

УДК 347.9:342.951

ЗАЩИТА ПРОКУРОРОМ ПРАВ И ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ СУБЪЕКТОВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕРАМИ СУДЕБНОГО ПОНУЖДЕНИЯ

И. И. Головки

доцент кафедры прокурорского надзора и участия прокурора
в рассмотрении уголовных, гражданских и арбитражных дел,
кандидат юридических наук, доцент,
Санкт-Петербургский юридический институт (филиал)
Университета прокуратуры Российской Федерации
e-mail: irinaivanovna2009@yandex.ru

Аннотация. В статье рассмотрено правовое регулирование и примеры практики участия прокурора в арбитражном процессе и в административном судопроизводстве в защиту прав и законных интересов предпринимателей путем обращения в суд с заявлениями об оспаривании незаконного бездействия уполномоченных органов, выявлены типичные нарушения.

Ключевые слова: прокурор, субъекты предпринимательства, оспаривание бездействия, арбитражный процесс, административное судопроизводство.

Annotation. The article examines the legal regulation and examples of the practice of the participation of the prosecutor in the arbitration process and in administrative proceedings in defense of the rights and legitimate interests of entrepreneurs by filing complaints with the court to challenge the illegal inaction of the authorized bodies, typical violations are revealed.

Keywords: prosecutor, business entities, challenging inaction, arbitration process, administrative proceedings.

Часть 1 ст. 52, ч. 2 ст. 198 Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации (далее — АПК РФ) [1] наделяют прокурора правом обратиться в суд с требованием о признании незаконными решений и действий (бездействия) органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц, если решение и действие (бездействие) не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и нарушают права и законные интересы лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, незаконно возлагают на них какие-либо обязанности, создают иные препятствия для осуществления предпринимательской деятельности.

Право прокурора на обращение в суд общей юрисдикции с заявлением в интересах субъектов предпринимательской деятельности об оспаривании действий (бездействия) уполномоченных органов и должностных лиц в случае, если нарушены или оспорены права, свободы и законные интересы субъектов предпринимательства, созданы препятствия к осуществлению прав, свобод и

реализации законных интересов или на них незаконно возложены обязанности, установлено ч. 1 ст. 39 ст. 218 Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (далее — КАС РФ) [2].

На досудебном этапе правозащитной деятельности прокурором должно быть внесено представление, при его отклонении либо длительном исполнении уместно обращение в арбитражный суд (суд общей юрисдикции) с заявлением.

Результаты обобщения прокурорской практики участия в арбитражном процессе позволяют сделать вывод о единообразной положительной практике. Реализуя право, предоставленное ч. 1 ст. 198 АПК РФ, прокурор защищает права и законные интересы субъектов предпринимательства в следующих ситуациях.

1. Прокурор обратился в суд в интересах неопределенного круга предпринимателей, осуществляющих (желающих осуществлять) деятельность на территории муниципального образования, имеющих право на получение от органов местного самоуправления информационной поддержки, с заявлением о признании незаконным бездействия администрации муниципального образования по длительному непринятию мер по размещению в сети Интернет на официальном сайте органа местного самоуправления необходимой для развития малого и среднего предпринимательства информации, предусмотренной ч. 2 ст. 8.2 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [3], и обязанности разместить на официальном сайте органа местного самоуправления в сети Интернет необходимую информацию: о реализации муниципальных программ (подпрограмм); об организациях, образующих инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, условиях и о порядке оказания такими организациями поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства; об объявленных конкурсах на оказание финансовой поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства и организациям, образующим инфраструктуру поддержки предпринимателей.

Прокурор в адрес главы муниципального образования внес представление, которое на момент обращения в суд исполнено частично. В такой ситуации появилась необходимость направления в суд заявления. При этом администрацией приняты меры по размещению на официальном сайте в сети Интернет информации после обращения прокурора в суд.

При таких обстоятельствах оснований для принятия восстановительной меры в виде возложения на администрацию обязанности разместить на официальном сайте органа местного самоуправления в сети Интернет необходимую информацию у суда не имеется. Бездействие администрации признано незакон-

ным. Примерами судебной практики устранения подобных нарушений являются: решение арбитражных судов Самарской области от 27.11.2017 г. по делу № А55-28158/2017; Республики Ингушетия от 22.02.2019 г. по делу № А18-3087/2018; Челябинской области 02.12.2019 по делу № А76-23263/2019.

В то же время в Свердловской, Оренбургской, Саратовской, Пензенской областях прокуроры в указанной ситуации обращаются в суд общей юрисдикции по правилам КАС РФ (например, решение Неверкинского районного суда Пензенской области от 28.06.2017 по делу № 2А-186/2017).

2. Прокуроры обращались в суд с требованиями о признании незаконным неисполнения администрацией муниципального образования требований ч. 2 ст. 8.2 Федерального Закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», так как на момент проверки на официальном сайте органа местного самоуправления в сети Интернет не размещены для каждого вида муниципального контроля: перечень нормативных актов или их частей, содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых является предметом муниципального контроля; тексты соответствующих нормативных правовых актов; требования, установленные муниципальными правовыми актами, оценка соблюдения которых является предметом муниципального контроля; обобщения практики муниципального контроля. Требования прокурора судами удовлетворялись (решение Арбитражного суда Карачаево-Черкесской Республики от 04.05.2018 г. по делу № А25-546/2018).

3. Также прокуроры обращались в суд с заявлениями о признании незаконным бездействия администрации муниципального образования по длительному непринятию мер по созданию координационного (совещательного) органа в области развития малого и среднего предпринимательства в нарушение Федерального закона «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» [4]. Прокуратура, обращаясь в суд с настоящим требованием, действует в интересах неограниченного круга субъектов малого и среднего предпринимательства, лишенных возможности реализовать в установленном законом порядке право на получение от органов местного самоуправления информационной поддержки в целях создания условий для развития. Предварительно прокурор в адрес главы муниципального образования внес представление, однако требуемый нормативный правовой акт разрабатывался длительное время, что потребовало обращения в суд. Заявление прокурора о признании бездействия незаконным и возложения на администрацию обязанности по устранению допущенного незаконного бездействия удовлетворено (решение Арбитражного суда Ивановской области от 20.02.2019 г. № А17-11083/2018).

4. В судебной практике разрешались споры в связи с отсутствием прямого указания на обязанность органов местного самоуправления в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [5]. Так, прокуратура Свердловской области установила, что администрация муниципального образования «город Екатеринбург» не разработала и не утвердила правовой акт, регламентирующий осуществление муниципального контроля, предусмотренного Законом Российской Федерации «О недрах» [6]. Особенностью данного спора является незакрепление обязанности администрации в Законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», но указание в Законе «О недрах». При этом отсутствие прямого указания в Законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» на полномочия органов местного самоуправления в сфере регулирования отношений недропользования, в том числе на полномочия, перечисленные в ст. 5 Закона «О недрах», не может свидетельствовать об отсутствии соответствующих полномочий и контроля как такового.

При таких обстоятельствах суд признал бездействие незаконным (отсутствие правового акта влечет неопределенность требований к организациям и предпринимателям, возможность нарушения порядка осуществления муниципального контроля, чем нарушаются права и законные интересы неопределенного круга предпринимателей) и обязал администрацию устранить нарушение (решение Арбитражного суда Свердловской области от 17.04.2018 г. по делу № А60-10056/2018). Данная позиция поддержана определением Верховного Суда РФ от 06.02.2019 г. № 309-КГ18-24503.

Оспаривание прокурором действий (бездействия) уполномоченных органов и должностных лиц в суде общей юрисдикции имеет следующие отличия от рассмотренного выше порядка устранения нарушений. На основании ч. 1 ст. 39 КАС РФ прокуроры обращаются в суд общей юрисдикции не только в интересах неопределенного круга субъектов предпринимательства, но и соответствующего муниципального образования, которое заинтересовано в развитии предпринимательства и обеспечении законности. При решении вопроса о направлении в суд заявления необходимо учитывать, что в суд общей юрисдикции вправе обратиться прокурор района, города, приравненные к ним прокуроры и вышестоящие прокуроры, а в арбитражный суд — только прокуроры субъекта Российской Федерации, приравненные к ним прокуроры и вышестоящий прокурор.

Выявлялись факты проведения администрацией муниципального образования под видом профилактических рейдовых мероприятий по контролю за соблюдением Правил благоустройства и санитарного содержания территории му-

ниципального образования фактически проверочных мероприятий по контролю в отношении предпринимателей.

Отсутствие нормативного правового акта, детализирующего процедуру проведения проверки и устанавливающего пределы усмотрения должностных лиц, может привести к нарушению прав хозяйствующих субъектов.

При этом субъектам предпринимательства предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований не направлялись, и в отношении них возбуждались административные производства, что незаконно.

В соответствии с п. 19 ч. 1 ст. 14 Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения сельского поселения относится утверждение правил благоустройства территории поселения и контроль их исполнения [5].

Закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» к полномочиям органов местного самоуправления, осуществляющих муниципальный контроль, отнес разработку административных регламентов осуществления муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности.

В связи с этим Плавский районный суд Тульской области решением от 26.02.2019 г. по административному делу № 2а-52/2019 удовлетворил требования прокурора в интересах неопределенного круга лиц, муниципального образования к администрации муниципального образования о признании бездействия по непринятию административного регламента по осуществлению муниципального контроля за соблюдением правил благоустройства на территории муниципального образования незаконным, обязанности устранить допущенное нарушение.

В результате обобщения практики реализации прокурором полномочий по инициированию понуждения в целях защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательства следует отметить, что, как правило, требования предъявляются к администрациям муниципальных образований, которые ограничительным образом толкуют нормативные правовые акты, бездействуют в исполнении установленных законом обязанностей.

1. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс] : 8 марта 2015 г., № 21-ФЗ : принят Гос. Думой 20 февр. 2015 г. : одобр. Советом Федер. 25 февр. 2015 г. : в ред. Федер. закона от 02.12.2019 г. № 406-ФЗ // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». [Вернуться к статье](#)

2. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации [Электронный ресурс] : 24 июля 2002 г., № 95-ФЗ : принят Гос. Думой 14 июня 2002 г. : одобр. Советом Федер. 10 июля 2002 г. : в ред. Федер. закона от 27.12.2019 г. № 494-ФЗ // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». [Вернуться к статье](#)

3. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля [Электронный ресурс] : Федер. закон, 26 дек. 2008 г., № 294-ФЗ : принят Гос. Думой 19 дек. 2008 г. : одобр. Советом Федер. 22 дек. 2008 г. : в ред. Федер. закона от 02.08.2019 г. № 310-ФЗ // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». [Вернуться к статье](#)

4. О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации [Электронный ресурс] : Федер. закон, 24 июля 2007 г., № 209-ФЗ : принят Гос. Думой 6 июля 2007 г. : одобр. Советом Федер. 11 июля 2007 г. : в ред. Федер. закона от 27.12.2019 г. № 474-ФЗ // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». [Вернуться к статье](#)

5. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс] : Федер. закон, 6 окт. 2003 г., № 131-ФЗ : принят Гос. Думой 16 сент. 2003 г. : одобр. Советом Федер. 24 сент. 2003 г. : в ред. Федер. закона от 27.12.2019 г. № 521-ФЗ // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». [Вернуться к статье](#)

6. О недрах [Электронный ресурс] : Закон Российской Федерации, 21 февр. 1992 г., № 2395-1 : подп. Президентом РСФСР 21 февр. 1992 г. : в ред. Федер. закона от 27.12.2019 г. № 505-ФЗ // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». [Вернуться к статье](#)