

К ВОПРОСУ О ПРЕДМЕРЕ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В СФЕРЕ ЭКОНОМИКИ

© 2013 г. Елена Юрьевна Алхутова¹

Краткая аннотация: в статье рассматриваются содержание и особенности предмета прокурорского надзора за исполнением законов органами административной юрисдикции в экономической сфере.

Annotation: the article considers the content and features of the subject prosecutorial supervision over the execution of the laws by the authorities of administrative jurisdiction in the economic sphere.

Ключевые слова: предмет прокурорского надзора, административная ответственность, сфера экономики.

Key words: subject prosecutorial supervision, administrative responsibility, economic sphere.

Согласно ст. 21 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации” предметом надзора являются соблюдение Конституции РФ и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций; соответствие законам правовых актов, издаваемых перечисленными органами и должностными лицами.

Иными словами, предмет прокурорского надзора есть соответствие законам действий, а в ряде случаев и бездействия указанных органов и должностных лиц, изданных ими правовых актов.

В науке прокурорского надзора существует мнение о том, что предмет прокурорского надзора – законность действий и правовых актов управомоченных органов и лиц². “Законность, понимаемая в значении особого правового режима, гарантирует защиту общества от волюнтаризма, избирательности в решении вопросов об ответственности за виновное поведение”³.

Поэтому особенности рассматриваемого направления прокурорского надзора обусловлены объектами надзорной деятельности, а также спецификой норм, устанавливающих административную ответственность и порядок административного производства, а также норм, нарушения которых об-

разуют составы административных правонарушений в сфере экономики.

В основе законодательных норм – положения Конституции РФ, которым соответствуют законы, устанавливающие административную ответственность. Например, назначение в качестве административного наказания дисквалификации по отношению к индивидуальным предпринимателям неизбежно приводит к ограничению права каждого на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской деятельности, определенного в ч. 1 ст. 34 Конституции РФ. Однако в данном случае в соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции РФ допускается легитимное, установленное законом ограничение конституционного права⁴, что требует повышенного внимания при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законодательства об административной ответственности. Одной из гарантий соблюдения предусмотренного Конституцией РФ права служит обоснованное применение данной меры административной ответственности.

При этом необходимо учитывать, что из всех форм реализации конституционных норм (соблюдение, исполнение, использование, применение) в Федеральном законе “О прокуратуре Российской Федерации” говорится только о соблюдении, поэтому все другие формы реализации Конституции РФ не охватываются предметом прокурорского надзора⁵. Как отмечает Т.А. Ашурбеков, в основном прокурорами осуществляется надзор за соблюдением конституционных норм, касающихся прав и свобод граждан⁶.

В ходе прокурорского надзора за исполнением законов органами административной юрисдикции прокурорами осуществляется защита гарантированных Конституцией РФ прав на ведение предпринимательской и иной экономической деятельности, обеспечивается законность в сфере экономики.

¹ Аспирант Академии Генеральной прокуратуры РФ, помощник прокурора Центрального административного округа г. Курска (E-mail: alma56@yandex.ru).

² См.: Казарина А.Х. Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов (Сфера предпринимательской и иной экономической деятельности). М., 2005. С. 62; Ястребов В.Б. Прокурорский надзор. Учеб. М., 2001. С. 11, 12.

³ Казарина А.Х. Указ. соч. С. 65.

⁴ См.: Аганов А.Б. Постатейный комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. Расширенный, с использованием материалов судебной практики. В 2-х кн. Кн. 1. Изд. 2-е, испр. и доп. М., 2004. С. 79.

⁵ См.: Казарина А.Х. Указ. соч. С. 66.

⁶ См.: Ашурбеков Т. Прокурорский надзор за соблюдением Конституции // Законность. 2006. № 7. С. 2, 3.

Предмет надзора за исполнением законодательства об административных правонарушениях включает также соблюдение прав, свобод и законных интересов граждан, должностных и юридических лиц, вовлеченных в сферу производства по делу об административном правонарушении⁷. При определении предмета данного направления прокурорского надзора не всегда учитываются вопросы соблюдения прав и свобод юридических и должностных лиц⁸, на что справедливо обращается внимание в научной литературе⁹. Следует добавить лишь, что прокуроры осуществляют надзор в данной сфере и за соблюдением прав индивидуальных предпринимателей, которые в производстве по делу об административном правонарушении приравнены к должностным лицам.

В предмет прокурорского надзора входит исполнение федеральных законов и законов субъектов Федерации, так как административное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72 Конституции РФ, ст. 1.1. КоАП РФ). Как следует из Определения Конституционного Суда РФ от 8 апреля 2004 г. № 137-О, КоАП РФ (взаимосвязь положений ч. 4 ст. 1.3 и п. 3 ч. 2 ст. 22.1, ч. 2 ст. 22.2. КоАП РФ) закрепил принцип, в соответствии с которым наделение юрисдикционными полномочиями органов исполнительной власти находится в прямой зависимости от того, законом какого уровня определены материальные нормы об ответственности за административные правонарушения.

Поэтому предметом прокурорского надзора за исполнением законов об административной ответственности в сфере экономики являются соблюдение Конституции РФ и исполнение законов об административной ответственности, действующих на территории Российской Федерации, органами административной юрисдикции, их должностными лицами при проведении проверок субъектов предпринимательства, соответствие законам правовых актов, издаваемых данными органами и должностными лицами, соблюдение прав и свобод участников экономических правоотношений.

Т.Е. Сушина делит нормативно-правовые акты, надзор за исполнением которых должен осуществлять прокурор, на две группы: конкретизирующие объекты надзора и их компетенцию и акты, регулирующие общественные отношения между субъектами деятельности¹⁰ (например, Указ Президента РФ "О структуре федеральных органов исполнительной власти" от 21 мая 2012 г.). Согласно ст. 1 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации" прокуратура осуществляет надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации. Поэтому, как отмечает В.Б. Ястребов, знать подзаконные акты и учитывать их в надзорной практике, безусловно, необходимо, но делать из этого вывод, что прокурорский надзор должен включать в себя надзор за исполнением подзаконных актов, сколько-нибудь достаточных оснований нет¹¹. Данная позиция поддерживается значитель-

ным числом исследователей вопросов прокурорского надзора. Нормативно-правовые акты министерств и ведомств не входят в круг актов, надзор за исполнением которых должен осуществлять прокурор¹².

Однако очевидно, что если нормативно-правовым актом уточняется бланкетная или отсылочная норма закона, то положение такого акта обязательно должно учитываться прокурором. На привлечение к административной ответственности КоАП РФ уполномочены должностные лица более 60 федеральных органов исполнительной власти. Из них за административные правонарушения, совершенные субъектами предпринимательства, – более 40 органов, а также органы исполнительной власти субъектов Федерации, административные комиссии, иные коллегиальные органы, создаваемые в соответствии с законами субъектов Федерации.

Согласно ч. 4 ст. 28.3 КоАП РФ перечень должностных лиц, имеющих право составлять протоколы об административных правонарушениях в соответствии с ч. 1, 2 и 3 данной статьи, устанавливается, соответственно, уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Федерации и Банком России в соответствии с задачами и функциями, возложенными на указанные органы федеральным законодательством. Перечень должностных лиц, имеющих право составлять протоколы об административных правонарушениях, рассмотрение дел о которых Кодексом отнесено к полномочиям органов исполнительной власти субъектов Федерации, устанавливается уполномоченными органами исполнительной власти последних. Согласно ч. 2 ст. 27.3 КоАП РФ перечень лиц, уполномоченных осуществлять административное задержание в соответствии с ч. 1 настоящей статьи, устанавливается соответствующим федеральным органом исполнительной власти.

В данном случае нормы КоАП РФ имеют прямое указание на обязательность действия правовых актов, которыми устанавливается перечень должностных лиц, уполномоченных на возбуждение дела об административном правонарушении. Поэтому исполнение их требований также должно быть в поле зрения прокурора, а нарушение – основанием для внесения акта прокурорского реагирования. Такой подход подтверждается судебной практикой, поскольку основанием для отмены постановления по делу об административном правонарушении или прекращения производства является составление протокола ненадлежащим лицом.

Так, Постановлением Верховного Суда РФ от 12 мая 2005 г. № 78-Ад04-1 оставлено без изменения постановление судьи районного суда, которым производство по делу было прекращено в связи с отсутствием события административного правонарушения (ч. 1 ст. 24.5. КоАП РФ), так как определение о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования было составлено неуполномоченным должностным лицом – главным таможенным инспектором ОКТС Балтийской таможни.

На момент возбуждения производства по делу действовал утвержденный приказом ГТК РФ от 1 апреля 2002 г. № 295 перечень должностных лиц таможенных органов Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях.

Указанный Перечень, как и положения ст. 23.8. КоАП РФ, не наделяли главных таможенных инспекторов полно-

⁷ См.: Настольная книга прокурора / Под общ. ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус; научн. ред. А.Ю. Винокуров. М., 2012. С. 345.

⁸ См.: *Стуканов А.П.* Прокурорский надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции Российской Федерации. СПб., 2000. С. 60.

⁹ См. об этом: *Винокуров К.Ю.* Прокурорский надзор за законностью решений, принимаемых органами административной юрисдикции (Проблемы реализации Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях). М., 2002. С. 19.

¹⁰ См.: *Сушина Т.* Предмет надзора за исполнением законов об участии граждан в долевом строительстве // *Законность.* 2009. № 2. С. 10.

¹¹ См.: *Ястребов В.Б.* Указ. соч. С. 169.

¹² См.: *Казарина А.Х.* Указ. соч. С. 77.

мочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 2 ст. 16.2. КоАП РФ. Прекращая производство по делу, судья пришел к выводу о том, что определение о возбуждении дела в отношении юридического лица по ч. 2 ст. 16.2. КоАП РФ и проведении административного расследования вынесено неуполномоченным должностным лицом, т.е. производство по делу об административном правонарушении было возбуждено с нарушением требований закона. По сути, судом сделан вывод об отсутствии состава административного правонарушения.

В Постановлении ФАС Восточно-Сибирского округа от 4 мая 2010 г. по делу № А19-9622/09 суд пришел к выводу о том, что протокол об административном правонарушении в отношении общества был составлен неуполномоченным лицом. Следовательно, общество не может быть привлечено к административной ответственности.

Судебные решения аналогичного характера по данному вопросу принимались неоднократно¹³.

Кроме того, в соответствии с ч. 6 ст. 205 АПК РФ при рассмотрении дела о привлечении к административной ответственности арбитражный суд в судебном заседании устанавливает, имелись ли основания для составления протокола об административном правонарушении и полномочия административного органа, составившего протокол.

При этом судами отказано в удовлетворении доводов жалоб о том, что протоколы составлены неуполномоченными лицами, в случаях, когда дела об административных правонарушениях составлялись должностными лицами, перечисленными в правовых актах федеральных органов исполнительной власти¹⁴.

Поэтому с учетом ст. 28.3 КоАП РФ, ст. 205 АПК РФ при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов об административной ответственности в экономической сфере надлежит учитывать положения правовых актов соответствующих органов исполнительной власти.

Таким образом, правовые акты федеральных органов государственной власти и органов власти субъектов Федерации хотя и не входят в предмет прокурорского надзора за

исполнением законов об административной ответственности в сфере экономики, определенный законом, но исполнение их норм обязательно должно учитываться прокурором.

В неразрывной связи и единстве с предметом прокурорского надзора находятся меры прокурорского реагирования, поскольку данные вопросы коррелируют друг с другом. Прокурор – живое напоминание закона (А.Ф. Кони). Прокурор реализует свои полномочия в социальной среде, т.е. там, где право оценивается в действии, где имеет место реальное поведение людей, где признак социальной значимости противоправных действий выражается в том, что они влекут негативные изменения, что требует мер прокурорского реагирования, наиболее эффективных из которых в сфере производства по делам об административных правонарушениях является протест на незаконное постановление о назначении административного наказания. В 2010 г. прокурорами выявлено 581 180 нарушений законов в сфере законодательства об административных правонарушениях, принесено 113 923 протеста на незаконные правовые акты; в 2011 г. – 676 082 нарушения законодательства об административных правонарушениях, принесено 115 957 протестов; в 2012 г. – 670 023 нарушения в этой сфере, принесено 109 925 протестов. Из года в год растет количество нарушений законов в сфере защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, выявляемых прокурорами в деятельности контролирующих органов. Так, в 2010 г. по результатам прокурорских проверок контролирующих органов выявлено 54 111 нарушений в данной сфере, в 2011 г. – 57 264, в 2012 г. – 66 680 нарушений (данные отчета по форме ГМК). Рост по сравнению с 2010 г. составил 18,8%. В 2012 г. арбитражными судами удовлетворено 125 заявлений прокуроров об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, шесть дел прекращено ввиду добровольного удовлетворения требований прокурора, что составило 65,5% от рассмотренных арбитражными судами таких заявлений (рассмотрено 200). В 2011 г. удовлетворено 194 таких заявления, 44 дела прекращено ввиду добровольного удовлетворения требований прокурора, что в целом составило 79,3% от рассмотренных арбитражными судами 300 заявлений прокуроров данной категории.

Приведенные данные свидетельствуют о постоянном внимании прокуроров к вопросам законности привлечения к административной ответственности субъектов предпринимательства. Четкое понимание предмета прокурорского надзора за исполнением законов об административной ответственности в сфере экономики необходимо для надлежащей реализации надзорных полномочий прокурора.

¹³ См., например: Постановление ФАС Северо-Западного округа от 5 ноября 2009 г. по делу № А56-1211/2009; Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 27 мая 2003 г. № А33-225/03-С6а-Ф02-1474/03-С1.

¹⁴ См., например: Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 1 октября 2009 г. по делу № А17-1995/2009; от 7 апреля 2008 г. по делу № А79-2793/2007; Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 8 июля 2005 г. по делу № А10-1166/05-Ф02-3151/05-С1