности.

В связи с изложенным обсуждаемым вопросом являются критерии оценки деятельности прокурора на том или ином направлении. По данному вопросу существуют различные точки зрения.

Профессор В.И. Басков отмечал, что «некоторые прокуроры при оценке работы подчиненных исходят лишь из количественной стороны их деятельности, количества принесенных протестов и представлений, выступлений в суде по гражданским и уголовным делам. При таком подходе всегда легче оценить работу, сделанную прокурором, гораздо труднее определить эффективность их деятельности по конечным результатам — состоянию законности и правопорядка¹».

И хотя согласно Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» на Генерального прокурора России возложена обязанность ежегодно представлять палатам Федерального Собрания Российской Федерации и Президенту России доклад о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и о сделанной работе по укреплению законности, следует согласиться с выраженным в последнее время мнением о том, что прокуратура России не может и не должна в одиночку отвечать за надлежащее состояние законности и правопорядка, поскольку в их обеспечении задействованы в силу стоящих перед ними задач правоохранительные органы и многочисленные органы контроля (надзора). Более того, если исходить из ежегодного роста, например, разрешаемых в органах прокуратуры обращений или вскрываемых прокурорами нарушений законов, то можно сделать о том, что состояние законности не улучшается. Но такое утверждение не может рассматриваться как истинное без учета и сопоставления множественных факторов.

А.Х. Казарина отмечает, что «наряду с традиционно применяемыми в прокурорском надзоре количественными показателями проведенных проверок, выявленных нарушений законов, средств прокурорского реагирования в виде протестов, представлений, предостережений, обращений в суд и т. п., ощущается по-

¹ Басков, В.И. Курс прокурорского надзора : учебник / В.И. Басков. - М.: Зерцало, 1998. С. 395.

требность и в других оценочных показателях». При этом она предлагает дополнить количественные показатели деятельности прокуратуры формализованными экспертными оценками, снижающими «субъективизм, опасный искажением цели, задач и реальных возможностей прокуратуры»¹.

Предполагается, что избежать субъективизма в полной мере при работе с формализованными (нецифровыми) показателями едва ли возможно, но стремиться к этому необходимо. Поскольку настоящая диссертационная работа рассматривается как попытка обозначить дальнейшие пути для исследования вопросов эффективности деятельности органов прокуратуры по защите экономических прав граждан, диссертант считает возможным представить свое видение дополнительных критериев оценки такой деятельности. Дополнительными критериями оценки могут быть следующие:

1) *состояние аналитической работы в прокуратуре, предусматривающее:*

- наличие достаточной информации о состоянии законности на поднадзорной территории (объектах) и должную оценку такой информации;
- своевременность и качество подготовки аналитических справок по отдельным вопросам в случаях, прямо предусмотренных в организационно-распорядительных документах Генеральной прокуратуры Российской Федерации и прокуратур регионального звена;

2) *состояние планирования работы в прокуратуре, предполагающее:*

- включение в план проверочных и аналитических мероприятий исходя из объективной оценки фактического состояния законности;
- проведение оптимального числа проверок, исходя, во-первых, из приоритета одних мероприятий перед другими, во-вторых, из фактической возможности провести с учетом кадровых ресурсов ту или иную полноценную проверку;

3) *состояние исполнительской дисциплины, которое складывается из:*

- своевременности подготовки справок, отчетов, докладных, ответов на обращения и иных документов;

¹ Казарина, А.Х. Прокурорский надзор. Экономика. Законность : монография / А.Х. Казарина. - М. : Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2007. С. 381.

- наличия (отсутствия) нареканий по поводу качества подготовленных документов;

- отсутствия (наличия) удовлетворенных в вышестоящей прокуратуре жалоб в связи с несогласием с принятым ранее решением;

- дисциплинарной практики по фактам несоблюдения требований к исполнительской дисциплине;

4) *состояние методической работы в прокуратуре, характеризующееся:*

- количеством подготовленных методических рекомендаций, памяток, информационных писем, обзоров и иных документов;

- своевременностью подготовки и качеством названных документов;

5) *состояние работы с кадрами, оцениваемое по:*

- числу поощренных и наказанных за определенный период работников;
- наличию (отсутствию) жалоб на некорректное поведение прокурорского работника в процессе реализации функциональных обязанностей;

- числу прокурорских работников, привлеченных к административной и уголовной ответственности, уволенных со службы за совершение проступка, порочащего честь прокурорского работника;

6) *качество проводимых надзорных проверок, складывающееся из:*

- грамотно составленного плана (программы) проверки, охватывающего оптимальный круг проверяемых вопросов;

- привлечения специалистов соответствующего уровня в случаях, когда это необходимо;

- полноты выявления нарушений законов, особенно в случаях проверок по конкретным обращениям;

7) *качество актов прокурорского реагирования, а также документов, предусмотренных процессуальным законодательством (представлений, жалоб, заключений, отзывов, ходатайств), предполагающее:*

- соблюдение установленных законом требований к форме и содержанию документа;

- правильность выбора средства прокурорского реагирования и адресата;

- грамотность изложения фабулы и прокурорских требований;

8) *результативность актов прокурорского реагирования*, складывающаяся из реально исполненных требований прокурора. По большому счету результативность определяется из показателей форм П, ОН и ГМК (отмененные незаконные правовые акты, привлеченные к дисциплинарной или административной ответственности лица, удовлетворенные кассационные представления и т. д.). Вместе с тем представляет интерес оценка результативности представлений об устранении нарушений законов с точки зрения существа принимаемых по требованию прокурора мер.

Приведенные и иные оценочные показатели могут внедряться в практику и применяться с учетом специфики в органах прокуратуры различного уровня.

Итак, надзор в первую очередь должен отличаться эффективностью, поэтому в числе ключевых вопросов для прокурора — достижение этой цели. При этом важно отметить, что достижение эффективности прокурорского надзора за исполнением законов, в том числе регулирующих экономические права граждан, возможно только при условии искоренения недостатков и упущений в деятельности прокуратур низового звена и постоянной кропотливой работы над улучшением качества надзорного процесса на всех стадиях¹.

Работу прокуроров над устранением выявленных недостатков и упущений для наглядности можно разделить на этапы, стадии, акцентируя внимание на собственно недостатках на каждой стадии:

а) на стадии организации работы:

- в ряде прокуратур отсутствуют списки (перечни) органов (организаций, учреждений, предприятий), за исполнением законов которыми прокуроры призваны осуществлять надзор, что нередко приводит к тому, что отдельные поднадзорные объекты выпадают из поля зрения прокуратуры;

- надзорная деятельность прокуратуры не всегда координируется с контрольной деятельностью других правоохранительных органов, органов контроля

¹ Бут, Н.Д.. Защита прокурором прав субъектов предпринимательской деятельности / Н.Д. Бут. // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2013. № 2 (34). С. 43—48.

и иных органов, что неизбежно порождает факты дублирования проверок исполнения (соблюдения) законов, а это, в свою очередь, создает дополнительный административный пресс для проверяемых, отвлекая их от основной деятельности, а нередко и парализуя ее;

- прокурорские проверки планируются и проводятся без учета состояния законности, вследствие чего не все они являются результативными, что может свидетельствовать о недооценке аналитической работы либо серьезном пренебрежении ею некоторыми прокурорами;

- прокурорами относительно редко реализуется право поручения проведения проверок органам контроля и другим органам, в особенности вышестоящим органам, что приводит к тому, что ими выполняется работа, которая вполне могла бы быть успешно выполнена названными органами. Более того, прокуроры нередко ради сиюминутной пользы (поправления статистики, иных целей) в буквальном смысле подменяют в своей работе контролирующие органы, что, как известно, прямо запрещается ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», в то время как собственно возложенные на органы прокуратуры серьезные задачи остаются выполненными не в полном объеме;

- далеко не во всех прокуратурах практикуется проведение совместных или одновременных с другими органами мероприятий: проверок, обобщений, разного рода обсуждений, в частности, состояния законности и других мероприятий;

- в текущих планах работы некоторых прокуратур субъектов Российской Федерации вообще не предусматривается проведение проверок в структурах, где нередко допускаются нарушения законов, в частности в органах административной юрисдикции, деятельность которых, как известно, вызывает немало нареканий граждан;

- требования прокуроров о направлении соответствующих материалов в прокуратуру, о проведении проверок, ревизий, административных расследований, аудирования, о выделении специалистов в распоряжение прокуроров и другие выполняются не всегда, на что порой не следует соответствующего реагирования со стороны прокуроров;

- далеко не всегда выполняются запланированные мероприятия, а невыполненные мероприятия, предусмотренные текущим планом работы, не предусматриваются в последующем текущем плане работы, и о них вообще забывают, что свидетельствует о низком качестве контроля исполнения в некоторых прокуратурах;

- не предусматривается проведение аналитических мероприятий как в части состояния исполнения законов различными органами, к примеру, состояния исполнения в регионах законодательства об административных правонарушениях, так и состояния прокурорского надзора в этих и иных сферах;

- в планах работы прокуратур не предусматривается проведение никаких профилактических мероприятий;

- в прокуратурах отсутствуют разработки по методике проведения проверок исполнения многих законов, а если и имеются, то они устарели и нуждаются в обновлении;

- запланированные мероприятия по повышению квалификации оперативных работников зачастую проводятся нерегулярно, занятия нередко срываются или проводятся формально, без соответствующей подготовки к ним;

б) на стадии выявления нарушения законов:

- прокурорские проверки зачастую проводятся без предварительной подготовки к ним, не всегда составляются планы или программы проверок, что отрицательно сказывается на их результативности;

- некоторые проверки проводятся поверхностно, неглубоко, прокурорами выполняются далеко не все проверочные действия (изучение материалов - источников информации, отобрание объяснений и другие);

- не практикуется проведение проверок с участием специалистов как из органов контроля, так и из других органов. Из семи прокуратур, работа которых изучалась, по крайней мере в трех к проведению проверок исполнения законов специалисты вообще не привлекались, хотя потребность в этом имела;

- не устанавливаются в ходе проверок причины выявленных правонарушений и способствующих этому условий;

- по результатам прокурорских проверок исполнения законов не всегда проводятся разборы их результатов с соответствующими должностными лицами;

- справки и докладные записки по результатам проверок не отличаются полнотой и конкретностью, а порой и вовсе не составляются.

в) на стадии устранения выявленных нарушений законов:

- до одной трети изученных протестов, представлений и предостережений прокуроров не отвечает предъявляемым к ним требованиям как в правовом, так и в грамматическом аспекте. К примеру, не всегда делаются ссылки на нормы закона, которые нарушены, и вместе с тем допускаются ссылки на подзаконные и даже ведомственные правовые акты, а иногда и на недействующие акты;

- в актах прокурорского реагирования редко излагаются причины нарушений законов и условия, этому способствующие, и потому не ставятся вопросы об их устранении;

- о нарушениях законов, совершенных нижестоящими органами, не информируются вышестоящие по отношению к ним органы; требования прокуроров, в особенности в актах реагирования, направляемых в органы представительной и исполнительной власти, в вышестоящие органы, часто неконкретные, выраженные в виде таких формулировок, как «направляется для принятия мер, для учета в работе» и т. д.;

- не всегда возрастает острота прокурорского реагирования при повторном нарушении законов; информация, направляемая прокурорами в органы представительной и исполнительной власти, вышестоящие органы, нередко слово в слово повторяет информацию, ранее направленную в эти органы, меняются лишь цифры, что свидетельствует о недостатках в аналитической работе;

- нередко не осуществляется контроль за рассмотрением и разрешением (принятием конкретных мер) адресатами актов прокурорского реагирования, в результате чего нарушаются установленные для этого сроки либо они (акты) остаются нереализованными; не проводятся контрольные проверки результативности актов прокурорского реагирования или фактического устранения нарушений за-

конов в случаях возникновения сомнений в реальности принятых соответствующими органами мер по устранению нарушений законов;

- относительно редко прокурорами ставится вопрос о привлечении к ответственности должностных и иных лиц, игнорирующих требования, содержащиеся в актах прокурорского реагирования.

Выше были перечислены далеко не все недостатки и упущения, допускаемые прокурорами на стадиях организации работы по надзору за исполнением законов, выявления и устранения нарушений законов. Но и из этого перечня можно сделать вывод, что их относительно много, и их устранение или хотя бы сведение до минимума в работе во многом будет способствовать совершенствованию рассматриваемой отрасли прокурорского надзора, повышению ее качества и эффективности.

Второе направление повышения эффективности прокурорского надзора за исполнением законов — **обеспечение комплексного подхода к проблеме предупреждения правонарушений**¹.

Изученные в ходе исследования материалы показывают, что применительно к прокурорскому надзору комплексный подход может означать: комплексное, целенаправленное и активное применение прокурором всех предоставленных в его распоряжение правовых средств; координацию надзора в рассматриваемой сфере с другими отраслями надзорной работы и участками деятельности прокуратуры; тесное увязывание надзорной работы с профилактической деятельностью; постоянное и тесное взаимодействие прокуроров с органами представительной и исполнительной власти, правоохранительными, контролирующими и другими органами, а также с институтами гражданского общества по вопросам укрепления законности; увязывание надзорных мероприятий с важнейшими социально-

¹ Настольная книга прокурора : практ пособие; 6-е изд., перераб. и доп. / под общ. ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус. М. : Юрайт, 2021; Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере экономики : сб. метод. материалов. – М, 2010; Прокурорский надзор за соблюдением социальных прав граждан. : метод. материалы. - М., 2013; *Винокуров, А.Ю.* Теоретические основы эффективности прокурорского надзора за исполнением законов : монография / А.Ю. Винокуров. – М, 2008.

экономическими, экологическими и иными задачами, решаемыми в регионе (районе, городе, области).

Достижению комплексного подхода могут способствовать также тесное увязывание надзорной деятельности с предварительным следствием по уголовным делам и, в частности, проведение прокурорских проверок одновременно с производством предварительного следствия; проведение совместных с органами контроля и иными органами проверок; активная реализация прокурором права поручения проведения проверок правоохранительным, контролирующим и другим органам.

Речь, таким образом, идет о создании единого, четко скоординированного механизма предупреждения правонарушений.

Третье направление повышения эффективности прокурорского надзора за исполнением законов — **совершенствование управления (руководства) надзорной деятельностью** со стороны вышестоящих прокуратур.

Результаты проведенного исследования дают основание утверждать, что такое совершенствование может идти по следующим направлениям:

- своевременное и оперативное корректирование надзорной деятельности, нацеливание ее на решение главных, ключевых задач укрепления законности, предупреждение правонарушений;
- улучшение анализа надзорной деятельности и своевременное доведение результатов анализа до нижестоящих прокуроров и своевременное принятие мер к устранению ошибок и упущений в работе, допускаемых нижестоящими прокурорами;
- улучшение методической помощи нижестоящим прокурорам;
- подготовка более совершенных методических пособий, разработок, указаний, информационных писем, обзоров правоприменительной практики и обеспечение ими прокуроров; совершенствование деятельности по распространению положительного опыта и контроля за внедрением в практику новейших достижений науки и практики, передовых методов и приемов выявления и устранения правонарушений;

- развитие инициативы, самостоятельности и боевитости у нижестоящих прокуроров. При этом основные усилия должны направляться на оказание действенной помощи прокурорам районного звена в организации ими на научной основе прокурорского надзора за исполнением законов.

В плане повышения методического мастерства прокурорских работников низового звена хорошие результаты может дать проведение работниками областных и им равных прокуратур показательных (учебных) проверок исполнения законов. Речь идет об обучении в условиях проведения реальной проверки.

Отдельным направлением работы прокурора по защите экономических прав граждан является взаимодействие с контролирующими органами.

Кроме того, отмечая важность высокой организации информационно-аналитического обеспечения работы органов прокуратуры, что является необходимым условием для предельно четкого планирования и правильной организации надзорных проверок, автором диссертации разработан и предложен проект приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за соблюдением экономических прав граждан Российской Федерации».

В целях повышения эффективности надзора и укрепления законности автор предлагает принять в установленном порядке нормативный акт Генеральной прокуратуры Российской Федерации «О дополнительных мерах по организации работы органов прокуратуры по взаимодействию с органами государственной власти, местного самоуправления, правоохранительными органами, СМИ и общественными объединениями при осуществлении надзора за соблюдением экономических прав граждан и субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности» с типовым положением о создании общественных советов по защите субъектов предпринимательской деятельности при органах прокуратуры субъектов Российской Федерации (проект нормативного акта прилагается).

На основе изученных материалов следует сделать вывод о том, что применительно к рассматриваемой сфере экономических прав граждан наиболее приемлемыми, востребованными и действенными формами взаимодействия органов

прокуратуры с контролирующими организациями являются постоянный обмен информационно-аналитическими материалами, представляющими для сторон профессиональный интерес; выделение по требованию прокуроров специалистов для участия в надзорных проверках; обсуждение проблемных вопросов на учебно-методических занятиях и совещаниях¹.

¹ Организация работы городской (районной) прокуратуры : метод. пособие. - М., 2011. С. 126—144; Настольная книга прокурора : практ пособие; 6-е изд., перераб. и доп. / под общ. ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус. М. : Юрайт, 2021.

Заключение

Анализ практики прокурорского надзора за соблюдением экономических прав граждан приводит к выводу о том, что на сегодняшний день именно это направление деятельности для органов прокуратуры современной России становится актуальным и приоритетным.

Общепризнанным фактом является то, что развитие экономики страны в целом зависит от того, насколько благоприятные условия созданы государством для реализации конституционных прав граждан в сфере экономики, а также для развития предпринимательства и получения гражданами максимальной прибыли от экономической деятельности.

При этом органами прокуратуры выявляются многочисленные нарушения при осуществлении банковской и микрофинансовой деятельности, в сфере ЖКХ, в сфере долевого жилищного строительства, налогообложения и осуществления деятельности налоговыми органами, в антимонопольной, страховой, туристической и других видах экономической и хозяйственной деятельности граждан.

Зачастую экономические права граждан нарушаются органами государственной власти и местного самоуправления. В настоящем диссертационном исследовании этому вопросу уделено особое внимание; приведены типичные нарушения прав граждан и организаций, выявление, пресечение и недопущение которых является первоочередной задачей органов прокуратуры.

Анализ законодательства о защите экономических прав граждан свидетельствует о его совершенствовании за последние несколько лет. Безусловным достижением при защите прав граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность, является введение процедуры согласования плановых и внеплановых проверок органов, осуществляющих государственный и муниципальный контроль (надзор) по отношению к субъектам предпринимательской деятельности, установление административной ответственности должностных лиц за нарушение порядка проведения таких контрольных мероприятий.

В работе рассмотрены полномочия налоговых органов, Росреестра, органов финансового контроля, проанализированы типичные нарушения, с которыми сталкиваются органы прокуратуры при проведении проверок.

Второй важный аспект в защите экономических прав граждан — недопущение отчуждения принадлежащей на законных основаниях физическим и юридическим лицам собственности. Защита неприкосновенности собственности физических лиц как одного из конституционных прав граждан является задачей органов прокуратуры. Такая защита преимущественно должна осуществляться прокурором в судебном порядке на основании прав, предоставленных законодательством. Органы прокуратуры с целью обеспечения права на свободное и беспрепятственное занятие предпринимательской деятельностью также обязаны своевременно выявлять факты недружественного поглощения предприятий, незаконного банкротства, предотвращать их и не допускать в дальнейшем.

В работе выделен круг экономических прав граждан, помимо возникающих в процессе взаимодействия с органами государственного и муниципального контроля, которые подлежат защите средствами прокурорского надзора. К числу таких прав относится право на свободное использование частного капитала и гарантии его неприкосновенности. В условиях современной экономики граждане активно распоряжаются собственными средствами, вкладывая их в банковские учреждения и приобретая ценные бумаги, инвестируя средства в коммерческие организации или долевое строительство, приобретая товар на потребительском рынке. Отношения, возникающие в этой связи, регулируются специальными законами, надзор за исполнением требований которых — одна из ключевых задач органов прокуратуры при защите экономических прав. Важным направлением деятельности прокуратуры является защита граждан от неправомерных действий микрофинансовых организаций и коллекторских агентств.

С учетом анализа практики прокурорского надзора за соблюдением экономических прав граждан, приведенного в настоящей работе, стало возможным формирование четкого представления о первоочередных его задачах, к которым следует отнести:

- защиту принципа неприкосновенности частной собственности граждан, установленного Конституцией Российской Федерации;
- осуществление надзора за соответствием законодательству нормативных правовых актов, устанавливающих права граждан в сфере экономики;
- осуществление надзора за законностью деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, наделенных полномочиями в сфере контроля за деятельностью субъектов предпринимательской деятельности;
- осуществление надзора за законностью деятельности коммерческих и некоммерческих организаций вне зависимости от формы собственности и вида, их должностных лиц.
- недопущение создания административных барьеров и законодательных ограничений в деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства.

Безусловно, эффективность прокурорского надзора за исполнением экономических прав зависит от того, насколько правильно построена работа прокурора в этом направлении. В настоящем исследовании приведены примеры из практики прокурорского надзора, обобщены типичные нарушения закона, разработана методология осуществления проверок контролирующих органов, а также проанализированы возможности прокурора в вопросах принятия конкретных мер, направленных на выявление, пресечение и недопущение в дальнейшем действий, нарушающих экономические права граждан.

Как следует из анализа статистических данных органов прокуратуры, состояние законности в сфере соблюдения экономических прав граждан является неудовлетворительным. Значительное ежегодное увеличение нарушений законодательства в данной сфере правоотношений, выявляемых органами прокуратуры, свидетельствует, прежде всего, об активизации их надзорной деятельности, и в то же время говорит о еще недостаточной профилактической направленности проводимых надзорных мероприятий. Автор исследования полагает, что изложенные в диссертации примеры практики прокурорского надзора за соблюдением экономических прав граждан обосновывают необходимость принятия приказа Генераль-

ного прокурора «Об организации прокурорского надзора за соблюдением экономических прав граждан Российской Федерации», а также внесения изменений в приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» в части дополнения его необходимостью защиты экономических прав человека и гражданина.

Материалы диссертационного исследования дают основание сформулировать следующие выводы и предложения концептуального характера.

1. Анализ состояния законности должен проводиться органами прокуратуры любого уровня на системной, постоянной основе, именно от этой работы зависит эффективность надзорной деятельности и ее результаты.

2. Важным элементом работы прокурора в сфере защиты экономических прав граждан является анализ состояния законности, цифровые показатели того или иного направления позволяют прокурору выбрать объект проверки и подготовить комплекс мер прокурорского реагирования для устранения выявленных нарушений.

3. Возможности органов прокуратуры в изученной сфере достаточно широки. Прокуратура в соответствии с полномочиями, предоставленными федеральным законодательством, на сегодняшний день заняла ведущее место в системе защиты прав и свобод граждан на территории Российской Федерации.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Международные документы

1. Всеобщая декларация прав человека : принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 дек. 1948 г. // Российская газета. 1995. 5 апр.; 1998. 20 дек.
2. Международный пакт «Об экономических, социальных и культурных правах» : принят Генеральной Ассамблеей ООН 16 дек. 1966 г. : ратифицирован Указом Президиума ВС СССР от 18 сент. 1973 г. № 4812-VIII с заявлением // Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 17. Ст. 291; 1994. № 14.

Законы и подзаконные нормативные акты Российской Федерации

3. Конституция Российской Федерации : [принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г.] с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 дек. 2008 г. № 6-ФКЗ, № 7-ФКЗ, от 05 февр. 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ, от 14.03.2020 №1-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398; — URL: <http://www.pravo.gov.ru>, режим доступа от 04.07.2020.
4. Декларация прав и свобод человека и гражданина: принята постановлением Верховного Совета РСФСР от 22.11.1991 № 1920-I // Ведомости съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 52. Ст. 1865.
5. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) : федеральный закон от 30 нояб. 1994 г. № 51-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.
6. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) : федеральный закон от 26 янв. 1996 г. № 14-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996. № 5. Ст. 410.
7. Налоговый кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 31 июля 1998 г. // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.

8. Бюджетный кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1998. №31. Ст. 3823.
9. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федеральный закон от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (Ч. 1). Ст. 1.
10. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3012.
11. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 14 нояб. 2002 г. № 138-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.
12. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : федеральный закон от 08 марта 2015 г. № 21-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.
13. О прокуратуре Российской Федерации : федеральный закон от 17 янв. 1992 г. № 2202-1 // Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.
14. О банках и банковской деятельности : федеральный закон от 02 дек. 1990 г. № 395-1 // Собрание законодательства РФ. 1996. № 6. Ст. 492.
15. О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации : федеральный закон от 14 июня 1995 г. № 88-ФЗ [Электронный ресурс] – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
16. Об акционерных обществах : федеральный закон от 26 дек. 1995 г. № 208-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996. № 1. Ст. 1.
17. О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним : федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1997. № 30. Ст. 3594.
18. Об обществах с ограниченной ответственностью : федеральный. закон от 08 февр. 1998 г. № 14-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1998. № 7. Ст. 785.

19. О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг : федеральный закон от 05 марта 1999 г. № 46-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1999. № 10. Ст. 1163.
20. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федеральный закон от 06 окт. 1999 г. № 184-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.
21. О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей : федеральный закон от 08 авг. 2001 г. № 129-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2001. № 33. Ст. 3431.
22. О несостоятельности (банкротстве) : федеральный закон от 26 окт. 2002 № 127-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 43. Ст. 4190.
23. О Центральном банке Российской Федерации (Банке России) : федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ // Российская газета. 2002. № 127.
24. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федеральный закон от 06 окт. 2003 г. № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
25. О валютном регулировании и валютном контроле : федеральный закон от 10 дек. 2003 г. № 173-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003. № 50. Ст. 4859.
26. О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» : федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2007. № 31. Ст. 4006.
27. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» : федеральный закон от 26 дек. 2008 г. № 294-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2008. №52 (ч. 1). Ст. 6249.
28. О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 224-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2010. № 31. Ст. 4193.

29. О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях: федеральный закон от 02 июля 2010 г. № 151-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2010. № 27. Ст. 3435.
30. О защите прав и законных интересов физических лиц при осуществлении деятельности по возврату просроченной задолженности и о внесении изменений в Федеральный закон «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях»: федеральный закон от 03 июля 2016 г. № 230-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2016. № 27 (Ч. I). Ст. 4163.
31. О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации: федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2020. № 31 (Ч. I). Ст. 5007.
32. О дополнительных мерах по укреплению правопорядка в Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 18 сент. 1993 г. № 1390 // Собрание актов Президента РФ и Правительства РФ. 1993. № 38. Ст. 3517.
33. Об обеспечении взаимодействия государственных органов в борьбе с правонарушениями в сфере экономики: указ Президента Российской Федерации от 03 марта 1998 г. № 224 // Собрание законодательства РФ. 1998. № 10. Ст. 1159.
34. О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности: указ Президента Российской Федерации от 15.05.2008 № 797 // Российская газета. 2008. 17 мая. № 105.
35. Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе: постановление Правительства Российской Федерации от 30 сент. 2004 г. № 506 (ред. от 09 марта 2010 г.) // Собрание законодательства РФ. 2004. №40. Ст. 3961.
36. Вопросы Федеральной антимонопольной службы: постановление Правительства Российской Федерации от 07 апр. 2004 г. № 189 // Собрание законодательства РФ. 2004. № 15. Ст. 1482.
37. О Министерстве экономического развития Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 05 июня 2008 г. № 437 // Собрание законодательства РФ. 2008. № 24. Ст. 2867.

38. Об утверждении правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля (надзора) ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей : постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 № 489 // Собрание законодательства РФ. 2010. № 28. Ст. 3706.

**Организационно-распорядительные документы
Генерального прокурора Российской Федерации**

39. Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления : приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 02 окт. 2007 г. № 155 // Законность. 2007. № 11.

40. О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления : приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 17 сент. 2007 г. № 144 // [Электронный ресурс] – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

41. Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина : приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 07 дек. 2007 г. № 195 // Законность. 2008. № 3.

42. Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности : приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 31 марта 2008 г. № 53 // Законность. 2008. № 4.

43. Об утверждении программы действий органов прокуратуры Российской Федерации в связи с принимаемыми Правительством Российской Федерации мерами по оздоровлению ситуации в финансовом и других секторах экономики (вместе с «Программой действий органов прокуратуры Российской Федерации в условиях оздоровления ситуации в финансовом и других секторах экономики») : приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 19 нояб. 2008 г. № 236

// [Электронный ресурс] – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

44. Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о налогах и сборах : приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 09 июня 2009 г. № 193 // Законность. 2009. № 8.

45. Об утверждении Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации : приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 30 янв. 2013 г. № 45 // Законность. 2013. № 2.

46. Об утверждении Регламента рассмотрения личных сообщений Генеральному прокурору Российской Федерации, поступивших от субъектов предпринимательской деятельности посредством электронной почты : приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 08 сент. 2010 г. № 564 // Законность. 2015. № 10.

47. О создании при прокуратурах общественных советов по защите малого и среднего бизнеса : указание Генерального прокурора Российской Федерации от 23 июня 2008 г. № 73/1-165-2007 // [Электронный ресурс] – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

48. Об организации прокурорского надзора в связи с принимаемыми Правительством Российской Федерации мерами по оздоровлению в финансовом и других секторах экономики» : указание Генерального прокурора Российской Федерации от 14 нояб. 2008 г. № 229/7р // [Электронный ресурс] – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

49. Об усилении прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов малого и среднего предпринимательства, устранением административных барьеров предпринимательской деятельности, исполнением законов органами исполнительной власти, обладающими контрольно-надзорными полномочиями и реализующими разрешительные процедуры : указание Генерального прокурора Российской Федерации от 13 авг. 2009 г. № 260/7 // [Электронный ресурс] – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

50. О некоторых вопросах организации прокурорского надзора в связи с принятием Федерального закона от 07 марта 2017 г. № 27-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О прокуратуре Российской Федерации”» : приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 17.03.2017 № 172 // [Электронный ресурс] – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».
51. О взаимодействии органов прокуратуры со средствами массовой информации и общественностью : приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 17 мая 2018 г. № 296 // Законность. 2018. № 6.
52. Об утверждении и введении в действие статистического отчета «Надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина по форме ОН и инструкция по его формированию» : приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 20 июня 2018 г. № 368 // [Электронный ресурс] – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».
53. Об утверждении Инструкции о порядке рассмотрения уведомлений о распространяемой с нарушением закона информации в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети Интернет : приказ Генпрокуратуры Российской Федерации от 26 авг. 2019 г. № 596 // [Электронный ресурс] – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».
54. О Порядке формирования органами прокуратуры Российской Федерации ежегодного сводного плана проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей : приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 08 нояб. 2019 г. № 783 // Законность. 2019. № 12.

Акты федеральных органов исполнительной власти

55. О реализации положений Федерального «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» : приказ Минэкономразвития Российской Федерации от 30 апр. 2009 г. № 141 // [Электронный ресурс] – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

56. О формах и методах поддержки малого бизнеса : письмо Минэкономразвития Российской Федерации от 24 марта 2010 г. № ДО5-828 // [Электронный ресурс] – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».
57. О принятых нормативных правовых актах и изменениях, внесенных в законодательство Российской Федерации в рамках реализации мер по поддержке субъектов малого и среднего предпринимательства : письмо Минэкономразвития Российской Федерации от 08 авг. 2010 № ДО5-3542 // [Электронный ресурс] – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».
58. Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов. Разработан Минэкономразвития Российской Федерации // [Электронный ресурс] – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

Судебные акты

59. О некоторых вопросах, связанных с введением в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» : постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 27 янв. 2003 г. № 2 // Вестник Арбитражного Суда Российской Федерации. 2003. № 3.
60. О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 5 // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2005. № 6.

Диссертации и авторефераты

61. *Берензон, А.Д.* Основные направления совершенствования общего надзора прокуратуры : диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. 12.00.02 / Берензон Александр Давыдович. Всесоюз. ин-т по изучению причин и разработке мер предупреждения преступности. М., 1977.

62. *Белова, Л. В.* Правовые средства и формы защиты экономических интересов: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. 12.00.01 / Белова Лилия Васильевна. Казан. гос. ун-т им. В.И. Ульянова-Ленина. Казань, 2006.
63. *Бут, Н.Д.* Теоретические, правовые и организационные основы прокурорского надзора за исполнением законов о свободе экономической деятельности в Российской Федерации : диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. 12.00.11 / Бут Надежда Дмитриевна. Акад. Генер. прокуратуры РФ. М., 2011.
64. *Вагина, А.М.* Экономические права человека и гражданина в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование : диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. 12.00.02 / Вагина Анна Михайловна; Челяб. гос. ун-т. Челябинск, 2005.
65. *Гаврилова, Ю.В.* Конституционно-правовое регулирование экономических прав граждан в Российской Федерации : диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. 12.00.02 / Гаврилова Юлия Вячеславовна. Волгогр. акад. МВД России. Волгоград, 2006.
66. *Гаджиев, Г.А.* Основные экономические права (сравнительное исследование конституционно-правовых институтов России и зарубежных государств) : диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. 12.00.02 / Гаджиев Гадис Абдуллаевич. Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Рос. Федерации. М., 1996.
67. *Гущин, В.З.* Прокурорский надзор за соблюдением конституционного права на объединение (вопросы теории и практики) : дис. ... докт. юрид. наук / В.З. Гущин. М., 1998.
68. *Давыденко, М.Н.* Проблемы предупреждения преступности органами прокуратуры: автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук / М.Н. Давыденко. Хабаровск, 1989.
69. *Дрогунова, А.С.* Граждане как субъекты предпринимательской деятельности : автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук.

наук / 12.00.03 / Дрогунова Александра Сергеевна; Волгогр. акад. МВД России. - Волгоград, 2007.

70. *Дружинин, Д.Н.* Экономические права и свободы граждан РФ: конституционно-правовой аспект : автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. 12.00.02 / Дружинин Дмитрий Николаевич; Рост. гос. ун-т. Ростов-на-Дону, 2003. - 29 с.

71. *Заболоцкая, И.В.* Участие прокурора в современном российском гражданском процессе : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.01/ И.В. Заболоцкая. - М: Юрид. ин-т МВД России , 2000. - 24 с.

72. *Идилова, Ж.Н.* Прокурорский надзор за исполнением законодательства о защите малого и среднего предпринимательства : автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. 12.00.11 / Идилова Жанна Николаевна; Ур. гос. юрид. акад. Екатеринбург, 2012. - 26 с.

73. *Казарина, А.Х.* Теоретические и прикладные проблемы прокурорского надзора за исполнением законов экономической направленности : диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. 12.00.11 / Казарина Алла Христофоровна; Акад. Генер. прокуратуры РФ. М., 2009. - 57 с.

74. *Кречетов, Д.В.* Проблемы прокурорского надзора за исполнением финансового законодательства Российской Федерации : автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. 12.00.11 / Кречетов Дмитрий Викторович; Науч.-исслед. ин-т проблем укрепления законности и правопорядка при Генер. прокуратуре РФ. М., 2002. - 28 с..

75. *Маматов, М.В.* Прокурорский надзор за соблюдением законов о правах потребителей : автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. 12.00.11 / Маматов Максим Владимирович; Науч.-исслед. ин-т проблем укрепления законности и правопорядка при Генер. прокуратуре РФ. М., 2007. - 27 с.

76. *Отческая, Т.И.* Правовые и методологические проблемы организации участия прокурора в арбитражном суде в защиту экономических интересов Российского государства: по законодательству Российской Федерации, стран ближнего и

дальнего зарубежья : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.11 / Акад. права и управ. - Рязань, 2003. - 48 с.

77. *Рябцев, В.П.* Концептуальные проблемы организации и функционирования прокуратуры : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. / В.П. Рябцев. - М., 1991. – 55 с.

78. *Савватеев, В. Ю.* Гражданско-правовая защита прав участников предпринимательских отношений. [Текст] : автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. 12.00.03 / Савватеев Владимир Юрьевич; Волгогр. акад. МВД России. Волгоград, 2007. - 18 с.

79. *Субанова, Н.В.* Проблемы прокурорского надзора за исполнением законодательства о лицензировании отдельных видов деятельности : автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. 12.00.11 / Субанова Наталья Викторовна; Науч.-исслед. ин-т проблем укрепления законности и правопорядка при Генер. прокуратуре РФ. М., 2004. - 33 с.

80. *Хатов, Э.Б.* Теоретические и практические проблемы совершенствования прокурорского надзора за исполнением законов органами государственного контроля в сфере экономики : автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. 12.00.11 / Хатов Эдуард Борисович; Науч.-исслед. ин-т проблем укрепления законности и правопорядка при Генер. прокуратуре РФ. М., 2004.

81. *Чуряев, А. В.* Административно-правовое регулирование государственной регистрации субъектов предпринимательской деятельности : автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. 12.00.14 / Чуряев Александр Владимирович; Рос. акад. правосудия. М., 2009. - 30 с..

82. *Чубенко, И.С.* Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере оказания поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства : автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. 12.00.11 / Чубенко Ирина Сергеевна; Акад. Генер. прокуратуры РФ. - М., 2013. - 29 с.

Монографии, учебники, пособия

83. Административная ответственность: вопросы теории и практики : сб. науч. статей / отв. ред. Н.Ю. Хаманева. - М.: Изд-во ИГиП РАН, 2004. - 286 с.; ISBN 5-8339-0054-9.
84. Акты прокурорского надзора / [Авт.-сост. Скуратов Ю.И. и др.]; под ред. Ю.И. Скуратова. - М. : Юристъ, 1997. – 276 с.
85. Актуальные вопросы реализации и защиты социально-экономических прав граждан в современной России: материалы межвуз. студенч. конф. (г. Москва, 29 марта 2019 г.) / отв. ред. Е.В. Чупрова; Ун-т прокуратуры Рос. Федерации. - М., 2019. - 204 с.
86. Актуальные проблемы прокурорской деятельности: сб. материалов Международ. науч.-практ. конф. (г. Москва, 25 октября 2017 г.) / Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. - М., 2018. 142 с.
87. Актуальные проблемы прокурорской деятельности: сб. материалов Международ. науч.-практ. конф. (г. Москва, 23 ноября 2016 г.) / [сост. О.А. Яловой и др.]; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. - М., 2017. - 80 с.
88. Актуальные вопросы прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав человека и гражданина: сб. материалов семинара по обмену опытом / ред. коллегия: Н.Н. Карпов, О.В. Смирнова, А.В. Савельева; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. - М., 2017. - 148 с.
89. Актуальные проблемы совершенствования прокурорского надзора в социально-экономической сфере : сб. науч. трудов. - М., 2005.
90. Актуальные проблемы деятельности правоохранительных органов в условиях административной и судебно-правовой реформ : сб. труд. конф. (ч. I). - М., 2005. - 93 с.
91. Актуальные проблемы прокурорской деятельности: сб. материалов науч.-практ. конф. (г. Москва, 30 ноября 2018 г.) / под общ. ред. Е.А. Глебовой; Ун-т прокуратуры Рос. Федерации. - М., 2019. - 140 с.
92. *Алексеев, С.С.* Теория права / С.С. Алексеев. - М.: БЕК, 1994. - 220 с.

93. *Алексеев, С.В.* Административно-правовое регулирование предпринимательской деятельности / С.В. Алексеев ; Федер. агентство по образованию, Моск. гос. индустр. ун-т. - М. : МГИУ, 2005. - 319 с.; ISBN 5-276-00679-2.
94. *Алексеев, С.С.* Государство и право. Начальный курс : учебник-конспект / С.С. Алексеев. - М.: Юридическая литература, 1993. 176 с.
95. Аналитическая работа прокуратуры субъекта Российской Федерации : монография / [Ларьков А.Н., Куровская Л.Н., Хатов Э.Б. и др.] ; рук. коллектива А.Н. Ларьков; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. - М., 2016. - 292 с.
96. *Ашурбеков, Т.А.* Общие вопросы организации работы прокуратуры по надзору за исполнением законов и законностью правовых актов : монография / Т.А. Ашурбеков. - Махачкала, 2002.
97. *Баглай, М.В.* Конституционное право Российской Федерации : учебник для вузов. / М.В. Баглай. - М.: Норма, 2003.
98. *Басков, В.И.* Прокурорский надзор в СССР : учебник. / Басков В.И. - М.: Изд-во МГУ, 1991. - 304 с.
99. *Басков, В.И.* Курс прокурорского надзора : учебник для вузов / В.И. Басков, Б.В. Коробейников ; отв. ред. Б.В. Коробейников ; МГУ им. М. В. Ломоносова. - М. : Зерцало-М, 2001. 499 с. ISBN 5-94373-039-7.
100. *Берензон, А.Д.* Работа прокурора по общему надзору : Вопросы общей методики / А. Д. Берензон, В. Г. Мелкумов ; отв. ред. И.В. Черменский. – М. : Юридическая литература, 1974. - 144 с.
101. *Бессарабов, В.Г.* Правозащитная деятельность российской прокуратуры (1722-2002 гг.): История. События. Люди. / В.Г. Бессарабов. - М., 2003. 414 с.
102. *Бессарабов, В.Г.* Прокуратура России в системе государственного контроля / В.Г. Бессарабов. - М., 1999. 440 с.
103. *Бессарабов, В.Г.* Прокуратура и контрольные органы России / В.Г. Бессарабов. - М., 2000. - 195 с.
104. *Бессарабов, В.Г.* Защита российской прокуратурой прав и свобод человека и гражданина / В.Г. Бессарабов, К.А. Кашаев. - М. : Городец, 2007. – 463 с.; ISBN 5-9584-0131-9.

105. *Бессарабов, В.Г.* Участие российской прокуратуры в правотворческой деятельности / В.Г. Бессарабов, Р.Б. Хуторецкий. - М. : Камерон, 2006. - 320 с.
106. *Бессарабов, В.Г.* Прокурорский надзор : учебник / В.Г. Бессарабов. - М. : Проспект, 2006. - 535 с.; ISBN 5-482-00675-1.
107. *Белых, В.С.* Правовое регулирование предпринимательской деятельности в России : монография / В.С. Белых. - М.: Проспект, 2009. – 430 с. ISBN 978-5-392-00209-2.
108. *Богомолов, А.М.* Административные правонарушения и ответственность в области финансов, налогов и сборов : Комментар. и обзор нормат.-правовых актов по материалам гл. 15 Кодекса Рос. Федерации об адм. правонарушениях и Налогового кодекса Рос. Федерации / А.М. Богомолов. - М. : Дашков и К°, 2004. - 278 с; ISBN 5-94798-348-6.
109. *Буравлев, Ю.М.* Виды юридической ответственности в системе государственной службы : монография / Ю.М. Буравлев. - М. : Юрист, 2008. - 152 с.; ISBN 978-5-94103-324-9.
110. *Бут, Н.Д.* Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере защиты прав субъектов предпринимательской деятельности: науч.-метод. пособие / Н.Д. Бут, А.Н. Ларьков, А.В. Паламарчук. - М., 2008. - 224 с.
111. *Бут, Н.Д.* Государственный контроль и защита предпринимательства / Н.Д. Бут, А.Н. Ларьков, А.В. Паламарчук. - М. : Изд-во Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2009. - 419 с.
112. *Бут, Н.Д.* Свобода экономической деятельности и законность : монография / Н.Д. Бут, А.Н. Ларьков. - М. : Юрлитинформ, 2010. – 420 с.; ISBN 978-5-93295-682-3.
113. *Бут, Н.Д.* Защита прокурором прав и свобод предпринимательской деятельности : монография / Н.Д. Бут, А. В. Паламарчук ; Ген. прокуратура Рос. Федерации, Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. - М. : Мир энциклопедий Аванта+, 2011. - 303 с.; ISBN 978-5-98986-492-8.
114. *Бут, Н.Д.* Основы работы прокуратуры по обеспечению свободы экономической деятельности : монография / Н.Д. Бут, А.В. Паламарчук. - М. : Ген. проку-

ратура Рос. Федерации : Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2013. - 336 с.; ISBN 978-5-89564-070-8.

115. *Бут, Н.Д.* Противодействие недружественным поглощениям : науч.-практ. пособие / Н.Д. Бут, И.С. Викторов, Д.А. Звягинцев, О.С. Опенышев. - М.: ОЛМА Медиа Групп, 2006. - 352 с.; ISBN 5-373-00273-9.

116. Вопросы развития и реализации полномочий прокуроров: сб. ст. / [под общ. ред. Г.Л. Куликовой]; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. [Текст] – М., 2017.

117. *Винокуров, А.Ю.* Методологические основы оценки эффективности деятельности органов прокуратуры : научный доклад / А.Ю. Винокуров. - М.: Изд-во Московского гуманитарного ун-та, 2008.

118. *Винокуров, А.Ю.* Теоретические основы эффективности прокурорского надзора за исполнением законов : монография / А.Ю. Винокуров, Ю.Е. Винокуров. – М. : Изд-во Московского гуманитарного ун-та, 2008. - 100 с.; ISBN 978-5-98079-466-8.

119. *Викторов, И.С.* Прокурорский надзор за исполнением налогового законодательства контролирующими органами : методическое пособие / И.С. Викторов, Н.П. Власова, Н.Д. Бут. - М., 2001. - 57 с.

120. *Викторов, И.С.* Прокурорский надзор за исполнением законодательства об административной ответственности : учебное пособие / И.С. Викторов, А.Ю. Винокуров, Б.И. Шалыгин; под ред. профессора Ю.Е. Винокурова. - М.: Экзамен, 2006. - 735 с.

121. *Викторов, И.С.* Полномочия прокурора по выявлению нарушений законов и применению правовых средств реагирования на выявленные правонарушения / И.С. Викторов. - М., 2004.

122. *Викторов, И.С.* Применение административной ответственности за неисполнение требований прокурора, вытекающих из его полномочий : методические рекомендации / И.С. Викторов. - М., 1998.

123. *Гаврилов, В.В.* Сущность прокурорского надзора в СССР : предмет, объект, функция, компетенция : монография / В.В. Гаврилов; под ред. В.И. Новоселова. - Саратов : Изд-во Сарат. ун-та, 1984. - 152 с.

124. *Гасанов, Р.М.* Организация работы районной прокуратуры в современных условиях : по материалам деятельности прокуратуры г. Москвы / Р. М. Гасанов. – М. : Камерон, 2006. - 175 с.; ISBN 5-9594-0044-8.
125. *Григорьева, Т.А.* Защита прав предпринимателей в арбитражном судопроизводстве : монография / Т.А. Григорьева ; под ред. Н. А. Баринова. - Саратов : Сарат. гос. акад. права, 2004. - 165 с.; ISBN 5-7924-0347-3.
126. *Даев, В.Г.* Основы теории прокурорского надзора / В.Г. Даев, М.Н. Маршунов; ЛГУ. - Л. : Изд-во ЛГУ, 1990. - 135 с.; ISBN 5-288-00446-3.
127. Деятельность прокуратуры в сфере защиты прав граждан, участвующих в долевом строительстве : монография / Н.А. Игонина, Д.И. Ережипалиев [и др.]; под общ. ред. Н.В. Субановой. - М. : Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2017.
128. *Дружинин, Д.Н.* Экономические права и свободы граждан в Российской Федерации: конституционно-правовой аспект / Д.Н. Дружинин; М-во образования и науки Рос. Федерации, Рост. гос. экон. ун-т "РИНХ". - Ростов н/Д : РГЭУ "РИНХ", 2005. - 127 с.; ISBN 5-7972-0764-8
129. Законность в Российской Федерации : монография / [Абрамова А. И. и др.]. - М. : Контракт, 2008. - 615 с.; ISBN 978-5-98209-036-2.
130. Законность в Российской Федерации: вызовы эпохи (Сухаревские чтения): сб. материалов I Междунар. науч.-практ. конф. (г. Москва, 16 октября 2015 г.) / под общ. ред. О.С. Капинус; [под науч. ред. А.Ю. Винокурова; сост. И.А. Васькина, Н.А. Кулакова]; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. [Текст]– М., 2016.
131. Законность : состояние и тенденции в 2010—2014 гг. Деятельность прокурора по ее обеспечению : научный доклад / под общей ред. О.С. Капинус. - М., 2015. – 406 с.
132. *Зломанов, Л.П.* Наши права: политические и экономические гарантии: цифры и факты / Л.П. Зломанов, Л.А. Уманский; 2-е изд., доп. - М. : Политиздат, 1984.

133. *Емельянов, С.А.* Предупреждение правонарушений средствами прокурорского надзора / С.А. Емельянов. - М. : Юрид. лит., 1980. - 119 с.
134. *Ибадова, Л.Т.* Комментарий к Федеральному закону «О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации» от 14 июня 1995 г. № 88-ФЗ / Л.Т. Ибадова. - М. : Юстицинформ, 2006.
135. Комментарий к Конституции Российской Федерации / Абрамова А.И., Агапов А.Б., Азарова Е.Г. и др.; отв. ред. Л.А. Окуньков; Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве Рос. Федерации; - 2-е изд., доп. и перераб. - М. : Бек, 1996. – 634 с.; ISBN 5-85639-159-4.
136. Комментарий к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 ноября 1995 года : с прил. ведомств. норматив. актов / [Журавлев М.П. и др.]; под ред. и с предисл. Ю.И. Скуратова. - М. : Норма, 1996. – 720 с.; ISBN 5-89123-052-6.
137. Комментарий к постановлениям Конституционного Суда Российской Федерации : В 2 т.; Т. 2 : Защита прав и свобод граждан / [Авт. кол. : Г.А. Гаджиев, Р.И. Иванова, П.Е. Кондратов и др.]; отв. ред. Б.С. Эбзеев. - М.: Юрист, 2000.
138. *Казарина, А.Х.* Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов (сфера предпринимательской и иной экономической деятельности) / А.Х. Казарина. - М., 2005. - 278 с.
139. *Казарина, А.Х.* Прокурорский надзор. Экономика. Законность / А.Х. Казарина. - М. : Академия. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2007. – 427 с.
140. *Капинус, О.С.* Критерии и показатели оценки работы прокуратур субъектов Российской Федерации по обеспечению законности и правопорядка / О.С. Капинус, Б.В. Андреев, А.Х. Казарина. - М., 2001.
141. *Капинус, О.С.* Методические основы работы органов прокуратуры субъектов Российской Федерации по обеспечению законности и правопорядка / О.С. Капинус. - М., 2013.
142. *Кесарева, Т.П.* Акты прокурорского реагирования при осуществлении надзора за исполнением законов и законностью правовых актов : учебное пособие / Т.П. Кесарева; Ун. прокуратуры Рос. Федерации. - М., 2019. 120 с.

143. *Козлов, А.Ф.* Компетенция прокуратуры и организация ее работы : учебное пособие / А.Ф. Козлов. - Свердловск, 1983.
144. *Кононенко, А.Н.* Конституционные социально-экономические права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации и роль органов внутренних дел в их обеспечении : монография / А.Н. Кононенко. - Белгород, 2006. - 121 с.
145. Конституция России 1993 года: история и современность: сб. материалов круглого стола (Москва, 30 ноября 2018 г.) / под ред. Н.Д. Бут, Н.А. Игониной; Ун-т прокуратуры Рос. Федерации. - М., 2019.
146. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учебник / отв. ред. проф. Б.А. Страшун. - М. : Проспект, 2014. - 296 с.
147. *Кливер, И.Я.* Организация планирования работы в органах прокуратуры : учебное пособие / И.Я. Кливер. - М., 1991.
148. *Клочков, В.В.* О методологии и методики изучения состояния законности / В.В. Клочков // Проблемы теории законности, методологии и методики прокурорского надзора : сб. науч. трудов. - М. : Манускрипт, 1994. С. 53—62.
149. Конкуренция в рыночной экономике. Пределы свободы и ограничений / [А.В. Габов и др.] ; отв. ред. А.В. Габов. – М. : Юриспруденция : Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2016. - 372 с.; ISBN 978-5-9516-0787-4.
150. *Коробейников, Б.В.* Правовое регулирование предмета общего надзора / Б.В. Коробейников. - М., 1976.
151. *Коробейников, Б.В.* Методические основы работы прокурора по общему надзору : учеб.-метод. пособие / под ред. В.И. Баскова. – М, 1977. -77 с.
152. *Крюков, В.Ф.* Прокурорский надзор : учебник для вузов / В.Ф. Крюков. - М. : Норма, 2006. 783 с.; ISBN 5-89123-957-4.
153. *Лейбо, Ю.И.* Научно-практический комментарий к главе 2 Конституции Российской Федерации «Права и свободы человека и гражданина» / Ю.И. Лейбо, Г.П. Толстопятенко, К.А. Экштайн; под ред. К.А. Экштайна. - М., 2000. 447 с.

154. *Мадатов, Я.Г.* Действия руководителя предприятия или индивидуального предпринимателя при проведении проверки его деятельности сотрудниками правоохранительных органов / Я.Г. Мадатов. - Краснодар, 2004.- 35 с.; ISBN 5-9671-0001-6.
155. *Максимов, И.В.* Административные наказания / И.В. Максимов. – М. : Норма, 2009. - 463 с.; ISBN 978-5-468-00287-2.
156. *Малько, А.В.* Цели и средства в праве и правовой политике : монография / А.В. Малько, К.В. Шундилов. – Саратов : СГАП, 2003. - 293 с.; ISBN 5-7924-0256-6.
157. *Марченко, М.Н.* Проблемы теории государства и права : учебное пособие / М.Н. Марченко. - М. : Проспект, 2001. - 755 с; ISBN 5-7986-0060-2.
158. *Матузов, Н.И.* Актуальные проблемы теории права / Н.И. Матузов. - Саратов : Изд-во Сарат. гос. акад. права, 2003. - 510 с.; ISBN 5-7924-0228-0.
159. *Мельгунов, Д.В.* Административно-правовое регулирование и административно-правовые режимы в сфере предпринимательской деятельности : монография / Д.В. Мельгунов. - М. : Волтерс Клувер, 2008. - 146 с.; ISBN 978-5-466-00321-5.
160. *Мелкумов, В.Г.* Вопросы теории и практики общего надзора прокуратуры (по материалам Таджикской ССР) / В.Г. Мелкумов. – Душанбе, 1965. – 203 с.
161. *Мирзоев Г.Б.* Правовое регулирование предпринимательства в Российской Федерации: теоретические и организационные аспекты / Г.Б. Мирзоев. - М., 1995. -336 с.
162. Надзор за соблюдением законов. Участие прокурора в гражданском судопроизводстве и арбитражном процессе : Курс лекций. Ч. 3 / под общей ред. Н.Н. Карпова. Университет прокуратуры Российской Федерации. - М., 2019.
163. Настольная книга прокурора / [колл. авторов]; под ред. С.И. Герасимова. - М. : НИИ проблем укрепления законности и правопорядка, 2002. - 850 с.
164. Настольная книга прокурора : практическое пособие: В 2 ч.; ч. 1; 6-е изд., перераб. и доп. / под общ. ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус; науч. ред. А.Ю. Винокурова. - М. : Юрайт, 2021. - 595 с.; ISBN: 9785534141696.

165. *Нерсисянц, В.С.* Теория права и государства: краткий учебный курс / В.С. Нерсисянц. - М. : Норма-Инфра-М, 2001. – 261 с.
166. *Николаева, Л.А.* Общий надзор прокуратуры в советском государственном управлении : учебное пособие / Л.А. Николаева. – Ленинград : Изд-во ЛГУ, 1979.
167. Организация работы городской (районной) прокуратуры : методическое пособие / под ред. С.И. Герасимова - М., 2001.
168. Организация и осуществление прокурорского надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов в прокуратуре субъекта Российской Федерации: сб. материалов семинара по обмену опытом / ред. коллегия: Н.Н. Карпов, Н.В. Коваль; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации - М., 2016.
169. Органы государственного контроля за соблюдением законодательства в экономике и социальной сфере: функциональные полномочия, правоприменительная практика, прокурорский надзор : сб. науч.-метод. трудов - Орел, 2003.
170. *Одинцов, А.А.* Защита предпринимательства: экономическая и информационная безопасность / А.А. Одинцов. - М. : Международные отношения, 2003.
171. *Паламарчук, А.В.* Актуальные вопросы прокурорского надзора за соблюдением федерального законодательства / А.В. Паламарчук. - М. : Ген. прокуратура Рос. Федерации, 2014. – 327 с.; ISBN 978-5-7151-0381-9.
172. *Паламарчук, А.В.* Прокурорский надзор за исполнением законов о защите права частной собственности. / А.В. Паламарчук, Н.Д. Бут ; Ген. прокуратура Рос. Федерации, Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. - М. : Планета, 2017. - 455 с.; ISBN 978-5-9908290-3-9.
173. Проблемы обеспечения законности и практика прокурорского надзора : сб. материалов круглого стола аспирантов и молодых ученых Ун-та прокуратуры Рос. Федерации (г. Москва, 27 февраля 2019 г.) / под ред. проф. А.Ю. Винокурова; Ун-т прокуратуры Рос. Федерации. - М., 2019.
174. Проблемы обеспечения законности и практика прокурорского надзора : сб. материалов круглого стола аспирантов и молодых ученых Академии Генеральной

прокуратуры Российской Федерации (г. Москва, 22 марта 2017 г.) / под ред. А.Ю. Винокурова; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. - М., 2017.

175. Прокуратура Российской Федерации : концепция развития на переходный период). - М., 1994. – 88 с.

176. Прокуратура в системе обеспечения прав человека (к 20-летию вступления России в Совет Европы): сб. материалов науч.-практ. семинара (г. Москва, 17 февраля 2016 г.) / под общ. ред. О.Д. Жука; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. - М., 2016. - 228 с.

177. Прокуратура: вчера, сегодня, завтра (Сухаревские чтения): сб. материалов II Междунар. науч.-практ. конф. (г. Москва, 7 октября 2016 г.) / под общ. ред. О.С. Капинус; [под науч. ред. А.Ю. Винокурова; сост. Е.Ю. Алхутова, И.А. Васькина, Н.А. Кулакова]; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. - М., 2017. – 435 с.

178. Прокурорский надзор за соблюдением социальных прав граждан : сб. метод. материалов / [рук. авт. кол. В. Г. Бессарабов ; под общ. ред. А.Э. Буксмана] . М. : Генеральная прокуратура Российской Федерации : Акад. Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2013. - 558 с.; ISBN 978-5-89564-071-5

179. Прокурорский надзор : курс лекций и практикум / [Ю.Е. Винокуров и др.]; под ред. Винокурова Ю.Е. - М. : Экзамен, 2006. 542 с.; ISBN 5-94692-362-5.

180. Прокурорский надзор: российская прокуратура в правовом демократическом государстве : учебник для вузов / [Анкудинов О. Т. и др.] ; под ред. А.Я. Сухарева. - 2-е изд., перераб. и доп. - М. : Норма, 2008. - 463 с.; ISBN 978-5-468-00152-3.

181. Прокурорский надзор в Российской Федерации : учебник для вузов / [Дашков Г.В., Казарина А.Х., Карлин А.Б. и др.]; под ред. А.А. Чувилева. - М. : Юрист, 1999. - 398 с.; ISBN 5-7975-0189-9.

182. Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере экономики : сб. метод. материалов / под ред. А.Э. Буксмана. - М. : Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2010. – 875 с.

183. Прокурорская деятельность и правосудие (Сухаревские чтения): сб. материалов IV Всерос. науч.-практ. конф. (Москва, 12 октября 2018 г.) / под общ. ред.

О.С. Капинус; [под науч. ред. А.Ю. Винокурова; сост. И.А. Васькина и др.]; Ун-т прокуратуры Рос. Федерации. - М., 2019.

184. Прокурорский надзор и особенности обеспечения законности в период кризисных явлений в экономике : монография / Капинус О.С., Бут Н.Д., Акимов Л.Ю. [и др.]; отв. ред. О.С. Капинус. - М. : Проспект, 2021. 336 с.; ISBN 5392328679.

185. Прокуратура в правовом государстве : материалы многосторонней встречи, организованной Советом Европы совместно с Генеральной прокуратурой Российской Федерации / отв. ред.: Чайка Ю.Я.; редкол.: Бойков А.Д., Дашков Г.В., Сухарев А.Я. - М., 1997. – 160 с.

186. Проблемы совершенствования прокурорского надзора (К 275-летию российской прокуратуры): сб. статей / отв. ред. А.Я. Сухарев. - М., 1997. - 238 с.

187. Проблемы эффективности прокурорского надзора : монография / [Скворцов К.Ф, Михайлов В.Т., Березовская С.Г. и др.] ; под ред. К.Ф. Скворцова. - М. : Юридическая литература, 1977. - 159 с.

188. Проверка прокурором исполнения законов : пособие / под общ. ред. Н.В. Субановой; Ген. прокуратура Рос. Федерации. - М., 2015. -124 с.

189. *Путило, Н.В.* Социальные права граждан: история и современность / Н.В. Путило. - М. : Юриспруденция, 2007. 320 с.

190. *Рохлин, В.И.* Прокурорский надзор: защита прав человека. Норматив. акты, анализ, коммент. / В.И. Рохлин, И.И. Сыдорук. - СПб., 2001. 481 с.; ISBN 5-94234-003-х.

191. *Рябцев, В.П.* Прокурорский надзор : курс лекций / В. П. Рябцев. - М. : Норма, 2006. - 286 с.; ISBN 5-468-00064-4.

192. *Сафонов, А.П.* Эффективность протестов и представлений прокуратуры : сб. науч. трудов / А.П. Сафонов. - М., 1970.

193. *Семеусов, В.А.* Граждане как субъекты индивидуального предпринимательства / В.А. Семеусов. - Иркутск: Изд-во ИГЭА, 1999. -109 с.

194. Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры : информационно-аналитический доклад; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации; Научно-исследовательский институт. - М., 2011—2020.
195. Социальные права граждан: правовое регулирование, правоприменительная практика, прокурорский надзор : сб. научных трудов. - М., 2006.
196. *Стахов, А.И.* Административная ответственность : учебное пособие для вузов / А.И. Стахов. - М.: Закон и право, ЮНИТИ-ДАНА, 2004. - 111 с..
197. *Субанова, Н.В.* Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере лицензирования: вопросы теории и практики / Н.В. Субанова. – М. : Юриспруденция, 2011. 201 с.; ISBN 978-5-9516-0492-7.
198. *Сухарев, А.Я.* Избранные труды / [сост. К.И. Амирбеков, И.А. Васькина, Н.А. Кулакова, И.А. Стаценко; вступит. ст. С.И. Герасимова]; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации- М., 2017. - 340 с.
199. *Тадевосян, В.С.* Прокурорский надзор в СССР : учебное пособие / В.С. Тадевосян. - М. : Знание, 1968. 80 с.
200. Теория государства и права : курс лекций; 2-е изд., перераб и доп. / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. - М. : Юристъ, 2001. – 776 с.; ISBN: 5-7975-0269-0.
201. Теоретические основы оценки эффективности деятельности органов прокуратуры : монография / [К.И. Амирбеков и др.] ; под общ. ред. Ф.М. Кобзарева. – М. : Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2016. - 299 с.
202. Теоретические и организационные основы прокурорской проверки : монография / [В.К. Артеменков и др.] ; под общ. ред. Н.В. Субановой ; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2016. - 291 с.
203. *Топорнин Б. Н., Чхиквадзе В. М.* Права человека: проблемы и перспективы. [Текст] - М.,1990.
204. Укрепление законности в экономике, социальной сфере и административной деятельности средствами прокурорского надзора : сб. научных трудов. - М. : НИИ Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2001.
205. *Устинов, В.С.* Обеспечение конституционных прав и свобод личности : учеб.-метод. пособие / В.С. Устинов. - Нижний Новгород, 1998.

206. *Хатов, Э.Б.* Организация информационно-аналитической деятельности органов прокуратуры : монография / Э.Б. Хатов. – М., 2016. – 220 с.
207. *Чиркин, В.Е.* Конституционное право России : учебник; 2-е изд. перераб. и доп. / В.Е. Чиркин. - М. : Юристъ, 2003. - 447 с.
208. *Чурилов, А.В.* Защита прав и свобод человека и гражданина средствами прокурорского надзора : учебное пособие / А.В. Чурилов. – М., 1999. – 91 с.
209. *Экштайн К.* Основные права и свободы по российской Конституции и Европейской конвенции : учебное пособие для вузов / К. Экштайн. - М. Nota Bene, 2004. – 494 с.
210. *Шахрай, С.М.* Конституционное право Российской Федерации : учебник / С.М. Шахрай ; МГУ имени М. В. Ломоносова. - 4-е изд., измен. и доп. – М. : Статут, 2017. - 622 с.; ISBN 978-5-8354-1314-0.
211. *Ядов, В.А.* Социологические исследования, методология, программа, методы / В.А. Ядов. - М. : Наука, 1987. - 245 с.
212. *Ястребов, В.Б.* Прокурорский надзор : учебник / В.Б. Ястребов. - М. : Городец-издат, 2001. 395 с.; ISBN 5-9268-0034-6.

Научные статьи

213. *Андреев, В.* Государственная поддержка малого предпринимательства / В. Андреев // Российская юстиция. 2000. № 12. С. 13—14.
214. *Архипова, Т.Н.* Право собственности субъектов предпринимательской деятельности и способы ее защиты / Т.Н. Архипова // Вестник кафедры гражданского и трудового права. Вып. 1. – Самара, 2000.
215. *Алиев, А.* Свобода экономической деятельности и право граждан на объединение / А. Алиев // Хозяйство и право. 1999. № 8. С. 37—41.
216. *Аузан, А.* Права человека с позиции новой институциональной экономической теории / А. Аузан // Экономическая интерпретация прав человека: сб. статей. – М, 2005.

217. *Ахметов, А.Х.* Исковая работа прокурора как наиболее эффективное средство защиты прав граждан и интересов государства / А.Х. Ахметов // Из опыта работы городских и районных прокуроров в современных условиях. Вып. 2 : Методическое пособие по материалам совещания-семинара городских и районных прокуроров Приволжского федерального округа. - Нижний Новгород: Центр инновационных технологий, 2005.
218. *Ашурбеков, Т.* Прокурорский надзор и национальные государственные интересы России / Т. Ашурбеков // Законность. 2002. № 3. С. 2—5.
219. *Бельский, К.С.* Основы налогового права / К.С. Бельский // Гражданин и право. 2006. № 8. С. 10—24.
220. *Бессарабов, В.Г.* Прокуратура Российской Федерации и состояние законности в стране / В.Г. Бессарабов // Журнал российского права. 2003. № 9. С. 14—23.
221. *Бессарабов, В.Г.* Государственный контроль и прокурорский надзор / В.Г. Бессарабов // Правовые проблемы укрепления российской государственности : сб. статей. Вып. 7. – Томск, 2001. С. 74—76
222. *Берг, О.В.* Административно-правовые барьеры при развитии предпринимательства и пути их решения на региональном уровне (на примере Воронежской области) / О.В. Берг // Государственная власть и местное самоуправление. 2002. № 3. С. 28—31.
223. *Бут, Н.Д.* Свобода экономической деятельности / Н.Д. Бут, О. Опенышев // Законность. 2008. № 8. С. 2—6.
224. *Бут, Н.Д.* Защита прав субъектов малого и среднего бизнеса органами прокуратуры / Н.Д. Бут // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2009. № 2. С. 16—20.
225. *Бут, Н.Д.* Совершенствование защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля / Н.Д. Бут // Законность. 2010. № 5. С. 51—55.
226. *Бут, Н.Д.* Угрозы свободе экономической деятельности и свободе труда и их устранение / Н.Д. Бут // Законы России. 2010. № 4. С. 95—100.

227. *Бут, Н.Д.* Экономические права граждан и их правовая защита средствами прокурорского надзора / Н.Д. Бут, И.С. Викторов // Актуальные проблемы совершенствования прокурорского надзора в социально-экономической сфере : сб. науч. трудов. – М, 2005.
228. *Бутнев, В.В.* К понятию предпринимательской деятельности / В.В. Бутнев // Очерки по торговому праву. Вып. 1. – Ярославль, 1994.
229. *Бурмистрова, Т.В.* Государственное регулирование предпринимательской деятельности: антимонопольная практика / Т.В. Бурмистрова, Г.И. Мартыненко // Право и экономика. 2003. № 8. С. 29—40.
230. *Винокуров, А.Ю.* Деятельность прокуратуры в сфере защиты прав субъектов предпринимательской деятельности / А.Ю. Винокуров // Законодательство и экономика. 2009. № 4. С. 24—27.
231. *Винокурова, М.М.* Имущественная поддержка субъектов малого и среднего предпринимательства / М.М. Винокурова // Гражданин и право. 2010. № 3. С. 30—39.
232. *Викторов, И.С.* О состоянии законности и практике прокурорского надзора за исполнением законодательства о приватизации : Состояние законности в экономической и социальной сферах / И.С. Викторов, Н.П. Власова, Ю.Г. Насонов // Научная информация по борьбе с преступностью. 1997. № 158. С. 48—56.
233. *Викторов, И.С.* Административная ответственность юридических лиц / И.С. Викторов // Законность. 2001. № 6. С. 46—47.
234. *Викторов, И.С.* Организация работы прокурора по надзору за исполнением жилищного законодательства / И.С. Викторов // Жилищное право. 2007. № 2. С. 11—32.
235. *Волчкова, М.* Критерии оценки эффективности ревизионной работы / М. Волчкова // Бюджетные учреждения: ревизии и проверки финансово-хозяйственной деятельности. 2010. № 6.
236. *Глухарева, Л.И.* Субъективные права, основные права, права человека: единство и различия / Л.И. Глухарева // Вестник РГГУ. Серия: Экономика. Управление. Право. 2009. № 11. С. 50—61.

237. *Грачева, Е.Ю.* Некоторые проблемы классификации государственного финансового контроля / Е.Ю. Грачева // Финансовое право: 2004. № 5. С. 12. (с. 45-50 по eLibrari.ru).
238. *Губин, П.Е.* Право субъектов предпринимательской деятельности на получение информации от государственных (муниципальных) органов Вопросы реализации / П.Е. Губин // Юрист. 2004. № 3. С. 2—9.
239. *Гошуляк, В.В.* Концепция конституционных социально-экономических прав, ее происхождение, развитие и влияние на правозащитную функцию прокуратуры / В.В. Гошуляк // Актуальные проблемы юридических наук. Вып. 5. Ч. 1. - Саратов: СЮИ МВД России, 2003. С. 3—18.
240. *Джигкаева, Ф.З.* Понятие и субъекты предпринимательской деятельности в РФ / Ф.З. Джигкаева // Пробелы в российском законодательстве. 2010. № 3. С. 105—107.
241. *Дунаев, Р.А.* О пределах ограничений экономических прав граждан / Р.А. Дунаев // Закон и право. 2001. № 10.
242. *Еременко, В.* Понятие недобросовестной конкуренции по российскому конкурентному праву / В. Еременко // Интеллектуальная собственность. 2000. № 6. С. 10—15.
243. *Ерицян, А.В.* Государственный контроль за соблюдением законодательства субъектами предпринимательской деятельности : теоретический аспект / А.В. Ерицян // Государство и право. 2002. № 2. С. 103—108.
244. *Жеребцова, Е.Е.* Социально-экономические права человека и гражданина в постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации / Е.Е. Жеребцова // Право и политика. 2009. № 9. С. 1912—1919.
245. *Залужный, А.Г.* Противодействие мошенничеству в сфере микрофинансирования / А.Г. Залужный, С.В. Свистунов // Современное право. 2019. № 10. С. 60—64.
246. *Залужный, А.Г.* Взаимодействие органов внутренних дел с институтами гражданского общества в борьбе с коррупцией / А.Г. Залужный, С.М. Тохтарбаева // Современное право. 2015. № 4. С. 120—125.

247. *Захарьяшева, И.Ю.* Оспаривание нормативных актов налоговых органов субъектами предпринимательской деятельности: курьезы законодательства / И.Ю. Захарьяшева // Частноправовые проблемы взаимодействия материального и процессуального права : материалы международной научно-практической конференции (г. Ульяновск, 15-16 сентября 2006 г.) : сб. науч. статей. - Ульяновск, 2006. С. 223—226.
248. *Зрилова, Е.С.* Правовые институты регулирования экономических отношений собственности / Е.С. Зрилова // Право и экономика. 2010. № 2. С. 32—41.
249. *Зевайкина, А.Н.* Дискуссионные вопросы понятия предпринимательской деятельности / А.Н. Зевайкина // Актуальные проблемы гражданского, предпринимательского права, гражданского и арбитражного процесса : межвузовский сборник научных статей. - Самара: Самарский университет, 2005. С. 72—88.
250. *Зверева, Е.А.* Законодательные гарантии осуществления информационных прав и обязанностей субъектов предпринимательской деятельности по отношению к государственным органам: на примере налоговых органов / Е.А. Зверева // Право и экономика. 2003. № 11. С. 71—78.
251. *Зинченко, С.А.* Методологический подход в концепции совершенствования общих положений ГК РФ и статуса юридических лиц / С.А. Зинченко // Северо-Кавказский юридический вестник. 2009. № 4. С. 68—71.
252. *Иголина, Н.А.* К вопросу о критериях и показателях эффективности прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина / Н.А. Иголина, В.Г. Бессорабов, И.С. Викторов, О.В.Буренина // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 8. С. 47—53.
253. *Казарина, А.Х.* Свобода экономической деятельности как объект прокурорской защиты / А.Х. Казарина // Права человека в России и правозащитная деятельность государства (к 40-летию НИИ Генеральной прокуратуры Российской Федерации) : сб. материалов Всероссийской научно-практической конференции, 12 мая 2003 г. / под ред. В.Н. Лопатина. - СПб.: Юридический центр Пресс, 2003.
254. *Казарина, А.Х.* Истоки и современное состояние общего надзора прокуратуры в сфере экономики / А.Х. Казарина // Организация прокурорского

надзора за исполнением законов и законностью правовых актов : сб. статей. Вып. 6. 2003. С. 19—45.

255. *Казарина, А.Х.* Предмет общего надзора / А.Х. Казарина // Законность. - 2004. № 11. С. 7—9.

256. *Казарина, А.Х.* Согласие прокурора на внеплановую проверку субъектов малого и среднего предпринимательства: правовая природа и существенные черты / А.Х. Казарина. // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2009. № 2. С. 11—20.

257. *Кехлеров С.Г.* Перспективы совершенствования организации и деятельности органов / С.Г. Кехлеров., О.С. Капинус // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2009. № 6. С. 3—7.

258. *Коробов, Г. А.* Социально-экономические права и свободы в государстве переходного периода / Г.А. Коробов // Московский журнал международного права. 1998. Специальный выпуск (декабрь).

259. *Курбатов, А.* Защита прав предпринимателей в отношениях с государством / А. Курбатов // Хозяйство и право. 2005. № 10. С. 87—96.

260. *Ларьков, А.Н.* Свобода экономической деятельности и защита ее от незаконных ограничений / А.Н. Ларьков, Н.Д. Бут // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2010. № 1. С. 18—22.

261. *Лаптев, В. В.* О предпринимательском законодательстве / В.В. Лаптев // Государство и право. 1995. № 5. С. 48—55.

262. *Лисица, В.Н.* О развитии малого и среднего предпринимательства в условиях финансово-экономического кризиса / В.Н. Лисица // Предпринимательское право. 2009. № 4. С. 23—26.

263. *Максимов, И.В.* Генезис правовых основ регламентации административного приостановления деятельности в России / И.В. Максимов // Правовая политика и правовая жизнь. 2006. № 1. С. 168—173.

264. *Макаров, Н.И.* Роль прокуратуры в защите конституционных прав граждан / Н.И. Макаров // Права человека: пути их реализации : материалы междуна-

ной науч.-практ. конференции (Саратов, 8-10 октября 1998 г.). Ч. 1. – Саратов, 1998.

265. *Макаров, Н.И.* Прокурорский надзор как фактор правопорядка / Н.И. Макаров // Вестник Саратовской государственной академии права. 1998. Вып. 2.

266. *Мамулов, Г. Ю.* Конституционная система обеспечения экономической безопасности субъектов предпринимательской деятельности: нормативные предпосылки и современная действительность / Г.Ю. Мамулов // Адвокатская практика. 2008. № 2. С. 11—16.

267. *Мартыненко, Г.И.* Российское конкурентное законодательство: новый закон о защите конкуренции / Г.И. Мартыненко // Право и экономика. 2007. № 1. С. 4—10.

268. *Мошкина, И.В.* Коррупционные практики и административные барьеры в малом бизнесе Хабаровского края: эмпирический аспект / И.В. Мошкина // Власть и управление на востоке России. 2009. № 1. С. 121—130

269. *Опенышев, О.С.* Надзор за исполнением законодательства в сфере бюджетных правоотношений / О.С. Опенышев // Законность. 2009. № 6. С. 5—10.

270. *Паламарчук, А.В.* Надзор за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности / А.В. Паламарчук // Законность. 2008. № 11. С. 8—11.

271. *Паламарчук, А.В.* Прокурорский надзор за исполнением законов о банках и банковской деятельности / А.В. Паламарчук // Законность. 2008. № 1. С. 2—5.

272. *Паламарчук, А.В.* Надзор за исполнением законодательства о лицензировании / А.В. Паламарчук, Н.Д. Бут // Законность. 2000. № 6. С. 7—10.

273. *Паламарчук, А.В.* Некоторые аспекты прокурорского надзора в условиях преодоления последствий мирового финансового кризиса / А.В. Паламарчук // Законность. 2009. № 8. С. 5—7.

274. *Плешакова, О.В.* Обеспечение прав субъектов предпринимательской деятельности при осуществлении государственного контроля (надзора) / О.В. Плешакова, А.Н. Королев // Юридический мир. 2003. № 10. С. 27—39.

275. *Поляков, А.Г.* Государственная защита законопослушных граждан при нарушении правил торговли : Из практики работы Госторгинспекции РФ /

А.Г. Поляков // Вестник Нижегородского государственного университета им. Н. И. Лобачевского. 1996.

276. *Попондупуло, В.Ф.* Права и свободы человека и гражданина в экономической сфере как основа гражданского общества / В.Ф. Попондупуло // Ленинградский юридический журнал. 2005. № 1. С. 76—83.

277. *Пыхтин, С.* Коммерческие организации как субъекты административной ответственности / С. Пыхтин // Законность. 2001. № 8. С. 45—48.

278. *Русских, А.Ю.* Вопросы правового регулирования субъектов малого предпринимательства / А.Ю. Русских // Право и образование. 2006. № 3. С. 212—217.

279. *Рыбина, Н.* О правовой защищенности субъектов малого предпринимательства в Новосибирской области / Н. Рыбина // Хозяйство и право. 2007. № 12. С. 101—104.

280. *Савченко, Н.А.* Институт сенатского инспектирования в системе органов государственного надзора Российской империи (XIX— начало XX в.) / Н.А. Савченко // История государства и права. 2010. № 18. С. 12—15.

281. *Саттаров, В.С.* Защита субъектов предпринимательской деятельности / В.С. Саттаров // Законность. 2009. № 10. С. 22—24.

282. *Сергиенко, А.* Защита прав предпринимателей / А. Сергиенко, Н. Емелькина // Законность. 2008. № 9. С. 16—19.

283. *Скуратов, Ю.И.* К разработке теоретических основ современной концепции прокурорского надзора : рецензия на монографию Ергашева Е.Р. «Принципы прокурорского надзорно-охранительного права». Екатеринбург, 2007 / Ю.И. Скуратов // Современное право. 2009. № 2. С. 122—125.

284. *Смирнов, А.* Участие прокурора в правотворческой деятельности / А. Смирнов // Законность. 1996. № 8. С. 36—38.

285. *Суслова, Т.М.* Социально-экономические факторы, требующие введения норм о банкротстве граждан / Т.М. Суслова // Адвокат. 2004. № 1. С. 62—65.

286. *Сушина Т.* Участие граждан в долевом строительстве многоквартирных домов / Т. Сушина // Законность. 2009. № 3. С. 7—13.

287. *Супатаев, М.А.* К проблеме понятия субъектов малого предпринимательства / М.А. Супатаев // Правовые проблемы малого предпринимательства : сб. статей. - М. : Экзамен, 2001. С. 6—28.
288. *Татарук, В.* Социальная эффективность прокурорского надзора / В. Татарук // Законность. 1997. № 6.
289. *Федоскина, Н.И.* Изъятие контрафактных материальных носителей, оборудования, устройств и материалов как способы защиты авторских и смежных прав / Н.И. Федоскина // Право и экономика. 2008. № 12. С. 53—58.
290. *Феофилакт, А. С.* Административная ответственность субъектов предпринимательской деятельности за нарушение прав потребителей : проблемы судебно-арбитражной практики / А. Феофилакт // Административное право. 2009. № 1. С. 5—75.
291. *Хаманева, Н.Ю.* Проблемы административно-правового регулирования экономических отношений на современном этапе / Н.Ю. Хаманева // Административное право и процесс. 2009. № 5. С. 13—16.
292. *Хоменко, Е.Г.* Возмещение ущерба, нанесенного налоговыми органами налогоплательщикам – субъектам предпринимательской деятельности / Е.Г. Хоменко // Законы России. 2008. № 6. С. 27—34.
293. *Цирин, А.М.* Совершенствование административной ответственности за нарушение законодательства о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля / А.М. Цирин // Административное право. 2009. № 2. С. 9—18.
294. *Чайка, Ю.Я.* Права человека – приоритет Конституции Российской Федерации / Ю.Я. Чайка // Российская юстиция. 2003. № 12. С. 5—8.
295. *Чуманов, Е.* Информационно-аналитическая работа – основа организации общего надзора / Е. Чуманов // Законность. 2004. № 1. С. 16—19.
296. *Шалумов, В.* Планирование работы районной прокуратуры / В. Шалумов // Законность. 1996. № 9.

297. *Шванкова, Н.В.* Защита экономических прав граждан средствами прокурорского надзора : материалы международного семинара / Н.В. Шванкова. – М, 2004.
298. *Юхней, М.Ф.* Порядок и условия привлечения субъектов предпринимательской деятельности к административной ответственности / М.Ф. Юхней, Е.Е. Шевченко // Арбитражная практика. 2006. № 10.
299. *Ястребов, В.Б.* Надзор за исполнением законов как основная функция прокуратуры / В.Б. Ястребов // Проблемы совершенствования прокурорского надзора. К 275-летию российской прокуратуры : материалы науч.-практ. конференции. - М. : Изд-во НИИ пробл. укрепления законности и правопорядка, 1997. С. 15—20.
300. *Ястребов, В.Б.* Проблемы тактики общенадзорной деятельности прокуратуры / В.Б. Ястребов, В.Н. Григоренко, В.П. Рябцев, К.Т. Чернова // Вопросы борьбы с преступностью. Вып. № 45. — М. : Юрид. лит., 1987.

Словари, справочники

301. Большой юридический словарь / под ред. А.Я. Сухарева и др. - М. : Инфра-М, 1998.
302. *Даль, В.И.* Толковый словарь живого великорусского языка : В 4. т. Т. 2. – М., 1979.
303. *Кузнецов, К.К.* Словарь терминов по финансовому праву и экономике / К.К. Кузнецов, О.И. Лосенков. - Астрахань,. -2002.
304. Малое предпринимательство в России, 2007: стат. сб. - М. : Федеральная служба государственной статистики (Росстат), 2007.
305. Малое предпринимательство в России, 2009: стат. сб. - М. : Федеральная служба государственной статистики (Росстат), 2009.
306. *Ожегов, С.И.* Толковый словарь русского языка / С.И. Ожегов, К.Ю. Шведова. – М., 1999.
307. *Прохоров, А.М.* Советский энциклопедический словарь / А.М. Прохоров. - М., 1989.
308. Российский энциклопедический словарь : В 2 ч. – М., 2001.

309. *Румянцев, О.Г.* Юридический энциклопедический словарь / О.Г. Румянцев, В.Н. Додонов. – М., 1996.
310. Словарь русского языка : В 4 т. Т. 1 / Акад. наук СССР, Ин-т рус. яз. ; [гл. ред. А. П. Евгеньева]. Изд. 3-е, стер. – М. : Русский язык, 1985-1988.
311. Словарь иностранных слов. 18-е изд., стер. - М. : Рус. яз., 1989.

Электронные ресурсы

312. Генеральная прокуратура Российской Федерации : официальный сайт. – URL: <http://www.genproc.gov.ru> (даты обращения: 2011—2020 гг.)
313. Президент Российской Федерации : официальный сайт. – URL: <http://www.kremlin.ru> (даты обращения: 2011-2020 гг.)
314. Правительство Российской Федерации : официальный сайт .– URL: <http://www.government.ru> (даты обращения: 2011-2020 гг.)
315. Министерство экономического развития Российской Федерации : официальный сайт. – URL: <http://www.economy.gov.ru> (даты обращения: 2011-2020 гг.)
316. Государственного комитета статистики Российской Федерации : официальный сайт. — URL:: <http://www.gks.ru> (даты обращения: 2011-2020 гг.)

ПРИЛОЖЕНИЯ

ПРИЛОЖЕНИЕ № 1

Таблица
статистических показателей органов прокуратуры Российской Федерации
о выявленных нарушениях законов в сфере экономики¹

№	Год	Выявлено нарушений законов	Дина- мика (+/-)	Удельный вес (%)	В том числе незаконных правовых актов	Динамика (+/-)	Удельный вес (%)
1	2001	186 547	+35,5	23,8	28 461	+ 47,2	15,2
2	2002	226 221	+ 21,3	23,9	35 049	+23,1	15,4
3	2003	272 524	+20,5	23,8	45 911	+31,0	16,8
4	2004	403 380	+32,4	24,9	49 706	+7,8	16,3
5	2005	516 100	+27,9	20,9	54 128	+8,9	19,4
6	2006	847 855	+64,3	26,7	83 991	+55,2	27,8
7	2007	1 031 099	+21,6	27,8	103 357	+23,1	32,2
8	2008	1 294 999	+25,6	24,8	115 065	+11,3	17,4
9	2009	1 228 312	- 5,1	26,3	136 378	+18,5	23,1
10	2010	1 014 073	-17,4	23,3	115 719	-15,1	22,4
11	2011	1 068 562	+5,4	22,2	108 831	-6	13,2
12	2012	1 167 599	+9,3	19,9	105 714	-2,9	24,8
13	2013	1 056 030	+9,8	17,3	96 317	-8,5	21,1
14	2014	1 102 881	+11,6	20,1	113 170	+14,8	24,3
15	2015	1 171 530	+6,2	18,4	116 048	+2,5	21,5
16	2016	1 191 915	+1,7	19,1	123 658	+6,5	22,4
17	2017	1 069 922	-10,2	17,8	112 455	-1,4	20,8
18	2018	1 001 427	- 6,4	16,3	117 065	+4,1	20,4
19	2019	978 970	- 2,2	15,8	113 868	-2,74	24,2
20	2020	977 711	-0,1	16,1	119 013	+4,5	21,1

Общий прирост выявленных нарушений в 2020 году по сравнению с 2001 годом составил 600 %, а количества выявленных незаконных актов – 400 %.

¹ Составлена на основе статистических показателей о работе прокуратуры по формам П и ОН за 2001—2020 гг.

ГЕНЕРАЛЬНАЯ ПРОКУРАТУРА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПРИКАЗ

от « » _____ 20__ №

г. Москва

Об организации прокурорского надзора за соблюдением экономических прав
граждан Российской Федерации

В Конституции Российской Федерации закреплены права граждан на участие в сфере экономических отношений (статьи 8, 34, 35, 36, 37, 45, 53 и др.), которые регламентируются федеральными законами и соответствующими подзаконными актами органов исполнительной власти.

Анализ практики прокурорского надзора показал, что в современных условиях антикризисных мер, реализуемых в экономике России, в том числе в связи с введенными международными санкциями, все более актуальными становятся вопросы защиты экономических прав граждан средствами прокурорского надзора.

Изменения в законодательстве и организации прокурорского надзора требуют совершенствования и приведения в соответствие с новыми экономическими реалиями надзора за соблюдением именно экономических прав граждан.

На органы прокуратуры в настоящее время возложена особая роль в защите конституционных прав граждан, в том числе в сфере экономических правоотношений.

Практика прокурорского надзора свидетельствует о том, что состояние законности в данной сфере продолжает оставаться неблагоприятным.

В целях активизации и повышения эффективности прокурорского надзора на данном направлении, руководствуясь ст. 17 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»,

ПРИКАЗЫВАЮ:

1. Заместителям Генерального прокурора Российской Федерации, начальникам главных управлений, управлений и отделов Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокурорам субъектов Российской Федерации, городов и районов, приравненным к ним военным прокурорам и прокурорам иных специализированных прокуратур принять дополнительные меры по укреплению законности в сфере защиты экономических прав граждан, в частности обратить внимание на нарушения при осуществлении банковской и микрофинансовой деятельности, в сфере ЖКХ, страхования, долевого жилищного строительства, налогообложения и осуществления деятельности налоговыми органами, в антимонопольной, страховой, туристической и других видах экономической и хозяйственной деятельности граждан.

1.1. Осуществлять постоянный мониторинг в сфере соблюдения прав и законных интересов граждан при реализации экономических прав, обеспечить действенный предупредительный надзор и информационное взаимодействие с органами государственной власти, правоохранительными и контролирующими органами.

Планировать и осуществлять надзорные мероприятия исходя из анализа состояния законности в данной сфере. Активно использовать сведения общественных организаций и объединений.

1.2. Обеспечить надзор за законностью правовых актов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и государственных контролирующих органов, устанавливающих либо ограничивающих экономические права граждан. Исключить факты несвоевременного реагирования на незаконные правовые акты, добиваться их отмены путем принесения протестов или обращения с заявлениями об их оспаривании в суд с соблюдением сроков, установленных процессуальным законодательством, а также реального устранения нарушений закона.

Обратить внимание на своевременность принятия нормативных правовых актов и приведения ранее изданных актов в соответствие с действующим законодательством.

1.3. Сосредоточить усилия на надзоре за исполнением законов государственными контролирующими и иными органами, уполномоченными на осуществление разрешительных, лицензионных, регистрационных и других процедур в отношении экономических прав граждан. Пресекать их действия, выходящие за пределы установленных полномочий.

1.4. При организации прокурорского надзора акцентировать усилия на:

- деятельность банковских и микрофинансовых организаций, коллекторских агентств с целью пресечения противоправных действий в отношении граждан, заключивших договоры кредитования и займов и навязывания услуг, не отвечающих требованиям законодательства в указанной сфере;

- деятельность организаций, осуществляющих строительство в соответствии с положениями Федерального закона от 30.12.2004 №214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» и привлекающих личные средства граждан для осуществления строительства с целью пресечения фактов мошенничества и своевременности строительства жилых домов;

- деятельность организаций, уполномоченных осуществлять сбор средств на капитальный ремонт жилых домов и выбирать организации, осуществляющие такой ремонт, с целью пресечения фактов мошенничества и хищения денежных средств граждан, а также выявления случаев завышения тарифов;

- соблюдение органами, отвечающими за государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, положений Федерального закона от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» с целью пресечения незаконных сделок с имуществом граждан;

- исполнение требований Федерального закона от 05.03.1999 № 46-ФЗ «О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг».

- исполнение требований федерального законодательства, регулирующего вопросы банкротства физических лиц;

- порядок и своевременность рассмотрения должностными лицами обращений граждан в сфере экономики; в случае необходимости принимать меры, направленные на привлечение должностных лиц к ответственности, предусмотренной статьей 5.59. КоАП РФ.

1.5. Повысить эффективность мер прокурорского реагирования, в том числе уголовно-правового воздействия, по защите граждан от поборов и вымогательств со стороны должностных и иных лиц, организованных групп либо преступных сообществ при реализации экономических прав.

В случаях выявления фактов противоправных действий в отношении граждан при реализации экономических прав, содержащих признаки преступления, особенно в сфере банковской и микрофинансовой деятельности и деятельности коллекторских агентств, согласно предоставленным законодательством полномочиям выносить мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган для решения вопроса об уголовном преследовании. Обеспечить надлежащий надзор за расследованием таких уголовных дел.

При выявлении фактов коррупции со стороны должностных лиц направлять материалы в подразделения органов прокуратуры, уполномоченные на осуществление надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции.

1.6. В случае установления нарушений экономических прав граждан использовать весь комплекс полномочий и мер прокурорского реагирования, предоставленных Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации», по устранению нарушений закона и наказанию виновных лиц. При внесении актов реагирования оценивать возможные негативные последствия исполнения требований прокурора.

1.7. Систематически анализировать состояние законности в рассматриваемой сфере. Выводы и результаты обобщений использовать для совершенствования надзорной практики.

1.8. Обеспечить гласность и прозрачность в деятельности органов прокуратуры на данном участке работы, активно использовать в этих целях возможности средств массовой информации.

2. Прокурорам субъектов Российской Федерации о результатах работы на данном направлении за каждое полугодие, наиболее серьезных нарушениях и возникающих проблемах информировать Главное управление по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

3. Контроль за исполнением настоящего приказа возложить на заместителей Генерального прокурора Российской Федерации по направлениям деятельности.

Приказ направить заместителям Генерального прокурора Российской Федерации, начальникам главных управлений, управлений и отделов Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокурорам субъектов Российской Федерации, приравненным к ним военным прокурорам и прокурорам иных специализированных прокуратур, руководителям научных и образовательных учреждений, которым довести его содержание до сведения подчиненных работников.

Генеральный прокурор
Российской Федерации

ГЕНЕРАЛЬНАЯ ПРОКУРАТУРА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
УКАЗАНИЕ

от « » _____ 20__ г. № _____

О дополнительных мерах по организации работы органов прокуратуры по взаимодействию с органами государственной власти, местного самоуправления, правоохранительными органами, СМИ и общественными объединениями при осуществлении надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности

Органами прокуратуры Российской Федерации за период 2009—2021 гг. проведены многочисленные проверки соблюдения законодательства в сфере защиты прав субъектов предпринимательской деятельности, в результате которых в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, контролирующих и правоохранительных органов выявлены многочисленные нарушения закона.

В ходе проверок выявлены незаконные правовые акты, устанавливающие ограничения прав предпринимателей либо возлагающие на них дополнительные, не предусмотренные законом обязанности в сферах торговли, бюджетных, налоговых и иных правоотношениях, а также факты проведения незаконных проверок субъектов предпринимательской деятельности со стороны контролирующих и правоохранительных органов.

Анализ деятельности органов прокуратуры субъектов Российской Федерации свидетельствует о том, что зачастую нарушения прав граждан в указанной сфере выявляются несвоевременно, что связано с отсутствием информации о таких нарушениях, в связи с чем не принимаются эффективные меры по предотвращению нарушений и недопущению их в дальнейшем.

В целях активизации и повышения эффективности прокурорского надзора на данном направлении, руководствуясь ст. 17 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»,

Н Е О Б Х О Д И М О:

1. Заместителям Генерального прокурора Российской Федерации, начальникам главных управлений, управлений и отделов Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокурорам субъектов Российской Федерации, городов и районов, приравненных к ним военным прокурорам и прокурорам иных специализированных прокуратур принять дополнительные меры по укреплению законности в сфере защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, особенно субъектов малого и среднего бизнеса, направленные на усиление взаимодействия при осуществлении надзора с органами государственной власти, местного самоуправления, правоохранительными органами и общественными объединениями.

1.1. Усилить взаимодействие органов прокуратуры с органами государственной власти и местного самоуправления в части ежемесячного предоставления информации о нарушениях прав субъектов предпринимательской деятельности, незамедлительно в случае необходимости принимать меры реагирования на содержащиеся в указанной информации сведения о нарушениях, систематически организовывать проверку исполнения законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан в указанных органах.

1.2. Обратить внимание на возможность органов прокуратуры выхода с законодательной инициативой в органы законодательной власти в случае неполноты правового регулирования прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности в федеральном и региональном законодательстве, а также на необходимость признания недействительными отдельных положений нормативных правовых актов, устанавливающих прямые административные барьеры для субъектов предпринимательской деятельности, а также содержащих возможность проявления фактов коррупции при их реализации.

1.3. Сосредоточить усилия на надзоре за исполнением Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» в части недопущения незаконных проверок субъектов предпринимательской деятельности без наличия информации о готовящемся либо совершенном преступлении, тщательно проверять законность приема, регистрации, проверки сообщений о преступлениях, совершенных указанными лицами, а также законность и своевременность принятых по данным сообщениям решений.

1.4. В рамках надзорной деятельности особое внимание обращать на информацию о нарушениях прав субъектов предпринимательской деятельности, содержащуюся в средствах массовой информации и сети Интернет, незамедлительно принимать меры реагирования в соответствии с требованиями приказа Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 17.05.2018 № 296 «О взаимодействии органов прокуратуры со средствами массовой информации и общественностью.

При осуществлении надзора необходимо также принимать во внимание информацию, содержащуюся в обобщениях общественных объединений, целью и задачей деятельности которых является защита прав субъектов предпринимательской деятельности, организовав при этом работу по взаимодействию с такими организациями.

3. По итогам работы за каждое полугодие прокурорам субъектов Российской Федерации представлять в Главное управление по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации обобщение по поступившим в органы прокуратуры жалобам и обращениям о нарушениях прав субъектов предпринимательской деятельности, а также о принятых мерах, направленных на реализацию настоящего приказа.

4. Обратить внимание на положительную практику работы «горячих телефонных линий» и интернет-приемных органов прокуратуры по вопросам соблюдения прав субъектов предпринимательской деятельности, активно внедряя

их в деятельность, направленную на выявление и предупреждение нарушений экономических прав граждан.

5. Усилить взаимодействие прокуратур с региональными отделениями предпринимательских организаций «Деловая Россия», «Опора России», «Российский союз промышленников и предпринимателей», а также региональных торгово-промышленных палат.

6. Контроль за исполнением настоящего приказа возложить на заместителей Генерального прокурора Российской Федерации по направлениям деятельности.

Приказ направить Заместителям Генерального прокурора Российской Федерации, начальникам главных управлений, управлений и отделов Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокурорам субъектов Российской Федерации, городов и районов, приравненных к ним военным прокурорам и прокурорам иных специализированных прокуратур, руководителям научных и образовательных учреждений, которым довести его содержание до сведения подчиненных работников.

Генеральный прокурор
Российской Федерации

ГЕНЕРАЛЬНАЯ ПРОКУРАТУРА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПРИКАЗ

от « » _____ 20__ г. № _____

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

В связи с увеличением роста числа выявленных органами прокуратуры правонарушений в сфере экономики, Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», дополнить п. 8.7 следующего содержания:

«настойчиво и целеустремленно средствами прокурорского надзора защищать экономические права человека и гражданина»

Генеральный прокурор
Российской Федерации

Опрос субъектов предпринимательской деятельности

Проведен в период с 2011 по 2016 год в сети Интернет на специализированном сайте metos.ru, согласно представленным разработчиками сайта сведениям, в опросе приняло участие 244 человека в возрасте от 22 до 56 лет, занимающихся предпринимательской деятельностью.

1. Считаете ли Вы, что в настоящее время органы прокуратуры способны всесторонне защитить права субъектов предпринимательской деятельности в случае их нарушения?

- а) Да – 39%
- б) Нет – 48%
- в) Затруднились ответить – 13%

2. Обращались ли Вы когда-либо с заявлением о нарушении своих экономических прав в органы прокуратуры?

- а) Да – 47%
- б) Нет – 53%

3. Были ли восстановлены ваши права посредством принятия мер прокурорского реагирования в случае обращения?

- а) Да – 54 %
- б) Нет – 46 %

4. Считаете ли вы эффективными принятые по итогам обращения в органы прокуратуры меры реагирования ?

- а) Да – 73%
- б) Нет – 27%

5. Какими из нижеперечисленных структур, по Вашему мнению, чаще всего нарушаются права субъектов предпринимательской деятельности?

- а) Налоговые органы – 16%
- б) Полиция – 37%
- в) Органы государственного контроля (надзора) – 28%

г) Органы местного самоуправления – 15%

д) Иные органы – 4%

6. Знакомы ли Вы с текстом Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»?

а) Да – 41%

б) Нет – 59%

7. Считаете ли Вы эффективными законодательные механизмы регулирования деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства, в том числе устанавливающие способы государственной поддержки указанной сферы?

а) Да – 36%

б) Нет – 64%

8. Считаете ли Вы необходимым создание координационных советов при прокуратурах субъектов Российской Федерации по защите малого и среднего бизнеса?

а) Да – 92%

б) Нет – 8%

9. Считаете ли Вы полноценным и эффективным информирование органами прокуратуры субъектов предпринимательской деятельности о механизмах защиты прав, в том числе, через СМИ?

а) Да – 42%

б) Нет – 58%

10. Какие методы защиты прав субъектов предпринимательской деятельности органами прокуратуры Вы считаете наиболее эффективными?

а) Защита прав в судебном порядке – 72%

б) Принятие мер прокурорского реагирования – 17%

в) Иное – 11%

А Н К Е Т А
(для изучения мнения прокуроров)

Научно–исследовательский институт Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации изучает проблемы, связанные с осуществлением прокурорского надзора за соблюдением экономических прав граждан. В связи с этим просим Вас ответить на предлагаемые вопросы. Результаты данного опроса будут использованы в обобщенном виде, поэтому Ф.И.О. указывать не обязательно. Просим Вас ответить искренне и правдиво. Заранее благодарим за участие в исследовании, Ваши знания и опыт помогут нам в научной разработке проблем, подготовке рекомендаций для практики.

Необходимо отметить вариант ответа (обведите кружком порядковый номер), соответствующий Вашему мнению, а при так называемых открытых вопросах предлагаем изложить Вашу точку зрения в свободной форме.

Перед началом укажите, где и в какой должности Вы работаете.

1. Знакомы ли Вы с текстом Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»:

1) да 2) нет

2. Считаете ли вы необходимым совершенствование законодательства о защите экономических прав граждан:

1) да 2) нет

3. Каковы, по Вашему мнению, масштабы нарушений экономических прав граждан:

1) носят массовый характер 2) встречаются часто
3) имеют место единичные случаи 4) затрудняюсь ответить

4. Планируются и проводятся ли Вашей прокуратурой специальные проверки соблюдения экономических прав граждан:

1) да 2) нет

5. В каком виде прокуратурой проводятся надзорные проверки в названной выше сфере (наиболее часто применяемая Вами систематизация проводимых мероприятий):

1) исполнение законов в сфере экономики
2) исполнение законов в конкретных направлениях экономической деятельности граждан (землепользование, права собственности, предпринимательство)
3) соблюдение экономических прав граждан

6. Принимали ли Вы участие в проверке соблюдения экономических прав граждан:

- 1) да 2) нет

7. Какие, по Вашему мнению, нарушения экономических прав граждан являются в настоящее время наиболее распространенными:

- 1) нарушение порядка проведения плановых и выездных проверок органами государственного и муниципального контроля (надзора);
- 2) незаконные проверки предпринимательской деятельности органами полиции;
- 3) вмешательство в деятельность хозяйствующих субъектов органов государственной власти и местного самоуправления;
- 4) создание искусственных административных барьеров при осуществлении гражданами предпринимательской деятельности;
- 5) принятие органами государственной власти и местного самоуправления незаконных правовых актов;
- 6) иное _____

8. Какими из нижеперечисленных структур, по Вашему мнению, чаще всего нарушаются права субъектов предпринимательской деятельности ?

- 1) налоговыми органами 2) полицией 3) органами государственного контроля (надзора) 4) органами местного самоуправления 5) иными органами

9. Как Вы считаете, деятельность каких органов имеет наибольшее значение в защите экономических прав граждан:

- 1) Органов прокуратуры; 2) Полиции;
- 3) Органов исполнительной власти РФ и ее субъектов;
- 4) Органов местного самоуправления. 5) Судов.
- 6) Общественных организаций 7) Иных органов.

10. По Вашему мнению, отвечает ли потребностям практики прокурорского надзора за соблюдением экономических прав граждан Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» и принятые в соответствии с ним ведомственные акты Генеральной прокуратуры РФ:

- 1) да 2) скорее да, чем нет
- 3) нет 4) затрудняюсь ответить

11. Испытываете ли Вы недостаток методического обеспечения при организации и осуществлении надзора за соблюдением экономических прав граждан:

1) да 2) нет 3) затрудняюсь ответить

12. Как Вы оцениваете существующую практику и эффективность прокурорского надзора за соблюдением экономических прав граждан:

1) хорошо 2) удовлетворительно 3) неудовлетворительно

4) иное (укажите и аргументируйте) _____

13. Каким образом организуются проверки соблюдения экономических прав граждан в Вашей прокуратуре:

1) планомерно, ежегодно;

2) по мере поступления заданий из вышестоящих прокуратур;

3) ограничивается реагированием на поступающие сигналы о нарушениях;

4) по мере поступления заданий из вышестоящих прокуратур, с учетом поступающих сигналов о нарушениях;

5) затрудняюсь ответить.

14. Какой правовой акт прокурора, на Ваш взгляд, можно считать основным и наиболее эффективным при надзоре за соблюдением экономических прав граждан:

1) представление 2) протест 3) предостережение

4) постановление 5) обращение в суд с заявлением в защиту законных прав и интересов граждан 6) эффективность перечисленных актов равна

15. Какие меры прокурорского реагирования чаще всего применяются в Вашей прокуратуре для защиты экономических прав граждан (необходимо отметить три варианта из предложенных ниже):

1) представление 2) протест 3) обращение в суд с заявлением в защиту законных прав и интересов граждан 4) постановление 5) предостережение

6) затрудняюсь ответить

16. По Вашему мнению, количество нарушений законодательства о защите прав субъектов предпринимательской деятельности после введения в 2008 году полномочий прокурора по согласованию плановых и внеплановых проверок органов государственного и муниципального контроля (надзора)

1) уменьшилось 2) увеличилось 3) осталось на прежнем уровне

17. Какие нарушения законодательства о защите прав субъектов предпринимательской деятельности при проведении проверок органами государ-

ственного и муниципального контроля, по Вашему мнению, являются наиболее типичными:

- 1) отсутствие оснований для проведения проверки
- 2) отсутствие у контролирующего органа необходимых для проведения проверки документов
- 3) проведение проверки без согласования с органами прокуратуры
- 4) иное _____

18. Считаете ли Вы достаточными меры ответственности должностных лиц за неисполнение законодательства, регулирующего права граждан при осуществлении предпринимательской деятельности, установленные в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях:

- 1) да 2) нет 3) затрудняюсь ответить

19. Какой источник информации о нарушениях экономических прав граждан наиболее часто используется Вами в надзорной деятельности:

- 1) жалобы и обращения 2) СМИ 3) Интернет 4) обзоры и обобщения общественных организаций 5) материалы вышестоящих прокуратур
- 6) иное _____

20. Существует ли при Вашей прокуратуре общественный совет или иной орган по защите малого и среднего бизнеса:

- 1) да 2) нет

21. Считаете ли Вы целесообразным создание в Российской Федерации специализированных прокуратур по надзору за исполнением законодательства о защите прав субъектов предпринимательской деятельности:

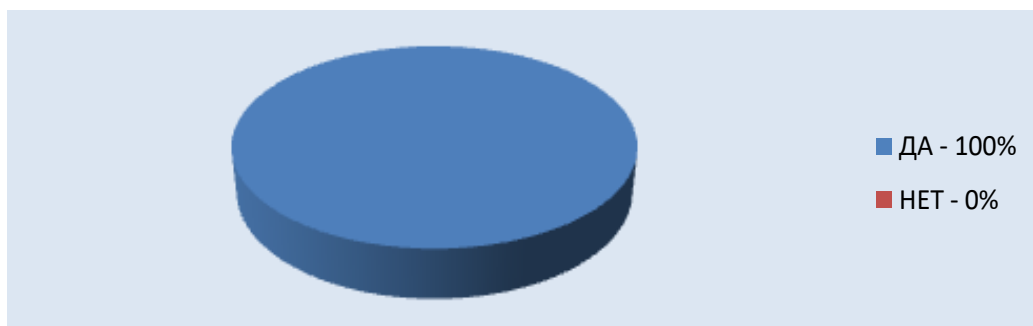
- 1) да 2) нет 3) затрудняюсь ответить

Благодарим за помощь! Всего Вам доброго!

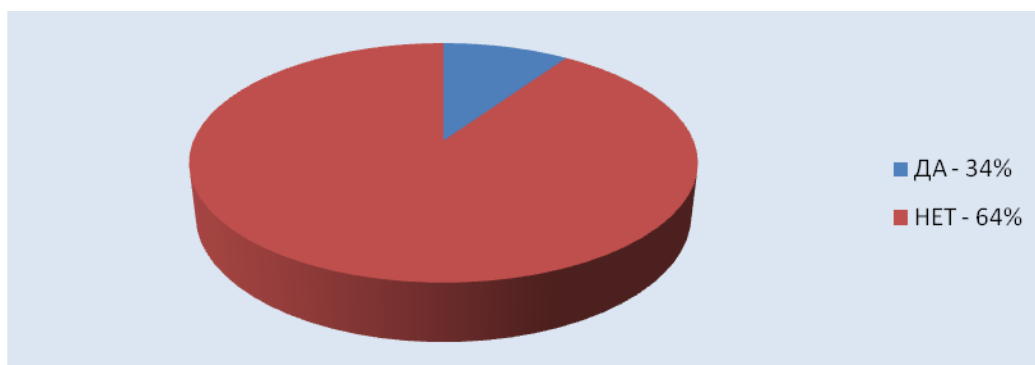
СВОДНЫЕ ДАННЫЕ О РЕЗУЛЬТАТАХ АНКЕТИРОВАНИЯ РАБОТНИКОВ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ

(опрошено 85 человек из 9 субъектов Российской Федерации)

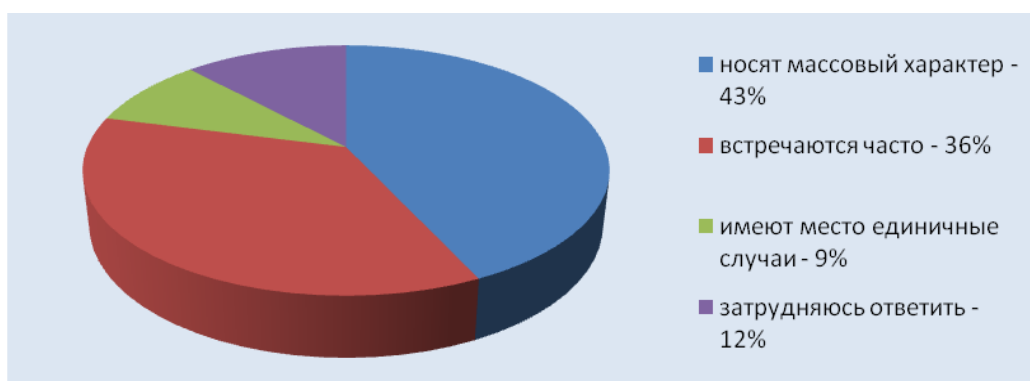
1. Знакомы ли Вы с текстом Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»:



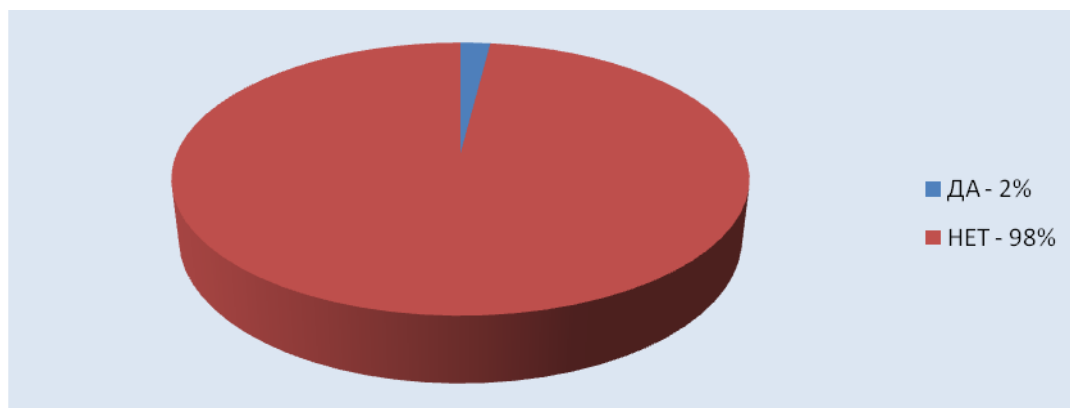
2. Считаете ли Вы необходимым совершенствование законодательства о защите экономических прав граждан:



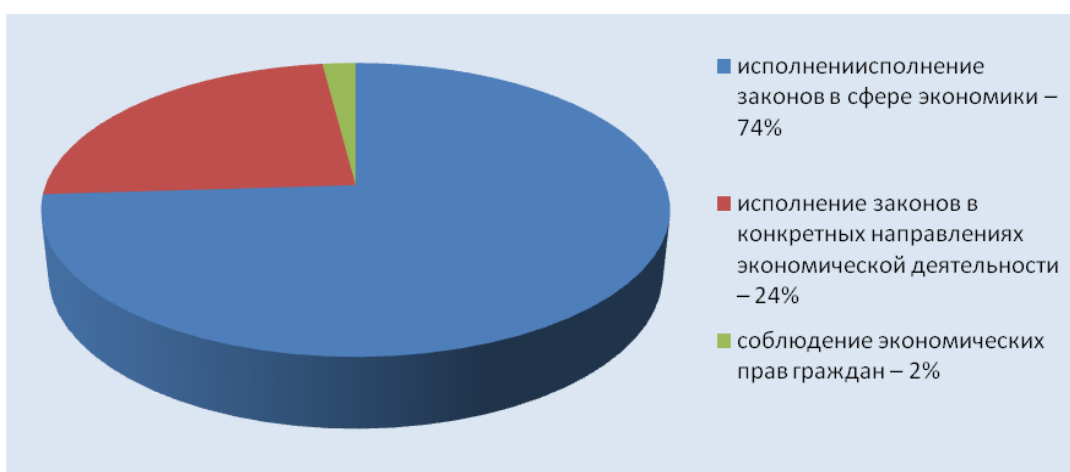
3. Каковы, по Вашему мнению, масштабы нарушений экономических прав граждан:



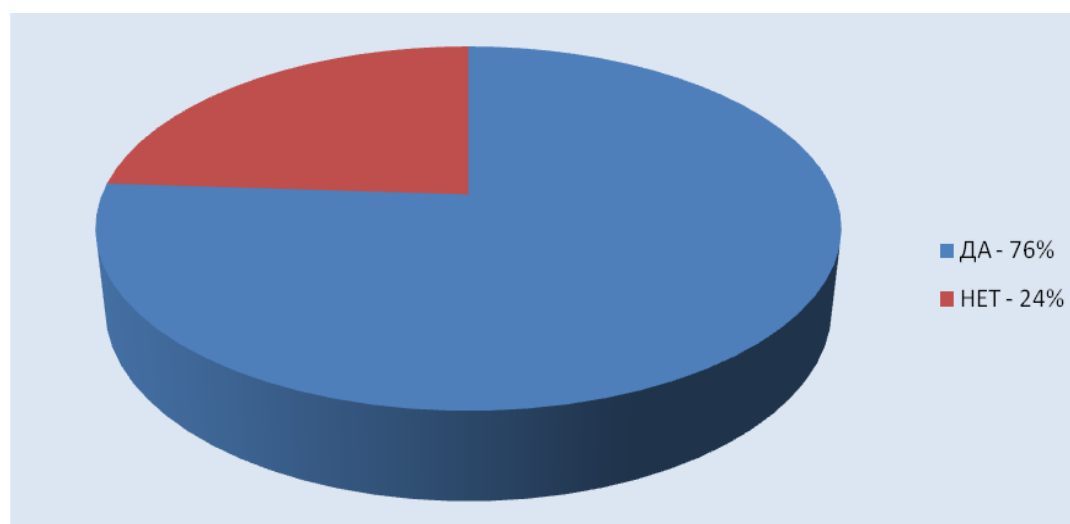
4. Планируются и проводятся ли Вашей прокуратурой специальные проверки соблюдения экономических прав граждан:



5. В каком виде прокуратурой проводятся надзорные проверки в названной выше сфере (наиболее часто применяемая Вами систематизация проводимых мероприятий):



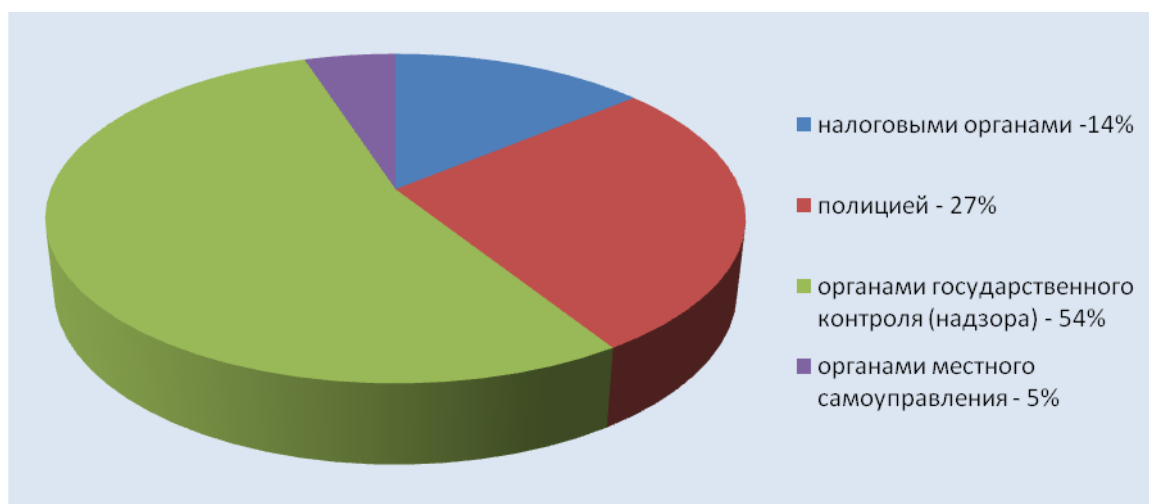
6. Принимали ли Вы участие в проверке соблюдения экономических прав граждан:



7. Какие, по Вашему мнению, нарушения экономических прав граждан являются в настоящее время наиболее распространенными:

- 1) нарушение порядка проведения плановых и выездных проверок органами государственного и муниципального контроля (надзора) – 35%
- 2) незаконные проверки предпринимательской деятельности органами полиции – 12%
- 3) вмешательство в деятельность хозяйствующих субъектов органов государственной власти и местного самоуправления — 10%
- 4) создание искусственных административных барьеров при осуществлении гражданами предпринимательской деятельности – 23%
- 5) принятие органами государственной власти и местного самоуправления незаконных правовых актов — 18%
- 6) иное – 2%

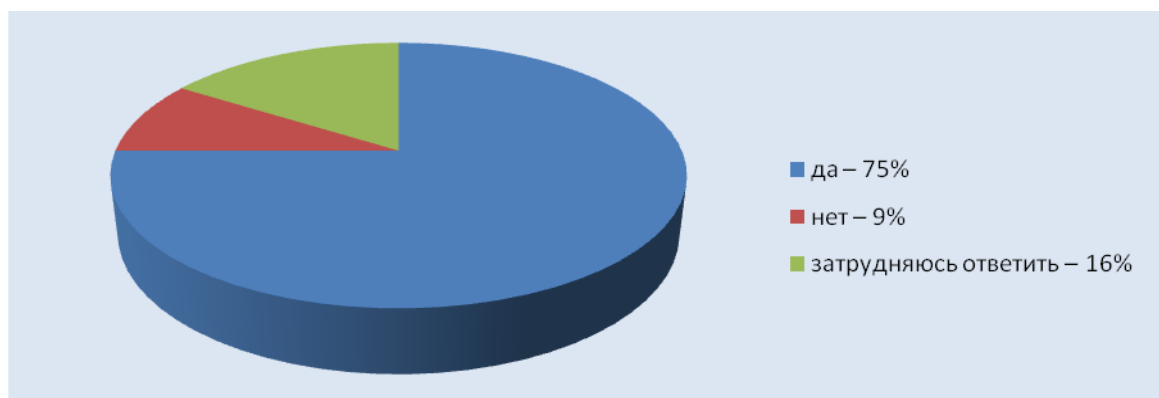
8. Какими из нижеперечисленных структур, по Вашему мнению, чаще всего нарушаются права субъектов предпринимательской деятельности?



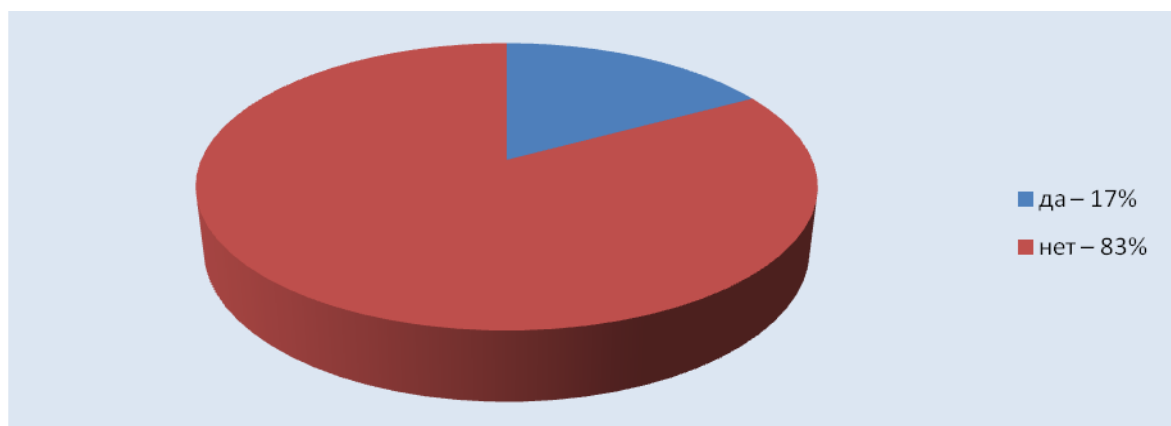
9. Как вы считаете, деятельность каких органов имеет наибольшее значение в защите экономических прав граждан:

- 1) Органов прокуратуры – 46%
- 2) Полиции – 5%
- 3) Органов исполнительной власти РФ и ее субъектов – 5%
- 4) Органов местного самоуправления – 2%;
- 5) Судов – 32%
- 6) Общественных организаций – 9%
- 7) Иных органов – 1%

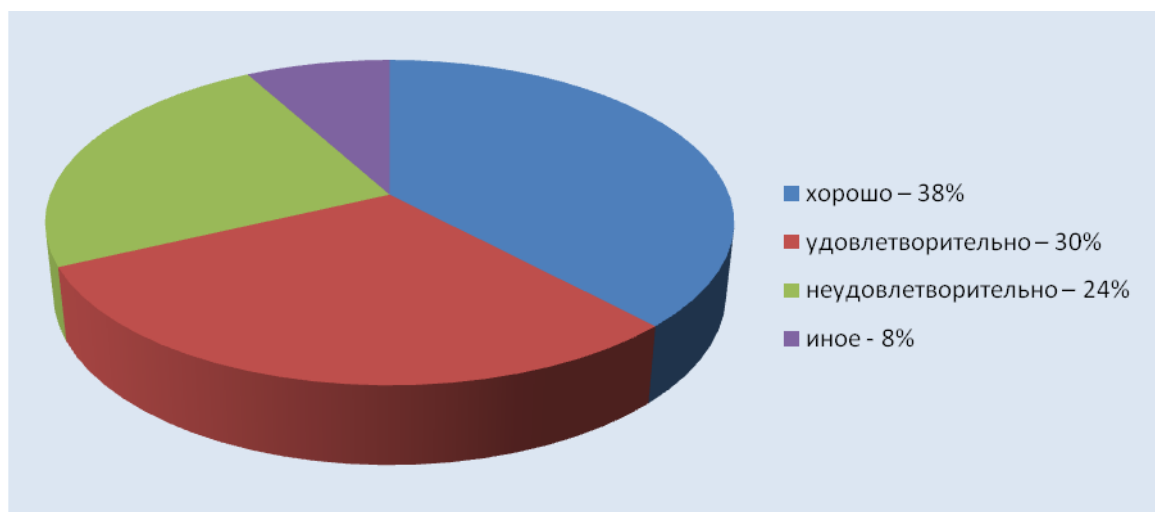
10. По вашему мнению, отвечает ли потребностям практики прокурорского надзора за соблюдением экономических прав граждан Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» и принятые в соответствии с ним ведомственные акты Генеральной прокуратуры:



11. Испытываете ли Вы недостаток методического обеспечения при организации и осуществлении надзора за соблюдением экономических прав граждан:



12. Как Вы оцениваете существующую практику и эффективность прокурорского надзора за соблюдением экономических прав граждан:



13. Каким образом организуются проверки соблюдения экономических прав граждан в Вашей прокуратуре:

- 1) планомерно, ежегодно – 17%
- 2) по мере поступления заданий из вышестоящих прокуратур – 55%
- 3) ограничиваетесь реагированием на поступающие сигналы о нарушениях – 7%
- 4) по мере поступления заданий из вышестоящих прокуратур, с учетом поступающих сигналов о нарушениях – 3%
- 5) затрудняюсь ответить – 18%

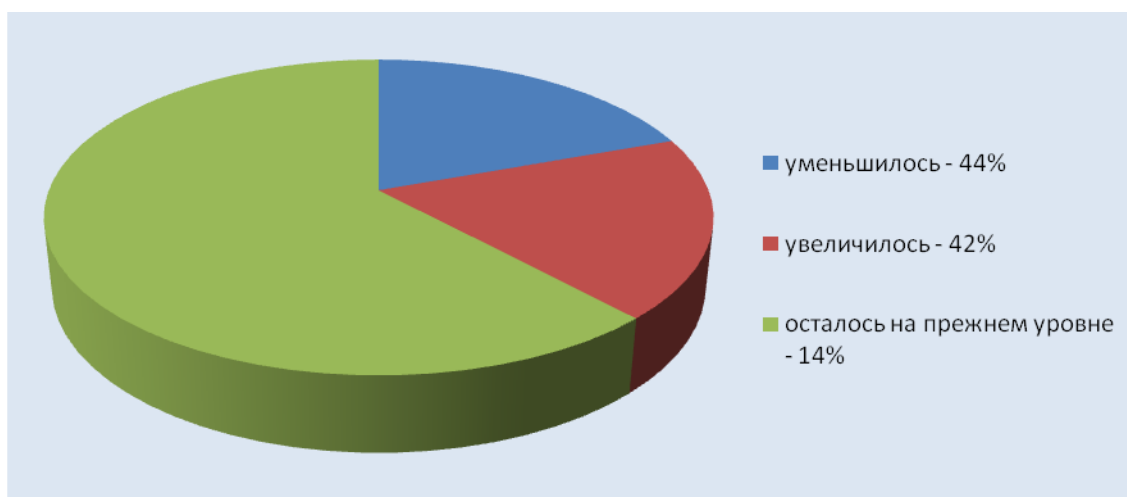
14. Какой правовой акт прокурора, на Ваш взгляд, можно считать основным и наиболее эффективным при надзоре за соблюдением экономических прав граждан:

- 1) представление – 64%
- 2) протест – 2%
- 3) предостережение – 2%
- 4) постановление – 2%
- 5) обращение в суд с заявлением в защиту законных прав и интересов граждан – 22%
- 6) эффективность перечисленных актов равна – 7%
- 7) затрудняюсь ответить – 1%

15. Какие меры прокурорского реагирования чаще всего применяются в Вашей прокуратуре для защиты экономических прав граждан (необходимо отметить три варианта из предложенных ниже):

- 1) представление – 64%
- 2) протест – 2%
- 3) обращение в суд с заявлением в защиту законных прав и интересов граждан – 22%
- 4) постановление – 2%
- 5) предостережение – 2%
- 6) затрудняюсь ответить – 8%

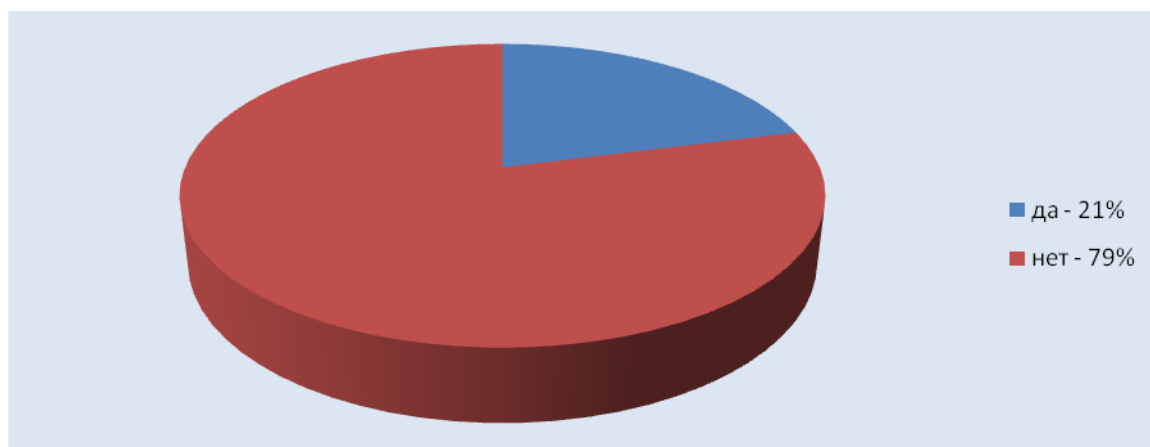
16. По Вашему мнению, количество нарушений законодательства о защите прав субъектов предпринимательской деятельности после введения в 2008 году полномочий прокурора по согласованию плановых и внеплановых проверок органов государственного и муниципального контроля (надзора):



17. Какие нарушения законодательства о защите прав субъектов предпринимательской деятельности при проведении проверок органами государственного и муниципального контроля, по Вашему мнению, являются наиболее типичными:

- 1) отсутствие оснований для проведения проверки – 46%
- 2) отсутствие у контролирующего органа необходимых для проведения проверки документов – 32%
- 3) проведение проверки без согласования с органами прокуратуры – 16%
- 4) иное – 6%

18. Считаете ли Вы достаточными меры ответственности должностных лиц за неисполнение законодательства, регулирующего права граждан при осуществлении предпринимательской деятельности, установленные в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях:

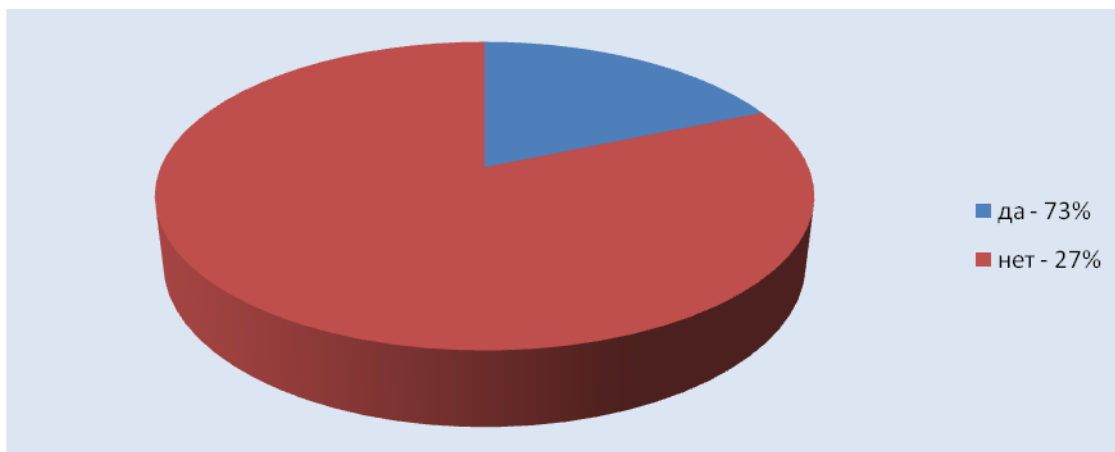


19. Какой источник информации о нарушениях экономических прав граждан наиболее часто используется Вами в надзорной деятельности:

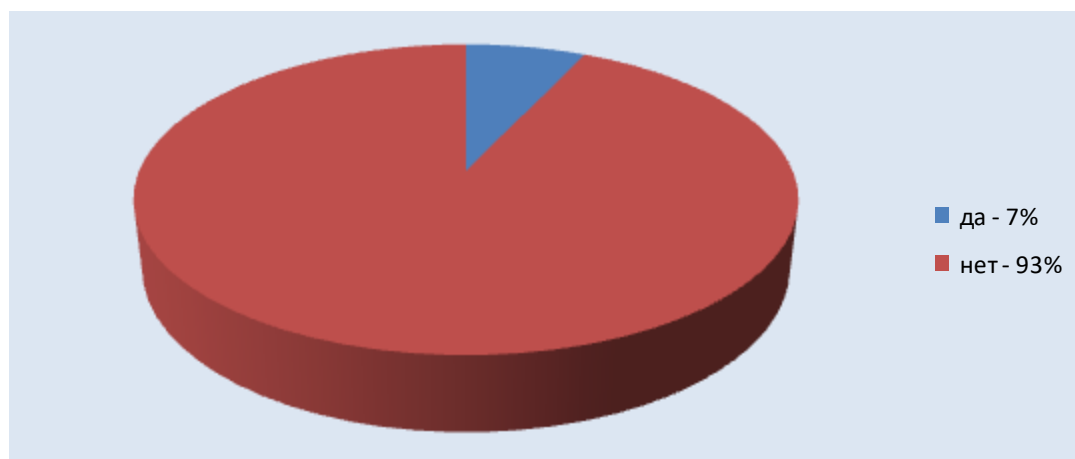
- 1) жалобы и обращения – 53%
- 2) СМИ – 21%
- 3) Интернет – 6%

- 4) обзоры и обобщения общественных организаций – 7%
- 5) материалы вышестоящих прокуратур – 7%
- 6) иное – 6%

20. Существует ли при Вашей прокуратуре общественный совет или иной орган по защите малого и среднего бизнеса:



21. Считаете ли Вы целесообразным создание в Российской Федерации специализированных прокуратур по надзору за исполнением законодательства о защите прав субъектов предпринимательской деятельности:



СПРАВКА

о результатах изучения материалов прокурорского надзора и
апробации исследования

Диссертационное исследование охватывает период времени с 2008 по 2020 год; диссертантом за время написания работы исследованы и изучены следующие материалы:

Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры : Информационно-аналитический доклад / Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации; Научно-исследовательский институт. - М., 2008-2020.

-Законность: состояние и тенденции в 2010—2014 гг. Деятельность прокурора по ее обеспечению : научный доклад / под общей редакцией *О.С. Капинус*. - М., 2015.

Информационные ресурсы: интернет-сайты прокуратур субъектов Российской Федерации – Чеченской республики, Краснодарского края, Красноярского края, Астраханской области, Волгоградской области, Ростовской области, Курганской области, Липецкой области, г. Москвы, г. Санкт-Петербурга, Свердловской области, Челябинской области, Ямало-Ненецкого автономного округа, содержащие аналитические материалы по различным видам правонарушений в сфере экономики, с 2020 года – единый информационный ресурс Генеральной прокуратуры Российской Федерации, а также информационные письма, данные статистики.

Анализ сведений, содержащихся в указанных материалах, позволил проанализировать состояние законности в сфере соблюдения экономических прав граждан, составить методологию осуществления прокурорского надзора на данном направлении, что изложено в тексте диссертационного исследования.

Автор диссертации использовал материалы исследования при участии в научно-практических конференциях в период с 2009 по 2020 г.г.:

- Модернизация науки и образования в современном обществе: этапы развития, разработки и практические внедрения, научно-практическая конференция, г. Ростов-на-Дону, 2020 г.

- Всероссийский юридический форум, г. Петрозаводск, 2020 г.

- Научно-практическая конференция Астраханского филиала РАНХиГС, 2019 г.

- Современные исследования в России и мире: отечественный и зарубежный опыт, научно-практическая конференция, г. Ростов-на-Дону, 2019 г.

- Научно-практическая конференция Астраханского филиала РАНХиГС, 2018 г.

- - Научно-практическая конференция Астраханского филиала РАНХиГС, 2017 г.

- Актуальные вопросы российского права, научно-практическая конференция Московского гуманитарного университета, 2012 г.

- Актуальные проблемы юридической науки и практики: взгляд молодых ученых, научно-практическая конференция Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2012 г.

- Общероссийская научно-практическая конференция «Актуальные проблемы реформирования российского законодательства», посвященная 15-летию Астраханского филиала ФГБОУ ВПО «Саратовской государственной юридической академии», Астрахань, 2012 г.

- Актуальные проблемы борьбы с экстремизмом, терроризмом и коррупцией, научно-практическая конференция Саратовской государственной академии права (филиала в г. Астрахани), Астрахань, 2011 г.

- Современная демократия: личность, общество, государство, международная научно-практическая конференция, Астрахань, 2010 г.

- Актуальные проблемы юридических и гуманитарных наук, общероссийская научно-практическая конференция, Астрахань, 2009 г.

Выступления автора диссертации на вышеназванных конференциях вошли в сборники статей по итогам их проведения.