

ГЕНЕРАЛЬНАЯ ПРОКУРАТУРА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
АКАДЕМИЯ ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ГЕНЕРАЛЬНАЯ ПРОКУРАТУРА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
АКАДЕМИЯ ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР
ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ
О ЗАЩИТЕ ПРАВ
ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ**

Москва • 2014

УДК 347.962
ББК 67.721-91
Б93

Б93 Прокурорский надзор за исполнением законов о защите прав предпринимателей: научно-методическое пособие /под общей редакцией начальника Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации, государственного советника юстиции 2 класса, кандидата юридических наук, заслуженного юриста Российской Федерации А.В. Паламарчука. – М., 2014.–192 с.

В пособии раскрыты вопросы организации надзора за соблюдением прав предпринимателей в современных условиях, специфика прокурорского надзора за исполнением законов в основных сферах взаимодействия предпринимателей с органами государственной власти и местного самоуправления. Особое внимание уделено защите прокурором прав субъектов предпринимательства при осуществлении государственного и муниципального контроля (надзора), а также предоставлении государственных и муниципальных услуг.

Издание предназначено для работников органов прокуратуры Российской Федерации, других правоохранительных и контролирующих органов, научных работников, хозяйствующих субъектов и представителей общественных объединений предпринимателей, а также для использования в учебном процессе юридических учебных заведений.

ISBN 978-5-8493-0258-4

УДК 347.962
ББК 67.721-91

© Генеральная прокуратура Российской Федерации, 2014
© Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2014
© Можайский полиграфический комбинат, оформление, 2014

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие первого заместителя Генерального прокурора Российской Федерации <i>А.Э. Буксмана</i>	7
<i>А.В. Паламарчук</i> О задачах прокурорского надзора за исполнением законов о защите прав предпринимателей	9
<i>А.В. Пухов</i> Некоторые аспекты методики проведения проверок исполнения законодательства в сфере защиты прав предпринимателей	17
<i>Н.Д. Бут</i> Прокурорский надзор за соблюдением прав предпринимателей в антимонопольной сфере	32
<i>Н.В. Субанова</i> Прокурорский надзор за исполнением законов о защите прав предпринимателей при осуществлении разрешительных процедур	60
<i>О.Г. Шапиева</i> Правовые основы деятельности органов прокуратуры по надзору за законностью проверок органов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля	86
<i>В.Г. Сидоркин</i> Особенности прокурорского надзора за исполнением законодательства о предоставлении государственных и муниципальных услуг, в том числе в электронной форме	106
<i>А.Н. Кононенко</i> Прокурорский надзор за соблюдением прав предпринимателей в сфере технического регулирования	125
<i>В.В. Чернышов</i> Прокурорский надзор за соблюдением прав субъектов малого и среднего предпринимательства при оказании им имущественной поддержки	133
<i>Д.В. Федоренко</i> Практика прокурорского надзора за исполнением законодательства, регулирующего вопросы противодействия рейдерству. Специфика преследования за организацию недружественных поглощений	149

Л.В. Зюзенкова

Полномочия прокурора по защите прав предпринимателей при реализации контролируемыми органами контрольно-надзорных функций 156

А.Л. Паишева

Особенности реализации органами прокуратуры надзорных полномочий в сфере защиты прав предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля 177



БУКСМАН
Александр Эмануилович

Первый заместитель Генерального прокурора Российской Федерации, заслуженный юрист Российской Федерации, почётный работник прокуратуры Российской Федерации

ПРЕДИСЛОВИЕ

Модернизация российской экономики как обязательное условие успешного развития страны невозможна без создания благоприятных условий для бизнеса, привлечения инвестиций. Поэтому усилия органов прокуратуры, других заинтересованных ведомств и общественных институтов должны быть нацелены на защиту прав субъектов предпринимательской деятельности.

В Послании Федеральному собранию Президент Российской Федерации В.В. Путин высоко оценил итоги работы по улучшению делового климата, но при этом поставил новые задачи – начать работу по определению рейтинга состояния инвестиционного климата в регионах России и сформировать нормативную правовую базу для благоприятного ведения бизнеса.

В связи с этим одной из первостепенных задач Генеральной прокуратуры Российской Федерации в настоящее время является исполнение поручения Президента Российской Федерации о подготовке нормативных правовых актов, определяющих порядок создания и ведения единого реестра учета плановых и внеплановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляемых органами госу-

дарственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля, размещения информации об их результатах и принятых мерах.

Принятие дополнительных мер кардинально повысит доступность информации о деятельности контрольно-надзорных органов, сделает ее более открытой и прозрачной для предпринимателей, позволит создать более благоприятные условия для ведения бизнеса.

Продолжает оставаться актуальной задача по обеспечению полномасштабного перехода к бесконтактным технологиям документооборота при реализации государственных функций и оказании публичных услуг, позволяющего в том числе улучшить условия ведения предпринимательской деятельности.

Органам прокуратуры необходимо сосредоточить усилия на обеспечении получения предпринимателями государственных и муниципальных услуг в электронной форме, что позволит исключить личный контакт с представителями власти и, как следствие, коррупциогенные риски.

Представленный вашему вниманию сборник подготовлен опытными прокурорскими работниками и учеными – специалистами в области теории прокурорского надзора и отражает передовой опыт прокурорского надзора за соблюдением прав предпринимателей.

Представляется, что материалы сборника окажут существенную помощь практическим работникам, а также будут интересны студентам, преподавателям, аспирантам, исследующим теорию и практику правозащитной деятельности органов прокуратуры.



ПАЛАМАРЧУК Анатолий Владимирович

Начальник Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации.

О ЗАДАЧАХ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ О ЗАЩИТЕ ПРАВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ

Конституция Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты устанавливают обязанность государства обеспечивать свободу экономической деятельности. Комплексное решение этой задачи возложено на органы государственной власти и местного самоуправления, а выявление правонарушений и устранение угроз свободе экономической безопасности – на органы прокуратуры.

В современный период в России сложилась успешная практика защиты прокурорами прав и интересов хозяйствующих субъектов, а также свободы экономической деятельности, модернизирована организация работы в соответствии с новыми социально-экономическими реалиями. В связи с этим значительно возросла роль прокуратуры в рассматриваемой области правоотношений. Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 31.03.2008 № 53 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности» прокуроры ориентированы на системную работу на данном приоритетном участке.

В 2009 г. новым импульсом для этого направления прокурорского надзора стало наделение прокуратуры полномочиями по согласованию внеплановых выездных проверок, а также по формированию сводного плана проведения плановых проверок предпринимателей. Реализация этой функции гарантирует защиту прав предпринимателей, расширяет возможности каждого хозяйствующего субъекта свободно заниматься бизнесом.

В мае 2012 г. в целях обеспечения защиты прав предпринимателей и во исполнение поставленных Президентом Российской Федерации задач Генеральной прокуратурой Российской Федерации был принят комплекс мер, направленных на качественную реорганизацию деятельности органов прокуратуры в данной сфере: в центральном аппарате создано специализированное управление, аналогичные подразделения образованы в прокуратурах субъектов Российской Федерации; налажено тесное взаимодействие с Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей. Под эгидой Генеральной прокуратуры Российской Федерации образована межведомственная группа по указанной тематике, в состав которой включены представители заинтересованных федеральных органов исполнительной власти и общественных организаций. Аналогичные группы образованы в прокуратурах субъектов Российской Федерации.

В феврале 2013 г. актуальные вопросы защиты прав предпринимателей рассмотрены на Всероссийском совещании прокуроров субъектов Российской Федерации и приравненных к ним прокуроров специализированных прокуратур. Подписанное Генеральным прокурором Российской Федерации по итогам состоявшегося обсуждения решение определяет стратегию деятельности органов прокуратуры в сфере защиты бизнеса.

С 2012 г. между Генеральным прокурором Российской Федерации и Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей действует Соглашение о взаимодействии в вопросах защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности. В рамках Соглашения под эгидой Генеральной прокуратуры Российской Федерации действует совместная рабочая группа по защите прав предпринимателей, налажен оперативный обмен информацией для принятия мер по обеспечению законности в данной сфере. Аналогичные рабочие группы действуют в субъектах Российской Федерации. Проводимая работа способствует решению поставленных Президентом Российской Федерации задач по улучшению условий ведения бизнеса и обеспечению его гарантированной защиты.

Генеральная прокуратура Российской Федерации ориентировала прокуроров принимать весь комплекс мер для обеспечения законности и свободы экономической деятельности. Для этого во всех регионах страны организован постоянный мониторинг в сфере соблюдения прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности, усилено информационное сотрудничество с объединениями предпринимателей.

Прокурорский надзор за соблюдением прав субъектов предпринимательства направлен на повышение их правовой защищенности, обеспечение свободы экономической деятельности, благоприятного инвестиционного климата, снижение административного давления на бизнес со стороны органов власти, соблюдения законности при проведении проверок хозяйствующих субъектов, а также на предупреждение рейдерских захватов собственности.

Специально созданное в Генеральной прокуратуре Российской Федерации подразделение по надзору за законностью проверок органов контроля формирует ежегодный сводный план проведения плановых проверок органами государственного контроля (надзора) и муниципального контроля Российской Федерации. Прокуроры проверяют проекты ежегодных планов проведения плановых проверок центральных аппаратов федеральных органов исполнительной власти, контролируют работу прокуратур субъектов Российской Федерации по согласованию проведения внеплановых выездных проверок хозяйствующих субъектов органами контроля (надзора).

Генеральная прокуратура Российской Федерации осуществляет межведомственную координацию контрольной и надзорной работы органов власти в целях предотвращения фактов дублирования контрольных действий, необоснованного наделения контрольными функциями неуполномоченных органов либо их неправомерного делегирования, незаконного взимания платы за проведения мероприятий по контролю (надзору).

За последние 5 лет при формировании ежегодных сводных планов проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей прокурорами отклонены как безосновательные более 3 млн. предложений контролирующих органов об их проведении.

В ходе работы по формированию сводного плана проведения плановых проверок юридических лиц и субъектов предпринимательства на 2014 г. органы прокуратуры рассмотрели свыше 1 млн. предложений контролирующих органов о проведении проверок субъектов предпринимательской деятельности, при этом утверждено лишь 532 тысяч из

запланированных проверок, из которых свыше 260 тысяч проверочных мероприятий проведено совместно несколькими органами исполнительной власти.

Можно с уверенностью констатировать, что наделение прокуроров полномочиями в сфере согласования проверок привело к существенному снижению административного давления на предпринимателей, способствует созданию благоприятных условий для развития бизнеса и инвестиционного климата в стране. Принимаемые меры стали важной составляющей правозащитной деятельности прокуроров, стимулирующей органы контроля более ответственно подходить к реализации своих функций.

Практика прокурорского надзора свидетельствует о том, что создание в прокуратуре специализированного подразделения по защите предпринимателей оказалось своевременным решением.

За полтора года прокурорами выявлено около 217 тысяч нарушений прав предпринимателей, опротестовано почти 30 тысяч незаконных правовых актов, которыми устанавливались различные ограничения прав хозяйствующих субъектов, внесено около 40 тысяч представлений, к дисциплинарной и административной ответственности за нарушения прав предпринимателей привлечено почти 30 тысяч лиц, возбуждено 69 уголовных дел.

Прокурорское вмешательство призвано разрушить административные барьеры, созданные для понуждения предпринимателей к даче взяток и иным коррупционным действиям. Например, мерами прокурорского реагирования удается пресекать случаи понуждения предпринимателей к заключению различных договоров и соглашений, к оказанию спонсорской и благотворительной помощи, а также факты дискриминации отдельных хозяйствующих субъектов.

Необходимо продолжить работу органов прокуратуры по противодействию рейдерским захватам предприятий и незаконному перераспределению собственности: выявлять и пресекать сложные схемы недружественного поглощения хозяйствующих субъектов путем скупки акций, банкротства предприятий и др.

Нередко именно после вмешательства прокуроров восстанавливаются преимущественные права субъектов предпринимательства на приобретение имущества в аренду или собственность.

Пристальное внимание прокуроров целесообразно уделять вопросам соблюдения требований законодательства о защите конкуренции со стороны органов власти, органов местного самоуправления, уполномоченных организаций; о лицензировании предпринимательской

деятельности (при рассмотрении жалоб предпринимателей на отказ в выдаче им лицензий, осуществлении лицензионного контроля).

Мерами прокурорского воздействия предстоит существенно укрепить состояние законности в сфере предоставления предпринимателям государственных и муниципальных услуг. В связи с этим повышенного внимания требуют вопросы соблюдения органами исполнительной власти различных уровней требований Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» применительно к представителям бизнеса. Практика показывает, что во многих регионах отсутствуют либо своевременно не приводятся в соответствие с законом административные регламенты оказания услуг, не обеспечен должный уровень их доступности, в том числе в электронном виде с использованием современных телекоммуникационных технологий, неправомерно истребуются излишние документы, имеющиеся в распоряжении других органов власти. Так, в Амурской области в 2013 году прокурорами опротестовано 75 незаконных административных регламентов предоставления муниципальных услуг. В Иркутской области оспорено 330 аналогичных регламентов исполнительных органов государственной власти области и местного самоуправления.

Следует искоренить практику истребования у хозяйствующих субъектов документов и информации, представление которых не предусмотрено нормативными правовыми актами либо которые находятся в распоряжении иных органов власти и местного самоуправления. Кроме того, все субъекты Российской Федерации должны перейти к предоставлению государственных услуг в электронном виде.

Одной из наиболее значимых задач прокурорского надзора в рассматриваемой сфере является обеспечение законности в деятельности органов контроля (надзора). Крайне важно пресекать факты проведения внеплановых выездных проверок без согласования с органами прокуратуры, а также нарушения установленного порядка осуществления проверочных мероприятий, оформления их результатов и ознакомления с ними. Не допустимы злоупотребления контролирующими органами правом на проведение административного расследования с целью уклонения от предусмотренных законом процедур согласования проверочных мероприятий с органами прокуратуры.

В результате принятых прокурорами правовых решений все виновные должностные лица должны быть привлечены к установленной законом ответственности.

В целях комплексного реагирования по фактам нарушений свободы экономической деятельности в органах прокуратуры следует организо-

вать рассмотрение жалоб предпринимателей на действия органов государственной власти, проводить работу по защите прав иностранных инвесторов на территории России.

Эффективной формой работы является мониторинг законопроектов и действующей нормативной правовой базы в сфере предпринимательской деятельности на наличие в них административных барьеров и иных положений, нарушающих права и законные интересы предпринимательства и опротестовывать (оспаривать) такие правовые акты.

Важнейшей гарантией защиты свободы экономической деятельности является взаимодействие прокуратуры с предпринимательским сообществом. Правозащитные мероприятия органов прокуратуры в данной сфере реализуются на основе гласности и прозрачности проводимой работы, заключения соглашений с общественными организациями предпринимателей, создания общественных советов по защите малого и среднего бизнеса, созданных при прокуратурах.

В целях укрепления законности и правопорядка Генеральная прокуратура Российской Федерации постоянно взаимодействует с Торгово-промышленной палатой Российской Федерации. Достигнуто Соглашение, согласно которому Генеральная прокуратура России в установленном законом порядке рассматривает материалы торговых-промышленных палат о выявленных признаках проявления коррупции, незаконного перераспределения собственности, производства и распространения контрафактной и фальсифицированной продукции, а также о рейдерских захватах. Кроме того, Генеральная прокуратура привлекает представителей торговых-промышленных палат к деятельности экспертных советов, рабочих групп по подготовке проектов нормативных правовых актов, а также для консультаций по вопросам совершенствования законодательства, регулирующего предпринимательскую деятельность.

Аналогичное соглашение действует с Российским союзом промышленников и предпринимателей. Прокуратурами субъектов Российской Федерации подписаны соглашения о взаимодействии с региональными торговыми-промышленными палатами и общественными организациями предпринимателей.

В рамках диалога с предпринимательским сообществом органам прокуратуры необходимо обеспечить взаимодействие с координационными советами при правительствах субъектов Российской Федерации по вопросам малого и среднего предпринимательства, разрабатывать памятки по вопросам правоприменения, направлять их в общественные советы предпринимателей, региональные отделения Общероссийской общественной

организации малого и среднего предпринимательства «Опора России», размещать необходимую информацию на сайтах прокуратур.

Следует учесть, что прокурорам предоставлены полномочия по возбуждению административных дел о неправомерных действиях при банкротстве. В Федеральном законе от 25.11.2013 № 310-ФЗ «О внесении изменения в статью 28.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» устранен пробел законодательства. Так, ранее не было прямо указано лицо, уполномоченное на возбуждение дел об административных правонарушениях в сфере несостоятельности (банкротства). Теперь прокурор уполномочен возбуждать административные дела о неправомерных действиях при банкротстве, совершенных должностными лицами, за исключением арбитражных управляющих (ч. 1, 2, 4 и 5 ст. 14.13 КоАП РФ).

Резюмируя изложенное, целесообразно перечислить задачи прокурорского надзора за исполнением законов о защите прав предпринимателей:

- мерами прокурорского реагирования жестко пресекать нарушения свободы экономической деятельности, в том числе предоставление преференций отдельным лицам, создание административных барьеров для осуществления предпринимательской деятельности, ограничение конкуренции и необоснованное вмешательство в предпринимательскую деятельность;
- укрепить состояние законности в сфере предоставления предпринимателям государственных и муниципальных услуг, предотвращая установление не предусмотренных законом процедур, запретов, сборов, платежей, истребование излишних документов в процессе контрольной, надзорной, разрешительной деятельности, навязывание платных услуг и согласований, возложение не предусмотренных законом обязанностей;
- обеспечить действенный надзор за законностью лицензионно-разрешительных процедур;
- пресекать незаконные отказы юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям в государственной регистрации;
- противодействовать рейдерским захватам собственности, а также незаконным методам ликвидации объектов торговли;
- обеспечить законность в деятельности органов контроля (надзора), а также правоохранительных органов, жестко пресекая факты незаконных проверок предпринимателей;
- обеспечить комплексный мониторинг законопроектов и действующей нормативной правовой базы в сфере предпринимательской дея-

тельности на наличие в них административных барьеров и иных положений, нарушающих права и законные интересы предпринимателей, оперативно опротестовывать (оспаривать) такие правовые акты;

- обеспечить привлечение к установленной законом ответственности всех лиц, воспрепятствующих законной предпринимательской деятельности, при необходимости оперативно направлять материалы проверок в следственные органы для решения вопроса о возбуждении уголовных дел; при наличии оснований оперативно возбуждать административные дела о неправомерных действиях при банкротстве, предусмотренные частями 1, 2, 4 и 5 статьи 14.13 КоАП РФ (за исключением случая, если данные правонарушения совершены арбитражными управляющими);

- продолжить усиленное информационное сотрудничество с объединениями предпринимателей, а также с региональными уполномоченными по защите прав предпринимателей, принимая весь комплекс мер прокурорского реагирования для обеспечения законности и свободы экономической деятельности.

Практика прокурорского надзора свидетельствует, что оптимальные решения поставленных задач реализуются органами прокуратуры исключительно в пределах предоставленных законом полномочий, на основе организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Направления деятельности органов прокуратуры по надзору за исполнением законов о защите прав предпринимателей и формы ее реализации продолжают совершенствоваться с учетом правовой и социально-экономической обстановки в государстве, анализа практики прокурорского надзора и состояния законности в данной сфере.



ПУХОВ Алексей Викторович

Заместитель начальника
Главного управления по надзору
за исполнением федерального
законодательства Генеральной
прокуратуры Российской
Федерации – начальник управления
по надзору за соблюдением прав
предпринимателей.

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ МЕТОДИКИ ПРОВЕДЕНИЯ ПРОВЕРОК ИСПОЛНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ

Использование на практике методик проведения прокурорских проверок улучшает качество и повышает результативность самого надзора. Во многом такой эффект достигается благодаря оптимизации затрат трудовых ресурсов на достижение поставленных перед прокуратурой целей и решение текущих задач, чему способствует выполнение прокурорами содержащихся в методиках рекомендаций.

Согласно приказу Генерального прокурора Российской Федерации от 31.03.2008 № 53 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности» **особое внимание** при организации прокурорского надзора в этой области необходимо уделять:

пресечению действий органов государственной власти и местного самоуправления, ограничивающих свободу экономической деятельности;

соблюдению прав субъектов предпринимательской деятельности при проведении государственного контроля;

выявлению и устранению фактов ограничения конкуренции и иных нарушений антимонопольного законодательства (с привлечением уполномоченных антимонопольных органов);

противодействию рейдерским захватам;

рассмотрению заявлений и иных обращений хозяйствующих субъектов.

В связи с этим **объектами надзорной деятельности**, в первую очередь, выступают федеральные органы исполнительной власти, исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, их должностные лица, а также организации, участвующие в предоставлении государственных и муниципальных услуг, осуществлении государственных и муниципальных функций.

Важнейшим элементом организации надзора является его **информационное обеспечение**. Исходя из требований приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» к основным относятся следующие источники информации о правонарушениях, допущенных в данной области:

сведения о состоянии законности в названной сфере правоотношений;

жалобы и обращения субъектов предпринимательской деятельности, граждан;

данные прокурорской, следственной и административной практики;

сообщения средств массовой информации;

статистические данные;

материалы контролирующих органов.

Следует иметь в виду, что надзорная деятельность в сфере защиты прав предпринимателей имеет свою **специфику**, характеризующуюся известной латентностью правонарушений, вызванной нежеланием предпринимателей заявлять о допущенных в отношении них фактах нарушений закона. Поэтому важной задачей представляется получение сведений о нарушениях прав предпринимателей из иных источников.

В связи с этим **наиболее оперативным и достаточно эффективным источником информации** о нарушении прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности **являются данные, размещенные в сети Интернет**. Мониторинг сообщений электронных средств массовой информации должен осуществляться прокурором на системной основе, что в конечном итоге позволит выявить нарушения закона.

Так, в результате проверки, проведенной прокуратурой Кировской области по поручению Генеральной прокуратуры Российской Федерации в связи с размещенной в сети Интернет информацией, установлено, что вопреки ч. 6 ст. 10 Федерального закона № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» в утвержденную решением Кировской городской Думы схему размещения нестационарных торговых объектов в г. Кирове на 2012-2013 гг. не включены объекты, эксплуатация которых начата в соответствии с законодательством ранее. По протесту прокуратуры области от 19.11.2012 незаконный правовой акт представительного органа местного самоуправления отменен.

По результатам проверки опубликованных в сети «Интернет» сведений после вмешательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации до субъектов предпринимательской деятельности в Челябинской области доведены денежные средства, потраченные более полугода назад для восстановления остекления зданий после метеоритного дождя.

Кроме того, необходимо активно использовать **практику мониторинга материалов судебной практики, опубликованных на официальных сайтах арбитражных судов, с целью получения информации о воспрепятствовании законной предпринимательской деятельности**. К примеру, по результатам изучения решения Арбитражного суда Челябинской области по инициативе прокуратуры Челябинской области СУ УМВД России по г. Челябинску 12.07.2013 возбуждено уголовное дело по ч. 1 ст. 169 УК РФ по факту издания в 2011 г. администрацией г. Челябинска распоряжения об отмене выданного предпринимателю в 2005 г. разрешения на строительство торгово-культурного центра, отдельные элементы которого уже были построены.

Постоянное реформирование с целью оптимизации государственного управления органов публичной власти вносит свои коррективы в нормативно-правовую базу, регламентирующую их деятельность.

В этой связи изучение правовых актов, касающихся полномочий органов власти и местного самоуправления, является необходимым условием правильной постановки вопросов предстоящей проверки.

При подготовке к проверке конкретного органа публичной власти, взаимодействующего с предпринимателями следует проанализировать имеющиеся в контрольно-счетных органах, подразделениях экономической безопасности полиции сведения о проведенных проверках и выявляемых нарушениях. Привлечение к проверке специалистов указанных органов также повысит ее эффективность.

Проверку следует начать с изучения структуры проверяемого ведомства, положений о его подразделениях, учредительных документов подведомственных предприятий и учреждений, выяснения их внутренней схемы взаимодействия с точки зрения соотношения компетенции при выполнении государственных и муниципальных функций и предоставлении государственных и муниципальных услуг.

Следующим этапом должна стать проверка непосредственно в подразделениях проверяемого ведомства. Там следует ознакомиться с административными регламентами предоставления услуг и осуществления функций, номенклатурой делопроизводства подразделения, изучить переписку по жалобам и заявлениям граждан и организаций, исковые материалы, в отдельных случаях бухгалтерские документы, справки о проверке ведомства контролирующими и надзорными ведомствами, подобрать и дать оценку документам, послужившим основанием издания интересующих проверяющего правовым актам.

При проведении проверок в отношении конкретных должностных лиц, а также задействованных в оказании государственных и муниципальных услуг либо государственном контроле (надзоре) юридических лиц следует использовать возможности Росфинмониторинга, налоговых органов на предмет выявления сомнительных платежей и денежных переводов, могущих свидетельствовать о коррупционных факторах.

При проведении проверки предоставления ведомством государственных и муниципальных услуг следует, в первую очередь, получить сведения о перечне государственных услуг с указанием размера платы, взимаемой за их оказание, в том числе перечень фактически оказываемых государственных и муниципальных услуг в электронной форме с указанием достигнутого этапа перехода их предоставления в электронном виде.

В последующем необходимо ознакомиться со статистической отчетностью о предоставлении государственных услуг (с разбивкой по каждой услуге), в том числе через Единый портал государственных и муниципальных услуг.

При проведении проверки осуществления ведомством государственных и муниципальных функций также следует получить сведения о перечне таких функций с указанием размера платы, взимаемой с предпринимателей.

В случае если ведомство осуществляет контрольно-надзорные функции необходимо ознакомиться с материалами проверок предпринимателей, особое внимание уделяя законности и обоснованности их проведения.

Также следует обращать внимание на адекватность и соразмерность применения органов контроля (надзора) мер реагирования в отношении субъектов предпринимательской деятельности.

С целью фиксации выявленных нарушений и последующего привлечения виновных в нарушение закона должностных лиц ведомства к ответственности следует отбирать у них объяснения.

При проведении проверки соблюдения прав предпринимателей необходимо выяснить следующие вопросы:

1. Издавались ли органами власти и местного самоуправления незаконные **правовые акты**, регулирующие вопросы осуществления предпринимательской деятельности и государственного контроля (надзора), устанавливающие необоснованные процедуры и запреты, ограничение конкуренции и предоставление отдельным лицам преференций и привилегий, истребование излишних документов, не предусмотренные законом сборы и платежи.

Во многих регионах только благодаря усилиям органов прокуратуры формируются системы административных регламентов в качестве правовой основы предоставления публичных услуг. Только прокуратурой Новгородской области в 2012 году в соответствии с законом приведено более 450 административных регламентов. После вмешательства прокуратуры Волгоградской области приняты меры к разработке 58 административных регламентов.

В Ямало-Ненецком автономном округе не были утверждены административные регламенты в отношении каждой пятой государственной услуги.

2. Соблюдаются ли права субъектов предпринимательской деятельности при реализации Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления **государственных и муниципальных услуг**» (далее – Закон № 210-ФЗ), в том числе:

выполняются ли основные принципы предоставления государственных и муниципальных услуг, предусмотренные ст. 4 Закона № 210-ФЗ;

не нарушаются ли при получении государственных и муниципальных услуг права заявителей, закрепленные в ст. 5 Закона № 210-ФЗ;

исполняются ли органами, предоставляющими государственные и муниципальные услуги, и подведомственными им организациями обязанности, установленные ст. 6 Закона № 210-ФЗ, в том числе оказываются ли такие услуги в соответствии с административными регламентами, обеспечена ли возможность получения услуг в электронной форме, если это не запрещено законом, а также в иных формах, пред-

усмотренных законодательством Российской Федерации, по выбору заявителя;

соблюдаются ли органами, предоставляющими государственные и муниципальные услуги, запреты, сформулированные в ч. 1 ст. 7 Закона № 210-ФЗ, в том числе не обязываются ли заявители представлять документы и информацию, имеющиеся в распоряжении органов власти, а также получать различные согласования с ними;

соблюдаются ли предусмотренные ст. 7.1, 7.2 Закона № 210-ФЗ требования к межведомственному информационному взаимодействию при предоставлении государственных и муниципальных услуг;

предоставляются ли государственные и муниципальные услуги на бесплатной основе в соответствии со ст. 8 Закона № 210-ФЗ;

обеспечивается ли правомерность оказания услуг, необходимых и обязательных для предоставления государственных и муниципальных услуг (ст. 9 Закона № 210-ФЗ), не обязываются ли заявители при предоставлении государственных и муниципальных услуг обращаться за оказанием услуг, не включенных в перечни услуг, указанные в ч. 1 ст. 9 Закона № 210-ФЗ;

соответствует ли при этом размер платы, а также ее обоснованность постановлению Правительства Российской Федерации от 06.05.2011 № 352 «Об утверждении перечня услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления федеральными органами исполнительной власти государственных услуг и предоставляются организациями, участвующими в предоставлении государственных услуг, и определении размера платы за их оказание»;

исполняются ли требования к организации предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме, предусмотренные ст. 10 Закона № 210-ФЗ;

реализован ли план перехода на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронной форме, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 17.10.2009 № 1555-р;

установлены ли уполномоченными органами и соблюдаются ли порядки формирования и ведения реестров государственных услуг субъекта Российской Федерации и муниципальных услуг (ст. 11 Закона № 210-ФЗ);

соблюдаются ли положения ст. 11.1-11.3 Закона № 210-ФЗ о досудебном (внесудебном) обжаловании решений и действий (бездействия) органа, предоставляющего государственную услугу, органа, предоставляющего муниципальную услугу, и их должностных лиц;

приняты и соответствуют ли законодательству административные регламенты (ст. 12-14 Закона № 210-ФЗ);

организовано ли оказание государственных и муниципальных услуг в многофункциональных центрах (ст. 15-18 Закона № 210-ФЗ);

обеспечено ли предоставление государственных и муниципальных услуг через единый портал государственных и муниципальных услуг в соответствии со ст. 21 Закона № 210-ФЗ, не устанавливаются ли административные барьеры при их предоставлении в электронном виде, в том числе связанные с введением дополнительных требований к электронной подписи, удостоверяющим центрам (не создаются ли органами власти собственные сети или пространства доверия, когда ими признаются электронные подписи, выданные строго определенными удостоверяющими центрами).

Результаты проведенных проверок исполнения законодательства о предоставлении государственных и муниципальных услуг **свидетельствуют о серьезных сбоях в реализации положений названного закона.** Во многих регионах не обеспечен должный уровень их доступности, в том числе в электронном виде с использованием современных телекоммуникационных технологий, неправомерно истребуются излишние документы, имеющиеся в распоряжении других органов власти.

К примеру, возможность получения заявителями государственных и муниципальных услуг в электронной форме через Единый портал государственных и муниципальных услуг не обеспечена в Чеченской, Карачаево-Черкесской Республиках, Курской Ивановской, Самарской, Мурманской, Нижегородской областях, Республиках Коми и Марий Эл, Краснодарском крае.

3. Ограничиваются ли права предпринимателей, их свобода экономической деятельности в процессе **реализации регистрационных, лицензионных и иных разрешительных функций.**

Необходимо выяснить, не поставлено ли совершение органами власти, подведомственными им организациями юридически значимых действий и принятие решений в пользу субъектов предпринимательской деятельности в зависимость от заключения различных договоров, предусматривающих перечисление ими денежных средств, оказания ими финансовой помощи в других формах.

Проверить законность отказов в выдаче лицензий и иной разрешительной документации.

Так, прокуратурой Краснодарского края установлено, что Управлением Росприроднадзора по краю и Республике Адыгея в нарушение п. 2 ч. 1 ст. 7 Закона № 210-ФЗ отказано ООО «В...» в выдаче заключения

о соответствии экологическим нормам и требованиям производственных и (или) складских помещений в связи с непредставлением заявителем копий разрешения на выброс загрязняющих веществ в атмосферный воздух и лимитов на размещение отходов. Вместе с тем иным юридическим лицам в отсутствие указанных документов выданы положительные заключения.

По результатам рассмотрения обращения ООО «Р...» о незаконном отказе Росалкогольрегулирования в выдаче лицензии на закупку, хранение и поставки алкогольной продукции установлено, что в основу решения об отказе в выдаче лицензии положены не обстоятельства, которые тщательно изучены в ходе выездной проверки с непосредственным обследованием объекта и квалифицированы по ее результатам как нарушения, а **ошибочное мнение сотрудников Службы**.

По требованию Генеральной прокуратуры Российской Федерации соответствующая лицензия выдана, 2 виновных должностных лица Службы привлечены к дисциплинарной ответственности.

4. Должным ли образом исполняются требования законов о государственной поддержке предпринимательства. Для этого в процессе надзора за исполнением требований Федерального закона от 24.07.2007 № 209-ФЗ «**О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации**» (далее – Закон № 209-ФЗ) необходимо установить:

соответствуют ли законодательству, в том числе требованиям Закона № 209-ФЗ, действующие в субъекте Российской Федерации нормативные правовые акты о поддержке и развитии предпринимательства;

ведутся ли органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органами местного самоуправления, оказывающими поддержку субъектам малого и среднего предпринимательства, реестры субъектов малого и среднего предпринимательства - получателей такой поддержки;

должным ли образом осуществляют органы государственной власти субъекта Российской Федерации и местного самоуправления законодательно возложенные на них полномочия по вопросам развития малого и среднего предпринимательства (ст. 10, 11 Закона № 209-ФЗ);

соблюдаются ли органами государственной власти и местного самоуправления основные принципы поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, установленные ст. 14 Закона № 209-ФЗ;

функционируют ли государственные и муниципальные фонды поддержки предпринимательства, фонды содействия кредитованию (гарантийные фонды, фонды поручительств), акционерные инвестиционные фонды и закрытые паевые инвестиционные фонды, привле-

кающие инвестиции для субъектов малого и среднего предпринимательства;

не допускаются ли нарушения при оказании финансовой поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства и организациям, образующим инфраструктуру их поддержки, путем предоставления субсидий, бюджетных инвестиций, государственных и муниципальных гарантий. Имеются ли случаи получения субсидий за определенную плату («откаты»). Особое внимание следует уделить законности предоставления субсидий фондами поддержки предпринимателей, а также перечислению предпринимателями собственных средств в различные фонды.

Повсеместно прокурорами в ходе осуществления надзора за исполнением Федерального закона № 209-ФЗ отмечаются нарушения при разработке, утверждении и реализации государственных и муниципальных целевых программ по развитию предпринимательства, равного доступа субъектов предпринимательства к средствам господдержки.

Так, прокуратурой Октябрьского административного округа г. Мурманска опротестован Порядок предоставления финансовой поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства в г. Мурманске на 2012 - 2016 годы в связи с установлением завышенных требований к претендентам на получение господдержки.

Также прокуроры указывают на отсутствие или ненадлежащее ведение реестра получателей муниципальной поддержки (Республики Саха (Якутия), Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Чеченская, Кабардино-Балкарская Республики, Республика Ингушетия, Коми, Забайкальский, Краснодарский края, Ивановская, Самарская, Кировская, Магаданская, Мурманская, Новосибирская области, Еврейская автономная область).

В сфере оказания поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства особое внимание необходимо уделять вопросам правомерности расходования федеральных бюджетных средств, составляющих материальную основу поддержки. В этой связи целесообразно рассматривать вопрос привлечения к проверке специалистов территориальных подразделений Росфиннадзора.

Перечень вопросов, поставленных перед такими специалистами, может включать следующие:

- проверить соответствие объема средств, запланированных на реализацию мероприятий по оказанию поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства в бюджетах субъектов Российской Федерации, объему фактически потраченных на эти цели средств;

- проверить достоверность финансовых показателей в представляемых субъектами Российской Федерации в Минэкономразвития России отчетах о расходовании средств на реализацию мероприятий по оказанию поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства;

- проверить достоверность финансовых показателей в справках-расчетах на использование субсидии из федерального бюджета на реализацию мероприятий государственной поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, а также в отчетах о фактических расходах по бюджетным средствам;

- проверить исполнение субъектом Российской Федерации условий предоставления субсидии, а также уровня софинансирования в соответствии с соглашением, заключенным с Минэкономразвития России.

Аналогичные вопросы в рамках проверки законности расходования бюджетных средств органами местного самоуправления на реализацию мероприятий по оказанию поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства могут быть поставлены перед специалистами контрольных финансовых органов субъектов Российской Федерации.

При проверке исполнения норм закона об особенностях участия субъектов малого предпринимательства в размещении заказов для государственных и муниципальных нужд возможно привлечение специалистов Федеральной антимонопольной службы для установления соответствия объема размещаемых у субъектов малого предпринимательства заказов установленным законом границам в общем объеме заказов.

5. Противодействие рейдерству. Исследуйте объекты рейдерских посягательств, способы их совершения (как уголовно наказуемые, так и вне уголовно-правовой сферы), причины и условия, им способствующие, а также участие в них должностных лиц правоохранительных органов, а также органов государственной власти и местного самоуправления.

Оцените состояние межведомственного взаимодействия и эффективность принимаемых уполномоченными органами мер по предупреждению, выявлению и пресечению рейдерских захватов.

Анализ практики прокурорского надзора в данной сфере свидетельствует о том, что на территории Российской Федерации продолжают выявляться преступления, связанные с криминальными захватами предприятий, недружественными поглощениями хозяйствующих субъектов, нарушениями законодательства при слиянии и присоединении коммерческих организаций.

Так, в Тверской области по материалам прокурорской проверки следственным органом возбуждено и расследуется уголовное дело по

ч. 1 ст. 170.1 УК РФ по факту рейдерского захвата предприятия путем представления в регистрирующий орган заведомо ложных сведений о лице, имеющем право без доверенности действовать от имени председателя сельскохозяйственной артели «И...». Неустановленные лица представили в ФНС России протокол внеочередного общего собрания участников артели, которое в действительности не проводилось, предусматривающий смену председателя.

6. В целях установления нарушений законодательства и прав субъектов предпринимательской деятельности в сфере осуществления **государственного контроля (надзора) и муниципального контроля** необходимо проверить факты:

проведения внеплановых выездных проверок органами контроля в отношении субъектов предпринимательства без согласования с органами прокуратуры, а также в отсутствие законных оснований;

маскировки незаконных мероприятий по государственному контролю (надзору) и муниципальному контролю под проведение мониторинга ситуации, а также рейдовые выезды;

взимания органами контроля (надзора) платы с юридических лиц и индивидуальных предпринимателей за проведение мероприятий по контролю (за исключением случаев возмещения расходов органов контроля (надзора) на осуществление исследований (испытаний) и экспертиз, в результате которых выявлены нарушения обязательных требований);

непосредственного получения органами контроля (надзора) отчислений от сумм, взысканных с юридических лиц и (или) индивидуальных предпринимателей в результате проведения мероприятий по контролю;

нарушения требований к организации и проведению проверок, установленных Федеральным законом от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Закон № 294-ФЗ), включая проведение проверок неуполномоченными на то лицами;

фальсификации обращений граждан, явившихся поводом к организации и проведению внеплановых выездных проверок;

нарушения установленных законом сроков проведения проверок, в том числе их необоснованного продления;

отказа со стороны должностных лиц органа контроля в предоставлении по требованию подлежащих проверке лиц информации об этих органах в целях подтверждения своих полномочий;

уклонения предпринимателей от проведения выездных внеплановых проверок, а также меры, принятые по таким случаям контролирующими органами;

нарушения установленных ст. 15 Закона № 294-ФЗ ограничений при проведении проверок;

превышения полномочий контролирующими органами при проведении проверок, в том числе выходящих за рамки предмета проверки;

нарушения порядка оформления результатов проверок, ознакомления с ее результатами, направления актов проверок предпринимателям, в отношении которых такие проверки проведены, а также сроков направления их копий в прокуратуру.

Следует отметить, что по-прежнему значительное административное давление создается **органами контроля (надзора)**. До настоящего времени не искоренены факты проведения внеплановых выездных проверок без согласования с органами прокуратуры, нарушения установленного порядка осуществления проверочных мероприятий, оформления их результатов и ознакомления с ними. Вскрыты злоупотребления контролирующими органами правом на проведение административного расследования с целью уклонения от предусмотренных законом процедур согласования проверочных мероприятий с органами прокуратуры.

В Алтайском, Камчатском, Красноярском краях, Белгородской, Волгоградской, Воронежской, Иркутской, Калининградской, Ленинградской, Липецкой областях, г. Москве и некоторых других регионах установлены случаи проведения органами контроля внеплановых выездных проверок в отношении субъектов предпринимательства **без согласования** с органами прокуратуры, а также в отсутствие законных оснований.

Государственной инспекцией труда в Красноярском крае только в 2012 г. проведено 16 плановых проверок, не предусмотренных ежегодным сводным планом, размещенным на сайте Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Зачастую контрольные мероприятия проводятся **неуполномоченными лицами либо с превышением предоставленных полномочий**.

Так, администрацией Заячье-Холмского сельского поселения Ярославской области к проверке исполнения земельного законодательства привлечен депутат муниципального Совета сельского поселения, который впоследствии подписывал акты проверки. Распоряжением главы г. Оренбурга городская межведомственная комиссия наделялась правом проверки хозяйствующих субъектов в сфере потребительского рынка и предпринимательства.

В последнее время возросла **актуальность надзора за соблюдением прав предпринимателей при осуществлении ими строительства домов и подключении их к объектам коммунальной инфраструктуры**.

Зачастую органами местного самоуправления, ресурсоснабжающими организациями **перекладываются обязанности по обслуживанию и эксплуатации объектов коммунальной инфраструктуры на субъекты предпринимательской деятельности, что неблагоприятно сказывается на их финансово-хозяйственной деятельности** и приводит к негативным последствиям, в том числе к воспрепятствованию законных прав и интересов участников долевого строительства-граждан.

В целях проверки таких фактов из органов местного самоуправления и ресурсоснабжающих организаций, органов государственной власти субъектов Российской Федерации следует получить следующие сведения и документы в сферах электро-, газо-, тепло-, водоснабжения и водоотведения:

о случаях отказа индивидуальным предпринимателям и юридическим лицам в выдаче технических условий подключения объектов капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения, заключения договоров на подключение к объектам коммунальной инфраструктуры, в согласовании акта выбора земельного участка или вводе объектов в эксплуатацию по причине невозможности подключения построенных объектов капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения с истребованием копий соответствующих документов;

о случаях отзыва технических условий или их отмены, на основании которых они были выданы с истребованием копий соответствующих документов;

о единообразии условий подключения, о наличии необоснованных обременений или предпочтений, фактах отказа при одинаковых обстоятельствах одним заявителям и подключение других с истребованием копий соответствующих документов;

о выполнении органом местного самоуправления требований ч. 4 ст. 30 Земельного кодекса Российской Федерации (далее - ЗК РФ) в части определения технических условий подключения объектов к сетям инженерно-технического обеспечения и платы за подключение при предоставлении земельного участка для строительства без предварительного согласования места размещения объекта;

о выполнении органом местного самоуправления требований ч. 2 ст. 31 ЗК РФ в части бесплатного предоставления технических условий подключения, самостоятельного их истребования из муниципальных

организаций при предоставлении земельного участка с предварительным согласованием места размещения объекта;

о выдаче технических условий или заключении договоров, содержащих необоснованные требования о выполнении работ за пределами точки подключения (технологического присоединения) к сетям коммунальной инфраструктуры и выполнении иных работ за пределами объема строительства, предусмотренного проектной документацией;

о наличии в градостроительных планах, утвержденных органом местного самоуправления, сведений о технических условиях подключения (технологического присоединения) объектов капитального строительства в соответствии с п.7 ст. 44 Градостроительного кодекса РФ (далее - ГрК РФ);

о выполнении органом местного самоуправления требований ст. 9 ГрК РФ в части утверждения генерального плана муниципального образования;

о выполнении органом местного самоуправления требований ч. 2 ст. 38, ст.42 Федерального закона 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении», ч. 2 ст. ст. 23, ст. 29 Федерального закона от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении» об утверждении схем водоснабжения, водоотведения, теплоснабжения;

о наличии утвержденных в установленном законом порядке тарифов на подключение объектов капитального строительства к системам коммунальной инфраструктуры;

о плате, взимаемой с хозяйствующих субъектов за выдачу технических условий и подключение объектов капитального строительства к сетям коммунальной инфраструктуры;

о выполнении ресурсоснабжающими организациями требований п. 10 постановления Правительства РФ от 13.02.2006 № 83 в части безвозмездного подключения к сетям коммунальной инфраструктуры в случае отсутствия у них утвержденных в установленном законом порядке инвестиционных программ;

о наличии утвержденных в установленном законом порядке инвестиционных программ ресурсоснабжающих организаций, предусматривающих мероприятия по содержанию, эксплуатации коммунальных сетей, установление тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса, в том числе на подключение объектов строительства к сетям коммунального комплекса;

об исполнении мероприятий, включенных в муниципальные целевые программы по развитию и модернизации коммунальной инфраструктуры;

о наличии утвержденных административных регламентов по предоставлению муниципальных услуг (государственных услуг) предпринимателям в рассматриваемой сфере правоотношений, возможности получения услуг в электронной форме в соответствии с Федеральным законом от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» с истребованием копий регламентов;

о судебных решениях (решениях ФАС) об обжаловании действий (бездействий) должностных лиц об отказе в выдаче технических условий, заключении договоров на подключение объектов капитального строительства к сетям коммунальной инфраструктуры, в согласовании акта выбора земельного участка или вводе объектов в эксплуатацию по причине невозможности подключения построенных объектов капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения.

Оценивая полученные в ходе проверки результаты, полезным будет рассмотреть их на созданных в прокуратурах субъектов Российской Федерации рабочих (межведомственных) группах по борьбе с правонарушениями в сфере экономики, а в прокуратурах низового звена – с участием прокурорских работников, осуществляющих процессуальный и гражданско-судебный надзоры.

Полагаю, что использование представленных аспектов методики проверок в сфере защиты прав субъектов предпринимательской деятельности положительно скажется на качестве и эффективности прокурорского надзора за соблюдением прав предпринимателей.



**БУТ
Надежда Дмитриевна**

Заведующий отделом проблем
прокурорского надзора
и укрепления законности в сфере
экономики НИИ Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации, доктор
юридических наук.

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ПРАВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ В АНТИМОНОПОЛЬНОЙ СФЕРЕ

1. Законодательство, обеспечивающее права предпринимателей в антимонопольной сфере

Основу обеспечения прав предпринимателей в антимонопольной сфере составляют следующие нормативные правовые акты: Конституция Российской Федерации; Гражданский кодекс Российской Федерации; федеральные законы от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» и иные.

Организационные и правовые основы предупреждения, ограничения и пресечения монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции закреплены в Федеральном законе от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ), целями которого: являются обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров,

свободы экономической деятельности в Российской Федерации; защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков.

Для обеспечения прав предпринимателей указанным Законом регламентированы следующие основные правила осуществления хозяйственной деятельности, препятствующие недобросовестной конкуренции.

1. Запрет на злоупотребление хозяйствующим субъектом доминирующим положением (ст. 10). При осуществлении надзора за соблюдением прав предпринимателей прокурору важно учитывать установленный запрет на:

создание дискриминационных условий;

создание препятствий доступу на товарный рынок или выходу из товарного рынка другим хозяйствующим субъектам.

2. Запрет на ограничивающие конкуренцию соглашения хозяйствующих субъектов (ст.11), к которым относятся, в частности, соглашения о создании другим хозяйствующим субъектам препятствий доступу на товарный рынок или выходу из товарного рынка.

3. Запрет на ограничивающие конкуренцию согласованные действия хозяйствующих субъектов (ст. 11.1), к которым, в частности, относятся действия по созданию другим хозяйствующим субъектам препятствий к доступу на товарный рынок или выходу из товарного рынка.

4. Запрет на недобросовестную конкуренцию (ст. 14). Важность данного законодательного положения для осуществления качественного надзора в рассматриваемой сфере заключается, в первую очередь, в том, что в данной статье достаточно детально регламентируется содержание недобросовестной конкуренции, создающей значительную опасность для должного обеспечения прав предпринимателей в антимонопольной сфере. Не допускается недобросовестная конкуренция, в том числе:

1) распространение ложных, неточных или искаженных сведений, которые могут причинить убытки хозяйствующему субъекту либо нанести ущерб его деловой репутации;

2) введение в заблуждение в отношении характера, способа и места производства, потребительских свойств, качества и количества товара или в отношении его производителей;

3) некорректное сравнение хозяйствующим субъектом производимых или реализуемых им товаров с товарами, производимыми или реализуемыми другими хозяйствующими субъектами;

4) продажа, обмен или иное введение в оборот товара, если при этом незаконно использовались результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации юридического лица, средства индивидуализации продукции, работ, услуг;

5) незаконное получение, использование, разглашение информации, составляющей коммерческую, служебную или иную охраняемую законом тайну.

Не допускается недобросовестная конкуренция, связанная с приобретением и использованием исключительного права на средства индивидуализации юридического лица, средства индивидуализации продукции, работ или услуг.

5. Запрет на ограничивающие конкуренцию акты и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных осуществляющих функции указанных органов или организаций, участвующих в предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также государственных внебюджетных фондов, Центрального банка Российской Федерации (ст.15). Данный запрет обладает особой значимостью в связи с тем, что, как свидетельствует практика прокурорского надзора, наиболее распространенные нарушения прав предпринимателей в антимонопольной сфере связаны с несоблюдением положений именно этой статьи.

В частности запрещаются:

1) введение ограничений в отношении создания хозяйствующих субъектов в какой-либо сфере деятельности, а также установление запретов или введение ограничений в отношении осуществления отдельных видов деятельности или производства определенных видов товаров;

2) необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам;

3) установление запретов или введение ограничений в отношении свободного перемещения товаров в Российской Федерации, иных ограничений прав хозяйствующих субъектов на продажу, покупку, иное приобретение, обмен товаров;

4) дача хозяйствующим субъектам указаний о первоочередных поставках товаров для определенной категории покупателей (заказчиков) или о заключении в приоритетном порядке договоров;

5) установление для приобретателей товаров ограничений выбора хозяйствующих субъектов, которые предоставляют такие товары;

6) предоставление хозяйствующему субъекту доступа к информации в приоритетном порядке;

7) предоставление государственной или муниципальной преференции в нарушение законодательно установленных требований;

8) создание дискриминационных условий;

9) установление и (или) взимание не предусмотренных законодательством Российской Федерации платежей при предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления государственных или муниципальных услуг;

10) дача хозяйствующим субъектам указаний о приобретении товара, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Также запрещается наделение органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления полномочиями, осуществление которых приводит или может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением случаев, установленных федеральными законами.

Существенное значение для обеспечения прав предпринимателей в антимонопольной сфере имеет Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», вступивший в силу 01.01.2014. Статья 8 указанного закона регламентирует четкий принцип обеспечения конкуренции в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Установлено, что контрактная система в сфере закупок направлена на создание равных условий для обеспечения конкуренции между участниками закупок. Любое заинтересованное лицо имеет возможность в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок стать поставщиком (подрядчиком, исполнителем). Конкуренция при осуществлении закупок должна быть основана на соблюдении принципа добросовестной ценовой и неценовой конкуренции между участниками закупок в целях выявления лучших условий поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг. Запрещается совершение заказчиками, специализированными организациями, их должностными лицами, комиссиями по осуществлению закупок, членами таких комиссий, участниками закупок любых действий, которые приводят к

ограничению конкуренции, в частности, к необоснованному ограничению числа участников закупок.

Важным нормативным правовым актом для защиты прав предпринимателей в антимонопольной сфере является Федеральный закон от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 28.12.2009 № 381-ФЗ), одной из основных целей которого является обеспечение соблюдения прав и законных интересов юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих торговую деятельность, поставки производимых или закупаемых товаров, предназначенных для использования их в предпринимательской деятельности, в том числе для продажи или перепродажи, баланса экономических интересов указанных хозяйствующих субъектов, а также обеспечение при этом соблюдения прав и законных интересов населения (ст.1).

Данным законом установлены антимонопольные правила для хозяйствующих субъектов, осуществляющих торговую деятельность, и хозяйствующих субъектов, осуществляющих поставки продовольственных товаров (ст. 13). В частности, хозяйствующим субъектам, осуществляющим торговую деятельность по продаже продовольственных товаров посредством организации торговой сети, и хозяйствующим субъектам, осуществляющим поставки продовольственных товаров в торговые сети, запрещается:

1) создавать дискриминационные условия, в том числе:

а) создавать препятствия для доступа на товарный рынок или выхода из товарного рынка других хозяйствующих субъектов;

б) нарушать установленный нормативными правовыми актами порядок ценообразования;

2) навязывать контрагенту условия:

а) о запрете на заключение хозяйствующим субъектом договоров поставки продовольственных товаров с другими хозяйствующими субъектами, осуществляющими аналогичную деятельность, а также с другими хозяйствующими субъектами на аналогичных или иных условиях;

б) об ответственности за неисполнение обязательства хозяйствующего субъекта о поставках продовольственных товаров на условиях, которые лучше, чем условия для других хозяйствующих субъектов, осуществляющих аналогичную деятельность;

в) о предоставлении хозяйствующим субъектом контрагенту сведений о заключаемых данным хозяйствующим субъектом договорах с

другими хозяйствующими субъектами, осуществляющими аналогичную деятельность;

г) о внесении хозяйствующим субъектом, осуществляющим поставки продовольственных товаров, платы за право поставок таких товаров хозяйствующему субъекту, осуществляющему торговую деятельность посредством организации торговой сети, в функционирующие или открываемые торговые объекты;

д) о внесении хозяйствующим субъектом платы за изменение ассортимента продовольственных товаров;

е) о снижении хозяйствующим субъектом, осуществляющим поставки продовольственных товаров, их цены до уровня, который при условии установления торговой надбавки (наценки) к их цене не превысит минимальную цену таких товаров при их продаже хозяйствующими субъектами, осуществляющими аналогичную деятельность;

ж) о возмещении хозяйствующим субъектом, осуществляющим поставки продовольственных товаров, убытков в связи с утратой или повреждением таких товаров после перехода права собственности на такие товары, за исключением случаев, если утрата или повреждение произошли по вине хозяйствующего субъекта, осуществляющего поставки таких товаров;

з) о возмещении хозяйствующим субъектом затрат, не связанных с исполнением договора поставки продовольственных товаров и последующей продажей конкретной партии таких товаров;

и) о возврате хозяйствующему субъекту, осуществившему поставки продовольственных товаров, таких товаров, не проданных по истечении определенного срока, за исключением случаев, если возврат таких товаров допускается или предусмотрен законодательством Российской Федерации.

Следует учитывать, что навязывание контрагенту условий договора, невыгодных для него, заключается в таком поведении хозяйствующего субъекта, при котором ущемляются права контрагента либо он вынужден вступать в правоотношения на невыгодных для себя условиях.

Навязыванием контрагенту условий договора является направление хозяйствующим субъектом, осуществляющим торговую деятельность, договора с невыгодными для контрагента условиями, которые правомерно контрагентом оспариваются, однако данная организация отказывается или уклоняется от согласования и принятия предложений контрагента.

Статья 15 Федерального закона от 28.12.2009 № 381-ФЗ устанавливает антимонопольные требования к органам государственной власти

субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления в области регулирования торговой деятельности, согласно которым органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к установлению на товарном рынке правил осуществления торговой деятельности, отличающихся от аналогичных правил, установленных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. В частности запрещается:

1) возложение на хозяйствующих субъектов, осуществляющих торговую деятельность, хозяйствующих субъектов, осуществляющих поставки товаров, обязанности по участию в повторной (дополнительной по отношению к проведенной в соответствии с федеральными законами) проверке качества и безопасности товаров, в региональной или муниципальной системе качества товаров, за исключением случаев, если такая обязанность передана органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления в установленном порядке;

2) понуждение хозяйствующих субъектов, осуществляющих торговую деятельность, хозяйствующих субъектов, осуществляющих поставки товаров, к участию в прохождении контрольных и (или) разрешительных процедур, установленных нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами в дополнение к предусмотренным федеральными законами процедурам и являющихся условиями организации и осуществления торговой деятельности на территории субъекта Российской Федерации или муниципального образования (аттестация торговых объектов, аккредитация хозяйствующих субъектов, сертификация товаров, соответствие торговых объектов требованиям законодательства Российской Федерации);

3) понуждение хозяйствующих субъектов, осуществляющих торговую деятельность, хозяйствующих субъектов, осуществляющих поставки товаров, продавать товары по ценам, определенным в порядке, установленном органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (за исключением случаев, если такие органы в установленном порядке наделены правом осуществлять государственное регулирование цен на товары) или органами местного самоуправления;

4) принятие иных нормативных правовых актов, решений, предусматривающих:

а) установление запретов или введение ограничений в отношении свободного перемещения товаров между субъектами Российской Федерации, между муниципальными образованиями в границах субъекта Российской Федерации;

б) введение ограничений продажи отдельных видов товаров на территориях субъектов Российской Федерации, территориях муниципальных образований в границах субъектов Российской Федерации;

в) понуждение хозяйствующих субъектов, осуществляющих торговую деятельность, к заключению в приоритетном порядке договоров поставки товаров с определенными хозяйствующими субъектами, осуществляющими поставки товаров, а хозяйствующих субъектов, осуществляющих поставки товаров, к заключению в приоритетном порядке договоров поставки товаров с определенными хозяйствующими субъектами, осуществляющими торговую деятельность;

г) установление для хозяйствующих субъектов, осуществляющих торговую деятельность, ограничений выбора хозяйствующих субъектов, осуществляющих поставки товаров, а для хозяйствующих субъектов, осуществляющих поставки товаров, ограничений выбора хозяйствующих субъектов, осуществляющих торговую деятельность;

д) дискриминацию хозяйствующих субъектов, осуществляющих торговую деятельность, хозяйствующих субъектов, осуществляющих поставки товаров, в предоставлении доступа к объектам транспорта, инфраструктуры.

Функции государственного контроля в антимонопольной сфере выполняет Федеральная антимонопольная служба (ФАС России), Положение о которой утверждено постановлением Правительства РФ от 30.06.2004 № 331.

Статьей 23 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ установлены полномочия антимонопольного органа. При осуществлении прокурорского надзора за соблюдением прав предпринимателей в антимонопольной сфере, следует учитывать, что антимонопольный орган:

выдает хозяйствующим субъектам обязательные для исполнения предписания:

а) о прекращении ограничивающих конкуренцию соглашений и (или) согласованных действий хозяйствующих субъектов и совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции;

б) о прекращении злоупотребления хозяйствующим субъектом доминирующим положением и совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции;

в) о прекращении нарушения правил недискриминационного доступа к товарам;

г) о прекращении недобросовестной конкуренции;

д) о недопущении действий, которые могут являться препятствием для возникновения конкуренции и (или) могут привести к ограничению, устранению конкуренции и нарушению антимонопольного законодательства;

е) об устранении последствий нарушения антимонопольного законодательства;

ж) о прекращении иных нарушений антимонопольного законодательства;

з) о восстановлении положения, существовавшего до нарушения антимонопольного законодательства;

и) о заключении договоров, об изменении условий договоров или о расторжении договоров в случае, если при рассмотрении антимонопольным органом дела о нарушении антимонопольного законодательства лицами, права которых нарушены или могут быть нарушены, было заявлено соответствующее ходатайство, либо в случае осуществления антимонопольным органом государственного контроля за экономической концентрацией;

3) выдает федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, а также государственным внебюджетным фондам, их должностным лицам обязательные для исполнения предписания:

а) об отмене или изменении актов, нарушающих антимонопольное законодательство;

б) о прекращении или об изменении соглашений, нарушающих антимонопольное законодательство;

в) о прекращении иных нарушений антимонопольного законодательства, в том числе о принятии мер по возврату имущества, иных объектов гражданских прав, переданных в качестве государственной или муниципальной преференции;

г) о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции;

5) привлекает к ответственности за нарушение антимонопольного законодательства;

б) обращается в арбитражный суд с исками, заявлениями о нарушении антимонопольного законодательства.

Антимонопольные органы проводят проверки соблюдения антимонопольного законодательства в том числе, хозяйствующими субъектами.

2. Типичные нарушения прав предпринимателей в антимонопольной сфере.

Типичные нарушения прав предпринимателей в антимонопольной сфере могут быть разделены на следующие категории.

1. Нарушение единства экономического пространства и ограничение свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств на территории Российской Федерации.

2. Создание дискриминационных условий для отдельных хозяйствующих субъектов, необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем создания различных административных барьеров (введение необоснованных процедур и запретов, незаконные отказы в реализации прав, ограничение конкуренции и предоставление отдельным лицам преференций и привилегий, истребование излишних документов, незаконное взимание платы за оказание услуг, установление непредусмотренных сборов и платежей и др.).

3. Понуждение хозяйствующих субъектов к заключению различного рода договоров и соглашений, в том числе об участии в развитии социальной и инженерной инфраструктуры, а также к оказанию спонсорской и благотворительной помощи.

4. Заключение ограничивающих конкуренцию соглашений, осуществление ограничивающих конкуренцию согласованных действий. Например, в Омской области между филиалом ОАО «О...» и администрациями ряда сельских поселений были заключены договоры на поставку бытового баллонного газа населению, которыми предусмотрена обязанность заказчика не допускать возможность его реализации населению сторонними организациями и частными лицами. Прокуратурой района направлены заявления в арбитражный суд области о признании договоров в данной части недействительными, главам поселений внесены представления, в отношении должностного лица филиала ОАО «О...» возбуждено дело об административном правонарушении по ст. 14.32 КоАП РФ (заключение ограничивающего конкуренцию соглашения или осуществление ограничивающих конкуренцию согласованных действий).

Управлением ФАС по Республике Марий Эл выявлен факт согласованных действий между администрацией муниципального образования и хозяйствующим субъектом ОАО «М...», направленных на заключение соглашения о проведении торгово-ярмарочных мероприятий на территории вышеуказанного хозяйствующего субъекта. По данным фактам в отношении главы администрации и юридического лица Управлением возбуждены административные дела по ст.14.32 КоАП РФ, виновные лица привлечены к административной ответственности в виде штрафа.

5. Незаконное наделение хозяйствующих субъектов функциями органов государственной власти, совмещением функций органов местного самоуправления с функциями хозяйствующих субъектов. Подобные нарушения ограничивают права иных хозяйствующих субъектов, ставя их в неравное положение с предпринимателями, наделенными функциями органов государственной власти.

Например, прокурором одного из районов Тюменской области был установлен факт заключения 5 муниципальных контрактов об оказании услуг юриста, зооинженера, бухгалтера, экономиста и инженера в отрасли сельского хозяйства. Данными контрактами функции структурного подразделения районной администрации – управления сельского хозяйства – были переданы хозяйствующему субъекту, который осуществлял подготовку проектов нормативно-правовых актов и их правовую экспертизу, координировал деятельность в периоды проведения посевных и уборочных кампаний, в том числе по вопросам обеспечения горюче-смазочными материалами. По искам прокурора Тюменской области муниципальные контракты были признаны арбитражным судом не соответствующими закону.

6. Навязывание субъектам предпринимательской деятельности невыгодных договорных условий организациями, занимающими доминирующее положение на рынке.

Так, Управлением Федеральной антимонопольной службы по Челябинской области в ходе проверки выявлен факт навязывания субъектам предпринимательской деятельности невыгодных договорных условий по поставке газа ООО «Р...», имеющим на рынке по поставке природного газа на территории области долю более 50% и занимающим доминирующее положение на данном товарном рынке. Предприятие навязывало невыгодные условия хозяйствующим субъектам по договорам поставки природного газа. В связи с нарушением ООО «Р...» требований ч. 1 ст. 10 ФЗ «О защите конкуренции» руководителем Управления Федеральной антимонопольной службы по Челябин-

ской области ООО «Р...» привлечено к административной ответственности по ст.14.31 КоАП РФ.

Самым распространенным способом нарушения прав предпринимателей в антимонопольной сфере является **издание органами государственной власти и местного самоуправления несоответствующих закону нормативных правовых актов**. Такими актами создаются дискриминационные условия для отдельных хозяйствующих субъектов, необоснованное препятствование осуществлению их деятельности, для предпринимателей вводятся не предусмотренные законом обязанности, сборы и платежи, а также иными способами ограничиваются их права.

Например, прокурором одного из районов Чукотского автономного округа оспорено распоряжение главы администрации «Об организации выездной торговли при проведении массовых мероприятий», в соответствии с которым возможность осуществления розничной торговли при проведении массовых мероприятий предоставлялась только двум предприятиям, а также устанавливался режим их работы в указанный период. Протест прокурора рассмотрен и удовлетворен.

Прокурор одного из районов Псковской области опротестовал распоряжение главы сельского поселения «Об организации торговли на территории сельского поселения», которым неправомерно была разрешена реализация товаров исключительно Пушкиногорским районом в соответствии с графиком, согласованным с администрацией района.

Прокурорами повсеместно выявляются нормативные правовые акты, содержащие дополнительные обязанности для хозяйствующих субъектов либо административные барьеры, влекущие избыточные ограничения для хозяйствующих субъектов.

Так, по требованию прокурора приведены в соответствие с федеральным законодательством положения Закона Камчатского края «О государственной поддержке инвестиционной деятельности в Камчатском крае», ограничивавшие круг хозяйствующих субъектов, имеющих право на получение государственной поддержки, и содержавшие коррупциогенные факторы, в том числе возможность предоставления указанной поддержки без проведения конкурса.

В ряде регионов сложилась незаконная практика установления противоречащих действующему законодательству условий для предпринимателей, осуществляющих строительную деятельность. Правовыми актами органов государственной власти утверждались формы инвестиционных контрактов, нарушающих права предпринимателей незаконными условиями (обременениями) субъектов предприни-

матерльской деятельности: об обязательных инвестициях со стороны инвестора-застройщика в муниципальное жилье в виде безвозмездной передачи в собственность соответствующего муниципального образования части квартир; о безвозмездной передаче инвестором-застройщиком в муниципальную собственность возведенных за счет собственных средств наружных инженерных сетей и т.д. Таким образом, на предпринимателей, осуществляющих строительную деятельность, необоснованно перекладывались расходы по созданию, реконструкции и ремонту общегородских инженерных сетей и иных объектов жилищно-коммунального хозяйства, а также по строительству муниципального жилья. Подобными обременениями нарушаются рыночные принципы экономики, конституционно гарантированное право на свободу экономической деятельности. Складывается практика, когда проблемы развития городской инфраструктуры: недостаток школ, детских садов, объектов соцкультбыта, нехватка мощностей существующих коммунальных и энергетических сетей, транспортных артерий, - необоснованно решаются за счет ограничения прав предпринимателей, без финансового участия государства и органов местного самоуправления.

Так, в В-ской области возбуждено уголовное дело по факту понуждения должностными лицами городской администрации к заключению около 200 соглашений с инвесторами-застройщиками на общую сумму свыше 1 млрд. руб., предусматривающих их участие в социально-экономическом развитии и благоустройстве территории города.

По всей стране выявляются *незаконные нормативные правовые акты органов местного самоуправления*, нарушающие права предпринимателей в антимонопольной сфере. Муниципалитетами допускаются многочисленные факты *навязывания хозяйствующим субъектам договоров с подведомственными организациями, обременения хозяйствующих субъектов незаконными обязанностями по благоустройству территории, вывоза мусора и др.* На предпринимателей возлагается дополнительное бремя по содержанию на безвозмездной основе муниципального имущества путем заключения договоров о санитарном содержании закрепленных территорий. При переводе жилого помещения в нежилое от предпринимателей необоснованно требуется заключение договоров о санитарном содержании закрепленных территорий. В этой связи хозяйствующими субъектами вынужденно заключались договоры о санитарном содержании территорий. Вместе с тем реализация волеизъявления собственника жилого помещения о переводе жилого помещения в нежилое помещение обеспечивается нормами Жилищно-

го кодекса РФ. Перечень необходимых документов, предоставляемых в уполномоченный орган местной власти, сформирован в ч. 2 ст. 23 Жилищного кодекса РФ в виде исчерпывающего списка. Органы местного самоуправления не вправе требовать предоставления каких-либо дополнительных документов. В противном случае выдача разрешения на перевод жилого помещения в нежилое, подписание акта о вводе в эксплуатацию объекта, необоснованно ставится в зависимость от выполнения владельцами помещений условий, не предусмотренных законом.

Так, по условиям договоров, заключенных в Кировской обл. администрацией муниципального образования «Город Киров» с 22 предпринимателями и юридическими лицами, осуществляющими деятельность на территории одного из районов города, муниципалитет согласовывал предприятию использование нежилого помещения под осуществление предпринимательской деятельности согласно проектной документации, а предприятие принимало обязательства санитарного содержания закрепленной территории согласно Правилам внешнего благоустройства. При этом за неисполнение обязательств по договору на предпринимателей возлагалась административная ответственность согласно действующему региональному законодательству. Аналогичная ситуация сложилась с предпринимателями, обратившимися за выдачей акта приемочной комиссии о вводе в эксплуатацию объекта недвижимого имущества. В связи с выявленными нарушениями, в адрес главы администрации муниципального образования «Город Киров» внесено представление об устранении нарушений требований законодательства и прав предпринимателей, которое удовлетворено.

Нередко распоряжения администраций муниципальных образований содержат обременительные условия для хозяйствующих субъектов, незаконно понуждают хозяйствующих субъектов к исполнению различных обязанностей по проведению систематической уборки промышленных, торговых и прочих зданий и строений, дворовых территорий и прилегающих к ним закрепленных территорий, скверов, бульваров, улиц и площадей со своевременным вывозом мусора в специально отведенные места; к выполнению противопожарных мероприятий, указанных в предписаниях ОГПН; к исполнению отдельных положений Плана мероприятий в области гражданской обороны; решений Совета о профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних при администрациях сельсоветов и др.

В Республике Башкортостан прокурорами оспорены незаконные правовые акты органов местного самоуправления, возлагающие на предпринимателей обязанности по предоставлению технических

средств для различных нужд, очистке снега, содержанию пожарных дружин, благоустройству кладбищ, отлову бродячих животных, организации праздников и др. Кроме того, хозяйствующие субъекты в императивном порядке включались в перечень объектов для отбывания осужденными исправительных работ.

Курганская городская Дума приняла решение «Об утверждении Правил установки и эксплуатации рекламных конструкций в городе Кургане», согласно которому устанавливался порядок проведения торгов по продаже права на заключение договора на установку и эксплуатацию рекламной конструкции, при этом к хозяйствующим субъектам, которые желали заключить такие договоры, предъявлялись завышенные требования в части необходимости наличия опыта установки и эксплуатации рекламных конструкций. По данному факту прокурором представительному органу местного самоуправления выдано предписание о прекращении нарушения законодательства о конкуренции.

Органами местного самоуправления допускается превышение полномочий путем правового *регулирующего осуществления хозяйственной деятельности субъектов предпринимательства*, что является исключительной компетенцией субъектов предпринимательства. Неодинаковыми являются случаи необоснованного *ограничения муниципалитетами режима работы магазинов предпринимателей и времени продажи отдельных видов товаров*.

Так, прокурором Чкаловского района Нижегородской обл. выявлено нарушающее права предпринимателей несоблюдение требований ч.2 ст.6 Федерального закона от 28.12.2009 №381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», ст.11 Закона РФ от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей» в части издания сельскими администрациями распоряжений, разрешающих индивидуальным предпринимателям осуществлять розничную торговую деятельность и устанавливающих режим их работы. Прокурором района принесены протесты на незаконные правовые акты, по результатам рассмотрения которых правовые акты отменены.

Усть-Камчатской межрайонной прокуратурой Камчатского края в результате мониторинга муниципальных правовых актов выявлено и опротестовано 20 незаконных правовых актов администрации поселка Ключи, в соответствии с которыми выдавались разрешения индивидуальным предпринимателям и юридическим лицам на открытие торговой точки для реализации продовольственных товаров, а также устанавливался режим рабочего времени торговой точки. По требованию прокурора незаконные правовые акты отменены.

Органами местного самоуправления в нарушение требований федерального законодательства допускается издание правовых актов о создании мобильных групп, комиссий, комитетов при отсутствии каких-либо правовых оснований наделения их контрольно-надзорными полномочиями, в том числе в целях выявления фактов несанкционированной торговли, самовольного строительства, а также при оказании услуг по перевозке пассажиров. Так, неединичны случаи незаконного создания различных комиссий, мобильных групп с целью проведения контроля за осуществлением игорного бизнеса; подготовки к курортному сезону; организации мелкорозничной торговли; по мобилизации доходов консолидированного бюджета; по выявлению и пресечению незаконных перевозок на маршрутных такси и других. При этом комиссии не только наделяются полномочиями налоговых органов, Роспотребнадзора и других контролирующих органов, но и в их состав также включаются должностные лица органов государственного контроля, сотрудники органов внутренних дел.

Значительное количество решений, действий (бездействий) должностных лиц органов власти, приводящих к ограничению конкуренции, свободы экономической деятельности, имеет место в сфере арендных отношений с участием субъектов малого и среднего бизнеса. Например, при проведении конкурсов на право заключения договоров аренды муниципального имущества, являющегося муниципальной собственностью, в конкурсную документацию в качестве критерия оценки включались требования о наличии у участника квалификации, несмотря на то, что указанный критерий может быть использован только в случае, если условием договора предусмотрено обязательство участника конкурса по подготовке проектной документации на реконструкцию объекта договора либо создание какого-либо другого имущества. Конкурсная документация в ряде случаев содержит излишние требования к оформлению заявки, завышенные коэффициенты значимости по критерию «квалификация участника конкурса». Подобные нарушения приводят к ограничению конкуренции на торгах, круга участников торгов, создают преимущественные условия для участия в конкурсе отдельному участнику. Одним из наиболее распространенных случаев ограничения свободы экономической деятельности является нарушение ст. 17.1 ФЗ «О защите конкуренции», а именно, заключение договоров аренды муниципального имущества без проведения конкурса или аукциона.

Так, в 2012 году по указанным выше основаниям прокуратурой Алтайского края в арбитражном суде оспорено 29 договоров аренды муниципального имущества, все иски рассмотрены и удовлетворены.

Горномарийской межрайонной прокуратурой (Респ. Марий Эл) принесены протесты на Положения об аренде муниципального имущества 10 сельских поселений в связи с тем, что последние не предусматривали особенности порядка заключения договоров аренды в отношении муниципального имущества, предусмотренные ст.17.1 Федерального закона «О защите конкуренции», в частности заключение договоров муниципального имущества с юридическими и индивидуальными предпринимателями предполагалось без проведения аукциона или конкурса. Протесты рассмотрены и удовлетворены.

Нарушения прав предпринимателей в антимонопольной сфере зачастую связаны с ограничением свободного перемещения товаров и услуг на территории Российской Федерации, нарушением единства экономического пространства.

В некоторых регионах незаконными нормативно-правовыми актами органов государственной власти и местного самоуправления вводились прямые запреты свободного перемещения товаров и услуг на территории регионов.

Например, прокуратурой Кемеровской области опротестована ст. 1 Закона Кемеровской области «О запрете деятельности по приему лома и отходов цветных металлов», согласно которой на территории Кемеровской области запрещалась деятельность по приему лома и отходов цветных металлов. Протест рассмотрен и удовлетворен.

Прокурором одного из районов Республики Бурятия принесен протест на распоряжение главы муниципального образования «Сельское поселение «Тамахтайское», которым был установлен запрет на ввоз на территорию сельского поселения домашних и диких животных, продуктов их убоя и кормов различного вида. Незаконный правовой акт отменен.

Нарушение единства экономического пространства и ограничение свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств на территории Российской Федерации зачастую связаны с сертификацией продукции, как обязательной, так и добровольной. Согласно действующему законодательству сертификация продукции в Российской Федерации регламентирована федеральными законами «О защите прав потребителей», «О сертификации продукции и услуг», «О техническом регулировании». Сертификат соответствия – документ, подтверждающий независимыми от изготовителей и потребителей органами соответствия продукции определенным требованиям безопасности, установленным в нормативных документах. Подтверждение соответствия на территории Российской Федерации может носить добровольный или обязательный характер.

Как правило, незаконное ограничение свободного перемещения товаров и услуг на территории Российской Федерации связано с нарушениями при осуществлении обязательной сертификации. В частности, такое ограничение бывает обусловлено введением дополнительных требований для субъектов предпринимательской деятельности по сертификации продукции, работ и услуг, не предусмотренных федеральным законодательством, необоснованным расширением сферы обязательной сертификации – например, требования выяснять соответствие продукции не только техническим регламентам, но и определенным ценовым стандартам.

Незаконное ограничение свободного перемещения товаров и услуг в ряде случаев связано с нарушениями требований антимонопольного законодательства в сфере ценообразования, которые приобретают особую опасность для прав предпринимателей в условиях финансовых кризисов, неблагоприятных природно-климатических условий и иных форс - мажорных обстоятельств.

Так, например, на фоне неблагоприятных природно-климатических условий лета 2010 г. имелись многочисленные случаи нарушений прав добросовестных предпринимателей в антимонопольной сфере, связанных с фактами ценового сговора, злоупотребления доминирующим положением, несоблюдения запрета на соглашения между хозяйствующими субъектами или согласованные действия хозяйствующих субъектов на товарном рынке, если такие соглашения или согласованные действия приводят или могут привести к установлению или поддержанию цен (тарифов), скидок, надбавок (доплат), наценок и иных недобросовестных действий хозяйствующих субъектов, ведущих к резкому росту цен на реализуемую ими продукцию.

Результаты прокурорских проверок показали, что нарушения были распространены по всей цепочке производства и реализации зерна, муки и хлеба – от сельхозпроизводителей до поставщиков, перерабатывающих предприятий, организаций оптовой и розничной торговли.

Так, в ходе прокурорской проверки установлено, что в Краснодарском крае рядом оптовых поставщиков одновременно более чем на 40% были необоснованно завышены в одностороннем порядке цены на реализуемые продукты питания, в частности на гречневую крупу, в связи с чем материалы проверки направлены в территориальный орган ФАС России по Краснодарскому краю, которым принято решение о возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства.

В Омской области проверка, проведенная в отношении ряда крупнейших производителей пшеничной муки, показала, что всего за месяц

цена на муку у данных предприятий возросла на 30 – 110%, в связи с чем руководителям соответствующих организаций прокурорами объявлены предостережения о недопустимости нарушения ст. 11 ФЗ «О защите конкуренции», материалы проверки направлены в территориальный орган ФАС России.

3. Организация работы прокурора по надзору за соблюдением прав предпринимателей в антимонопольной сфере.

Прокурорский надзор за исполнением антимонопольного законодательства начинается с проверки полноты и объективности принимаемых контролирующим органом мер к нарушителям закона. Не следует подменять уполномоченный орган, проводить проверки в хозяйствующих субъектах и органах управления. Систематически изучая правовые акты органов государственной власти и местного самоуправления, прокурор должен выбрать те из них, которые препятствуют конкуренции, нарушая права предпринимателей в антимонопольной сфере.

В ходе проверок решений и действий антимонопольных органов выясняются следующие вопросы:

1) не нарушают ли права предпринимателей нормативные правовые акты антимонопольного органа;

2) выполняет ли антимонопольный орган возложенную на него основную задачу – выявление и пресечение на территории региона фактов монополистической деятельности, а также противоречащих антимонопольному законодательству действий (бездействия) хозяйствующих субъектов, органов исполнительной власти и местного самоуправления, направленных на недопущение, ограничение или устранение конкуренции (обратить внимание на полноту проверок по этому вопросу, характер выявленных правонарушений, адекватность принятых мер);

3) своевременно ли антимонопольный орган выдает федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, хозяйствующим субъектам, а также государственным внебюджетным фондам, их должностным лицам в законодательно предусмотренных случаях обязательные для исполнения предписания;

4) передает ли в необходимых случаях антимонопольный орган материалы о нарушениях законов в правоохранительные органы;

5) не нарушается ли антимонопольным органом законодательно установленный порядок применения мер административного воздействия к нарушителям антимонопольного законодательства, в том числе:

не допускается ли рассмотрение дел об административных правонарушениях неуполномоченными лицами в нарушение ст. 23.48 КоАП РФ (Руководитель ФАС России, его заместители, руководители территориальных органов ФАС России, их заместители);

не допускается ли нарушений прав хозяйствующих субъектов в процессе привлечения к административной ответственности;

осуществляется ли должный контроль за выполнением в установленный срок их законных предписаний и решений, своевременно ли привлекаются ли нарушители к административной ответственности за соответствующее нарушение, предусмотренное ч. 2 ст. 19.5 КоАП РФ («Невыполнение в срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный контроль (надзор);

не нарушаются ли законодательно установленные сроки привлечения к административной ответственности;

б) соблюдаются ли требования законодательства о государственном контроле (надзоре) при проведении проверок соблюдения антимонопольного законодательства хозяйствующими субъектами.

Для воссоздания более объективной и полной картины в целях устранения всех возможных нарушений прав хозяйствующих субъектов в антимонопольной сфере, выявления причин и условий, им способствующих, а также своевременного привлечения к ответственности виновных лиц, прокурору важно выявить все противоправные деяния, сопровождающие конкретную ситуацию по необоснованному воспрепятствованию законной предпринимательской деятельности.

Как уже говорилось, наиболее распространенными способами нарушения прав предпринимателей в антимонопольной сфере является издание незаконных нормативных правовых актов федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления.

В связи с этим в процессе осуществления прокурорского надзора за соблюдением прав предпринимателей в антимонопольной сфере особое внимание уделяется надзору за соответствием этим законам нормативных правовых актов органов государственной власти и местного самоуправления.

При проведении проверок соблюдения прав предпринимателей в антимонопольной сфере прокурорам необходимо выяснять следующие вопросы:

издавались ли органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, территориальными органами федеральных органов исполнительной власти и иными государственными органами, обладающими контрольно-надзорными полномочиями, незаконные правовые акты, ограничивающие конкуренцию, в том числе, ограничивались ли ими права хозяйствующих субъектов путем установления различного рода условий, не предусмотренных действующим законодательством; допускались ли факты введения не предусмотренных законом сборов и обязанностей в отношении субъектов предпринимательской деятельности;

выявлялись ли решения, действия (бездействие) должностных лиц территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, которые привели к ограничению конкуренции, свободы экономической деятельности; какие меры приняты для устранения и недопущения подобного впредь;

какие административные барьеры, исходя из содержания жалоб (обращений) хозяйствующих субъектов, поступивших в государственные и муниципальные органы, существуют на территории региона; устанавливались ли такие барьеры путем введения не предусмотренных законодательством разрешительных процедур; какие меры приняты для их устранения;

допускаются ли органами государственной власти, местного самоуправления, подведомственными им организациями случаи заключения с хозяйствующими субъектами договоров с не предусмотренными законом обязанностями или навязывающих им какие-либо возмездные услуги;

наделялись ли органы власти не предусмотренными законом функциями, хозяйствующие субъекты – контрольными и разрешительными полномочиями;

допускалось ли совмещение функций федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, иных органов государственной власти, органов местного самоуправления и функций хозяйствующих субъектов;

создавались ли вопреки законодательству преференции для отдельных субъектов предпринимательства;

допускались ли факты злоупотребления хозяйствующих субъектов доминирующим положением на рынке, заключались ли ими соглашения, направленные на ограничение конкуренции;

вводились ли неправомерные ограничения в отношении создания хозяйствующих субъектов в какой-либо сфере деятельности; устанавливались ли запреты и ограничения в отношении осуществления отдельных видов деятельности или производства определенных видов товаров;

допускалось ли необоснованное воспрепятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами;

устанавливались ли запреты и ограничения в отношении свободного перемещения товаров в Российской Федерации, иные ограничения прав хозяйствующих субъектов на продажу, покупку, иное приобретение, 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.

Особое внимание при осуществлении прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства следует уделять вопросам **ценообразования**, для чего в оперативном режиме осуществлять мониторинг динамики цен на основные продукты питания (муку, хлеб, мясо, молоко) на внутреннем рынке у производителей, оптовых и розничных реализаторов.

Данную работу следует организовать в рамках деятельности межведомственных групп по противодействию правонарушениям в сфере экономики во взаимодействии с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления в области регулирования торговой деятельности, территориальными органами Федеральной антимонопольной службы, Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору, общественными объединениями и иными организациями в сфере защиты прав потребителей, органами внутренних дел, органами федеральной службы безопасности.

При проведении названной работы необходимо оперативно принимать исчерпывающие меры прокурорского реагирования по устранению нарушений антимонопольного законодательства, решительно пресекать факты ценового сговора, необоснованного повышения цен на основные продукты питания, привлекать к ответственности виновных лиц.

4. Меры прокурорского реагирования на выявленные нарушения антимонопольного законодательства

Выявив нарушения прав предпринимателей в антимонопольной сфере, установив обстоятельства, способствующие этим нарушениям, и виновных лиц, прокурор принимает меры к их устранению и недопущению в будущем, а также к привлечению к установленной законом ответственности виновных лиц.

Федеральным законом от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре) предусмотрены меры прокурорского реагирования на нарушения законов.

Выбор мер реагирования в антимонопольной сфере зависит от характера нарушений антимонопольного законодательства, их причин, распространенности, вредных последствий, вызванных несоблюдением законов, степени вины правонарушителей.

В случаях выявления правовых актов или их отдельных положений, противоречащих требованиям антимонопольного законодательства, прокурор или его заместитель в соответствии со ст. 23 Закона о прокуратуре приносит протест в орган или должностному лицу, которые издали эти акты, либо в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу или обращается в суд в порядке предусмотренном процессуальным законодательством. Реагирование путем принесения протестов нередко способствует более оперативной отмене незаконных актов (учитывая большую загруженность судов разного рода делами).

Протест подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем

в 10-дневный срок с момента его поступления, а в случае принесения протеста на незаконное решение представительного органа – на ближайшей сессии. При исключительных обстоятельствах, требующих незамедлительного устранения нарушения закона, прокурор вправе установить сокращенный срок рассмотрения протеста.

Например, прокурорами зачастую выявляются факты издания органами государственной власти и местного самоуправления нормативных правовых актов, противоречащих требованиям федерального законодательства в антимонопольной сфере в связи с созданием дискриминационных условий либо преимуществ для отдельных хозяйствующих субъектов. Принесение протеста в подобных случаях, как правило, является действенной мерой по защите прав предпринимателей.

Так, прокуратурой Большереченского района Омской области принесены протесты на ряд ограничивающих конкуренцию решений предста-

вительных органов сельских поселений, устанавливающих порядок уплаты налога на имущество физических лиц только через Сбербанк России.

Одной из наиболее часто применяемых и эффективных мер реагирования прокурора на нарушения прав предпринимателей в антимонопольной сфере является **представление**. Применяя данную меру прокурорского воздействия, прокуроры добиваются эффективного устранения нарушений антимонопольного и смежного с ним законодательства, вызванных бездействием или запоздалым реагированием органов государственной власти и местного самоуправления.

Например, прокурором Междуреченского района Вологодской области внесено представление главе администрации муниципального образования в связи с отсутствием муниципальных программ развития торговли, правовых актов об установлении порядка и условий осуществления торговой деятельности, об организации проведения ярмарок, препятствующих бесконтрольному росту цен на товары.

Только после внесения представления губернатору Орловской области был определен конкретный орган, отвечающий за координацию действий, мониторинг ситуации и устранение условий повышения цен на продукты питания.

Представление является эффективной мерой реагирования и в случае выявления нарушений порядка ценообразования на отдельные виды социально значимых продовольственных товаров первой необходимости, а также иных нарушений законодательства об основах государственного регулирования торговой деятельности.

Так, в Орловской области органами прокуратуры внесены представления руководителям ряда торговых организаций по фактам нарушений требований указанного законодательства, регламентирующих вопросы заключения договоров поставок продовольственных товаров и запрещающих выплату вознаграждения организациям, осуществляющим торговую деятельность, за приобретение отдельных видов социально значимых продовольственных товаров.

Статьей 251 Закона о прокуратуре прокурорам предоставлено право в целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях объявлять в письменной форме должностным лицам предостережение о недопустимости нарушения закона.

Достаточно активно прокуроры объявляют предостережения в рамках надзорной деятельности, направленной на борьбу с антимонопольными нарушениями в сфере ценообразования на основные продукты питания.

Например, в некоторых регионах, чтобы не допустить искусственный рост цен на хлебобулочные изделия органами прокуратуры объявлялись предостережения о недопустимости нарушения закона руководителям ряда предприятий-изготовителей и магазинов розничной торговли. Такие меры в 2010 г. принимались в Москве, Республике Татарстан, Московской, Калужской областях.

В Омской области прокурорами во время кризисной ситуации, связанной с засухой 2010г., были объявлены предостережения о недопустимости нарушения законодательства о защите конкуренции руководителям четырех крупнейших производителей пшеничной муки, которые в августе 2010 г. подняли цену на свой товар на 30 – 110%.

В соответствии со ст. 25 Закона о прокуратуре прокурор может вынести мотивированное **постановление о возбуждении производства об административном правонарушении**. Следует отметить специфику данной меры прокурорского реагирования в антимонопольной сфере. В соответствии с Федеральным законом от 17.07.2009 № 160-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации», изменен порядок возбуждения дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 14.9, 14.31, 14.31.1–14.33 КоАП РФ.

Статья 28.1 КоАП РФ дополнена ч. 1.2, согласно которой поводом к возбуждению дел об административных правонарушениях, предусмотренных указанными статьями, является принятие комиссией антимонопольного органа решения, которым установлен факт нарушения антимонопольного законодательства Российской Федерации.

В ст. 4.5 КоАП РФ введена ч. 6, в соответствии с которой срок давности привлечения к административной ответственности за указанные административные правонарушения начинает исчисляться со дня вступления в силу соответствующего решения комиссии антимонопольного органа, которым установлен факт нарушения антимонопольного законодательства Российской Федерации.

На основании ст. 28.4 КоАП РФ прокурор вправе возбудить дело о любом административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена данным Кодексом или законом субъекта Российской Федерации. Вместе с тем согласно ч. 3 ст. 28.1 КоАП РФ дело об административном правонарушении может быть возбуждено уполномоченным должностным лицом только при наличии установленного законом повода и достаточных данных, указывающих на событие административного правонарушения.

Таким образом, выявив в ходе проверки ограничивающие права предпринимателей нарушения антимонопольного законодательства, подпадающие под административную ответственность по указанным выше статьям, прокурор передает в антимонопольный орган материалы дела, на основе которых выносится решение комиссии антимонопольного органа о наличии или отсутствии состава административного правонарушения. Только на основании данного решения прокурором может быть возбуждено дело об административном правонарушении.

Например, на основании постановления прокурора Муромцевского района Омской области УФАС по области привлекла к административной ответственности по ч. 1 ст. 14.9 КоАП РФ (ограничение конкуренции органами власти, органами местного самоуправления) в виде штрафа председателя комитета экономики и управления муниципальной собственностью администрации Муромцевского муниципального района в связи с несоблюдением установленного законодательством о конкуренции порядка заключения договора в отношении муниципального имущества и порядка представления муниципальной преференции.

Для своевременного предупреждения, обнаружения и пресечения нарушений в антимонопольной сфере прокурорам целесообразно налаживать взаимодействие с территориальными антимонопольными органами, что оказывает определенное влияние на такую меру реагирования, как **обращение прокурора с заявлением в суд** в целях устранения нарушений антимонопольного законодательства. Одним из эффективных способов взаимодействия органов прокуратуры с антимонопольными органами является совместное участие в судебных заседаниях по рассмотрению вопросов, связанных с привлечением к административной ответственности за нарушения антимонопольного законодательства. В судебных процессах вырабатывается согласованная позиция по квалификации действий нарушителей антимонопольного законодательства.

Например, практика свидетельствует о высокой эффективности совместного участия территориальных органов прокуратуры и ФАС России в судебных заседаниях по рассмотрению вопросов, связанных с привлечением нефтяных компаний к административной ответственности за злоупотребление доминирующим положением на товарном рынке.

Так, решением ФАС России ОАО «ТНК-ВР Холдинг» признано нарушившим требования ФЗ «О защите конкуренции» в связи с установлением и поддержанием монопольно высоких оптовых цен на

автомобильные бензины и авиационный керосин, созданием дискриминационных условий на оптовых рынках автомобильных бензинов и авиационного керосина в Российской Федерации. Антимонопольным органом ОАО «ТНК-ВР Холдинг» выдано предписание с требованием о прекращении злоупотребления доминирующим положением на рынке оптовой реализации нефтепродуктов и совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции и устранение последствий нарушения антимонопольного законодательства.

На основании постановления ФАС России Общество привлечено к административной ответственности по ст. 14.31 КоАП РФ (злоупотребление доминирующим положением на товарном рынке), ему назначено наказание в виде штрафа. Однако ОАО «ТНК-ВР Холдинг» обратилось в Арбитражный суд Тюменской области с заявлением о признании незаконными и отмене решения, предписания и постановления ФАС России.

Генеральной прокуратурой Российской Федерации прокурору Тюменской области было поручено вступить в судебный процесс по рассмотрению указанного заявления и оказать содействие ФАС России.

В ходе судебного разбирательства представитель прокуратуры поддержал позицию ФАС России, считая доказанным состав совершенного Обществом административного правонарушения и обоснованным вывод антимонопольного органа о нарушении организацией требований Федерального закона «О защите конкуренции». Между тем, решением Арбитражного суда Тюменской области требования ОАО «ТНК-ВР Холдинг» все же были удовлетворены, названные решение, предписание и постановление антимонопольного органа признаны незаконными и отменены. Постановлениями апелляционной и кассационной инстанций указанное решение суда оставлено в силе, жалобы прокуратуры области и ФАС России отклонены.

В результате последовательной позиции Генеральной прокуратуры Российской Федерации и ФАС России Президиумом Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации 25.05.2010 все состоявшиеся судебные акты по данному делу отменены, принято новое решение об отказе в удовлетворении заявления ОАО «ТНК-ВР Холдинг».

Названное судебное решение имеет прецедентный характер и оказывает позитивное воздействие на формирование цен на рынке нефтепродуктов, способствует не только формированию судебной практики, но и повышению роли государства в противодействии ценовому сговору, а также защите прав потребителей от действий недобросовестных организаций.

В настоящее время представители прокуратуры принимают участие в аналогичных судебных разбирательствах, проводимых в Москве, Волгоградской, Нижегородской областях и других субъектах Российской Федерации.



**СУБАНОВА
Наталья Викторовна**

Заместитель директора НИИ
Академии Генеральной прокуратуры
Российской Федерации, кандидат
юридических наук.

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ О ЗАЩИТЕ ПРАВ СУБЪЕКТОВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ РАЗРЕШИТЕЛЬНЫХ ПРОЦЕДУР

1. Правовое регулирование

В настоящее время разрешительными органами ежегодно рассматриваются сотни тысяч обращений соискателей разрешений и проводится проверок. Повышенный коррупционный риск разрешительной сферы обуславливается дискреционностью разрешительных полномочий. В этой связи законность осуществления разрешительной системы имеет определяющее значение для развития предпринимательства и улучшения инвестиционного климата на территории страны.

В результате применения разрешительного способа правового регулирования получившие соответствующие разрешения субъекты предпринимательства приобретают специальный статус, наделяются правами и корреспондирующими им обязанностями. Неисполнение установленных обязанностей влечет применение определенных мер воздействия уполномоченными органами, организациями (должностными лицами), включая меры юридической ответственности.

Осуществление разрешительных процедур регламентировано значительным количеством законодательных и иных нормативных правовых актов, важное положение в числе которых занимают общепризнанные принципы и нормы международного права (например, предусмотренные Всеобщей декларацией прав человека, Конвенцией о защите прав человека¹ и основных свобод² и мн. др.).

Основополагающее значение для защиты основных прав и свобод человека и гражданина при осуществлении разрешительных процедур имеет Конституция Российской Федерации и обеспечивающая ее единообразное применение практика Конституционного суда Российской Федерации³.

Осуществление уполномоченными органами государственной власти и местного самоуправления разрешительной деятельности в целях предоставления соответствующих разрешений по запросам невластной стороны разрешительных правоотношений производится путем оказания государственных и муниципальных услуг. Предоставление отдельных видов разрешений (сдача квалификационных экзаменов на право управления транспортным средством и выдача соответствующих удостоверений; регистрация транспортных средств; регистрация прав на объекты недвижимости и сделок с ними) относится к числу услуг, наиболее востребованных населением.

Поскольку разрешительная система существует в самых различных сферах и областях общественной жизни, с которыми соприкасается предпринимательство (экономика, социальная сфера, экология, транспорт, таможенное дело, промышленная и пожарная безопасность, безопасность дорожного движения и др.), в ходе рассматриваемого направления прокурорского надзора необходимо учитывать положения многочисленных законов, при помощи которых она регулируется⁴.

¹ Принята 10.12.1948 Генеральной Ассамблеей ООН.

² Заключена в г. Риме 04.11.1950 (ред. от 13.05.2004).

³ См., напр.: Постановление Конституционного Суда РФ от 13.07.2010 № 16-П «По делу о проверке конституционности положений статей 6 и 7 Закона Краснодарского края «Об организации транспортного обслуживания населения таксомоторами индивидуального пользования в Краснодарском крае» в связи с жалобой граждан В.А.Береснева, В.А. Дудко и других» //Вестник Конституционного Суда РФ. № 5. 2010.

⁴ См., напр.: Земельный, Водный, Жилищный, Воздушный, Градостроительный кодексы Российской Федерации; Таможенный кодекс Таможенного Союза; Федеральные законы: от 22.11.1995 № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции»; от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи»; от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности»; от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»; от 21.11.2011

Основными формами разрешительной деятельности являются:
лицензирование⁵;

предоставление разрешения (специального разрешения) (например: разрешение на проведение лотерей⁶; на проведение морских научных исследований⁷; на добычу (вылов) водных биологических ресурсов⁸; на осуществление деятельности по перевозке пассажиров и багажа легковым такси⁹);

сертификация (например, сертификат на реэкспорт и сертификат на интродукцию из моря осетровых видов рыб и продукции из них¹⁰);

предоставление допуска (например: допуск российских перевозчиков к осуществлению международных автомобильных перевозок¹¹, допуск к управлению транспортными средствами¹²);

аттестация (например: аттестация специалистов по таможенным операциям¹³);

№ 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»; от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»; от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»; от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»; от 04.05.1999 № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» и мн. др.

⁵ См.: Федеральный закон 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (далее – Федеральный закон № 99-ФЗ).

⁶ Ст. 6 Федерального закона от 11.11.2003 № 138-ФЗ «О лотереях».

⁷ Ст. 23 Федерального закона от 30.11.1995 № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации».

⁸ Постановление Правительства Российской Федерации от 22.10.2008 № 775 «Об оформлении, выдаче, регистрации, приостановлении действия и аннулировании разрешений на добычу (вылов) водных биологических ресурсов, а также о внесении в них изменений».

⁹ Ст. 9 Федерального закона от 21.04.2011 № 69-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

¹⁰ Приказ Росрыболовства от 18.06.2009 № 526 «О порядке оформления, выдачи и регистрации разрешения на экспорт и разрешения на импорт, сертификата на реэкспорт и сертификата на интродукцию из моря осетровых видов рыб и продукции из них, включая икру, а также внесения в них изменений, приостановления действия и аннулирования указанных разрешений/сертификатов».

¹¹ Постановление Правительства РФ от 16.10.2001 № 730 «Об утверждении Положения о допуске российских перевозчиков к осуществлению международных автомобильных перевозок».

¹² Ст. 25 Федерального закона от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения».

¹³ Приказ ФТС РФ от 08.11.2011 № 2263 «Об утверждении Административного регламента Федеральной таможенной службы по предоставлению государственной услуги выдачи и отзыва квалификационных аттестатов специалистов по таможенным операциям».

аккредитация (например: государственная аккредитация образовательной деятельности¹⁴);

квотирование (например: квоты на осуществление иностранными гражданами трудовой деятельности¹⁵);

регистрация (например: регистрация права на недвижимое имущество и сделок с ним, регистрация кредитных организаций).

Разрешение является родовым понятием по отношению ко всем формам разрешительной лицензии (в том числе, и лицензии). Вместе с тем, разрешительная деятельность может непосредственно осуществляться в форме предоставления «разрешений» (а также «специальных разрешений»): например, разрешение на осуществление деятельности по организации и проведению азартных игр в игровой зоне.

При осуществлении прокурорского надзора необходимо учитывать отсутствие четкого разграничения в законодательстве различных форм разрешительной деятельности и разрешительных процедур. На практике термины «лицензия», «разрешение» и «специальное разрешение» зачастую используются одновременно (когда определение лицензии раскрывается через понятие «разрешение» и, напротив, после употребления последнего термина в скобках следует пояснение – «лицензия»), что создает предпосылки для необоснованного усмотрения контролирующих органов.

Указанный перечень основных форм разрешительной деятельности нельзя назвать исчерпывающим. Фактически разрешительная деятельность имеет значительно более многогранный характер, реализуясь путем «предоставления права», «включения в реестр», «удостоверения» и иных атипичных форм (например, ведение реестра туроператоров в соответствии со ст. 4.1 Федерального закона от 24.11.1996 № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации»).

Нередко разрешительными по сути являются полномочия, не имеющие соответствующего наименования («разрешение», «лицензия» и т.п.). Сделать вывод о разрешительном характере такой деятельности можно лишь путем комплексного анализа ее правового регулирования и практики правоприменения. Так, разрешительный характер имеет

¹⁴ Ст. 92 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

¹⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 22.12.2006 № 783 «О порядке определения исполнительными органами государственной власти потребности в привлечении иностранных работников и формирования квот на осуществление иностранными гражданами трудовой деятельности в Российской Федерации».

осуществляемый в соответствии со ст. 23, 26, 27 Жилищного кодекса Российской Федерации органами местного самоуправления перевод жилого помещения в нежилое помещение и нежилого помещения в жилое помещение, осуществляемый в форме уведомления, согласование ими переустройства и (или) перепланировки жилых помещений. Причем нарушения этого порядка относятся к числу наиболее распространенных нарушений законодательства в области жилищных отношений.

2. Типичные нарушения законов

1. Типичные нарушения, допускаемые органами государственной власти и органами местного самоуправления при принятии нормативных правовых актов, регулирующих осуществление разрешительных процедур:

– *неправомерная подмена уведомительного (заявительного) порядка реализации прав (осуществления отдельных видов деятельности, действий) разрешительным;*

– *принятие нормативных правовых актов, устанавливающих разрешительный порядок в случаях, не предусмотренных федеральным законодательством, либо в противоречии ему;*

Субъектами Российской Федерации осуществляется неправомерное возложение на граждан и юридических лиц обязанности прохождения различного рода разрешительных процедур, не предусмотренных федеральным законодательством.

Так, в Алтайском крае незаконное возложение на осуществляющих таксомоторные перевозки предпринимателей обязанности по регистрации в специальном реестре явилось основанием для отрицательного заключения на проект нормативного правового акта, а в дальнейшем и для оспаривания прокурором одного из районов Положения об организации перевозок пассажиров и багажа легковыми такси, утвержденного решением районного Совета народных депутатов. В связи с отклонением представительным органом местного самоуправления протеста, прокурором района инициировано обращение в суд с заявлением о признании правового акта недействительным в части. Решением районного суда требования прокурора удовлетворены.

По свидетельству правоприменительной практики в последнее время распространение получило введение скрытой формы лицензирования (в виде разного рода дополнительной сертификации, получения разрешений на право торговли, свидетельств, аттестации, регистрации и т.п.).

Например, прокурор обратился в суд с заявлением о признании противоречащим федеральному законодательству и недействующим постановления главы одного из районов П-ского края от 07.02.2008 № 99 «О Порядке выдачи паспорта места осуществления деятельности по оказанию услуг, выполнению работ, изготовлению и реализации товаров». Данным актом субъектам предпринимательства предписывалось при открытии объектов в сфере торговли и услуг (а для уже действующих объектов – в течение календарного года) оформить специальные «Паспорта места осуществления деятельности по оказанию услуг, выполнению работ, изготовлению и реализации товаров», с трехлетним сроком действия. Для получения Паспорта необходимо было предоставить семь документов утвержденной формы, содержащих информацию о виде и наименовании объекта (склада, магазина, павильона, киоска, лотка и др.), его местоположении, ассортименте продукции, площади занимаемого помещения, количестве рабочих мест, товарообороте и т.д. В случае изменения условий деятельности Паспорт подлежал переоформлению в 15-дневный срок, а по истечении срока действия – продлению. Решением суда требования прокурора удовлетворены.

Нередко предпосылкой для необоснованного введения разрешительного режима органами власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления является неупорядоченность законодательства, его коллизии и пробелы. В частности, условия для нарушения прав субъектов предпринимательства создают недостатки Закона РФ от 14.05.1993 № 4979-1 «О ветеринарии», который относит к полномочиям субъекта Российской Федерации в области ветеринарии регистрацию специалистов, занимающихся предпринимательской деятельностью. Вместе с тем, какие-либо ориентиры этой деятельности, ее характер (уведомительный; разрешительный), цели, пределы полномочий региональных органов в этой области федеральным законодательством не определены.

Распространены факты установления административных барьеров, ограничивающих свободное перемещение товаров и услуг на территории Российской Федерации и нарушающих единство экономического пространства путем прохождения разрешительных процедур. Такие нарушения в первую очередь связаны с изданием незаконных правовых актов органами государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления. Нередко потенциал разрешительной системы неправомерно используется для создания препятствий к доступу отечественного бизнеса на региональные рынки продовольственной, промышленной, алкогольной продукции и иных товаров народного потребления.

– установление не предусмотренной федеральным законодательством платы за осуществление разрешительных процедур;

Например, по инициативе заместителя прокурора Т-ской области отменено изданное заместителем Главы Администрации (Губернатора) области с нарушением требований ч. 3 ст. 15 Федерального закона «О защите конкуренции» Положение о порядке оказания консультационных услуг по вопросам лицензирования образовательной деятельности учреждений среднего и высшего профессионального образования, в соответствии с которым право оказывать консультационные услуги по вопросам лицензирования образовательной деятельности было предоставлено хозяйствующему субъекту – ООО «Б.» на платной основе. Устанавливалась обязанность общества выдавать соискателям лицензии справки, подтверждающие готовность документов для представления в лицензирующий орган и предупреждать их о предусмотренной законодательством ответственности. Стоимость и порядок расчетов за консультационные услуги ООО «Б.» утверждались директором субъекта предпринимательства по согласованию с лицензирующим органом.

По свидетельству практики, нередко деятельность контролирующих и лицензирующих органов регулируется письмами, телефонограммами, памятками иными ненормативными актами органов исполнительной власти рекомендательного характера, либо противоречащими закону нормативными актами, что создает почву для нарушений прав невластных субъектов и коррупционных проявлений.

Например, прокуратурой одного из субъектов Российской Федерации был установлен факт применения органами МЧС Инструкции о порядке подготовки и выдачи заключений о соблюдении на объектах соискателя лицензии требований пожарной безопасности, утвержденной начальником соответствующего УГПС УВД. Данным актом был установлен не исчерпывающий перечень документов, характеризующих противопожарное состояние объекта, которые необходимо приложить к заявлению соискателя лицензии, а также предусмотрена возможность истребования иной документации. Для получения акта (протокола) замера сопротивления изоляции электрических сетей соискатели лицензии вынуждены были обращаться в лабораторию филиала одного из ОАО или электроизмерительную лабораторию индивидуального предпринимателя К. Такой акт выдавался им за плату.

– *неправомерное усложнение разрешительного порядка;*

Так, повсеместно выявляются незаконные нормативные правовые акты органов государственной власти и местного самоуправления в

сфере строительства, связанные с созданием искусственных административных барьеров для получения разрешений на строительство и оформления земельно-правовых отношений.

2. Типичные нарушения, допускаемые в ходе разрешительной деятельности, при осуществлении контроля (надзора) за соблюдением разрешительного порядка;

– *создание административных барьеров, предъявление незаконных требований о прохождении разрешительных процедур;*

– *выдача разрешений неуполномоченным субъектом (с превышением пределов предоставленной компетенции);*

Предоставление таких разрешений (по сути не обладающих юридической силой) создает реальные предпосылки для нарушения прав субъектов предпринимательской деятельности, наступления неблагоприятных для них материальных последствий.

– *несоблюдение сроков принятия решения о предоставлении (отказе в предоставлении) разрешения;*

Так, по результатам проведенной органами прокуратуры проверки соблюдения прав граждан при участии в долевом строительстве многоквартирных домов были установлены многочисленные факты нарушений сроков выдачи разрешительной документации (в первую очередь, предусмотренного ч.7 ст. 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации 3-месячного срока проведения экспертизы), что затягивает процедуру предоставления разрешений на строительство, нарушает права застройщиков, способствует незаконному осуществлению строительства в отсутствие надлежаще оформленных документов.

– *неуведомление (несвоевременное уведомление) соискателя разрешения о предоставлении разрешения (отказе в предоставлении);*

– *неправомерный отказ в предоставлении разрешения соискателю, отвечающему установленным законодательством требованиям (по непредусмотренным основаниям), истребование дополнительных документов для прохождения разрешительной процедуры.*

– *применение в ходе разрешительной деятельности принудительных мер воздействия к субъектам предпринимательства с нарушением установленного законом порядка (в том числе, принятие не предусмотренных законом мер, дифференциация принимаемых мер в зависимости от организационно-правовой формы субъектов предпринимательства: места деятельности, срока работы на рынке, контрагентов по сделкам и т.п. в целях создания преимущественного положения на рынке отдельным хозяйствующим субъектам);*

– неправомерная передача разрешительных функций неуполномоченным органам (организациям);

Распространено неправомерное наделение разрешительными полномочиями хозяйствующих субъектов, вопреки требованиям федерального законодательства.

В том числе, вопреки требованиям ст.ст. 2, 5 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», на территории ряда регионов функции органов государственного контроля (надзора) незаконно передавались государственным учреждениям, не входящим в систему органов исполнительной власти. Так, в Белгородской области и Краснодарском крае структурные подразделения органов местного самоуправления и муниципальные учреждения незаконно наделялись функциями по контролю за градостроительной деятельностью.

– неправомерное взимание платы в ходе осуществления контрольно-надзорных процедур, вопреки требованиям ст. 3 Федерального закона от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»;

Распространение имеет как непосредственное наделение разрешительными полномочиями хозяйствующих субъектов (прежде всего, учреждений), так и осуществление ими на платной основе сопутствующих процедур, относящихся к функциональным обязанностям соответствующих органов (предварительное рассмотрение, экспертиза документов, проведение согласований, составление договоров и т.п.). Нередко совершение органами публичной власти юридически значимых действий разрешительного характера в отношении субъектов предпринимательства обуславливается прохождением не предусмотренных законом платных процедур, экспертных исследований в определенных организациях.

Так, прокуратурой г. С. опротестовано постановление главы города, которым в нарушение ст. 31 Федерального закона «Об автомобильных дорогах и дорожной деятельности в Российской Федерации», ст. 15, 19 Федерального закона «О защите конкуренции» муниципальное унитарное предприятие «Д.» наделялось полномочиями органа местного самоуправления по осуществлению подготовки к предоставлению специальных разрешений на перевозку автомобильным транспортом крупногабаритных и тяжеловесных грузов. За изготовление бланка разрешений и предоставление консультационных услуг с

владельцев и пользователей автомобильным транспортом взималась плата в размере 2500 руб., поступавшая на счет предприятия. Протест удовлетворен.

Прокуратурой г. К. опротестованы устав Муниципального унитарного предприятия «Управление благоустройства» и Положение о санитарно-технической инспекции указанного предприятия, в соответствии с которыми оно незаконно наделялось полномочиями по оформлению и выдаче разрешений на распространение наружной рекламы, по осуществлению контроля за размещением средств наружной рекламы, за размещением и эксплуатацией платных парковок, за санитарным состоянием города. Данные функции в соответствии со статьей 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» отнесены к полномочиям органов местного самоуправления и на основании части 3 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции» не могут быть переданы каким-либо хозяйствующим субъектам. Протесты рассмотрены и удовлетворены.

Во исполнение договора, неправомерно заключенного между органом внутренних дел и ЗАО «Р.», должностные лица подразделений ГИБДД незаконно привлекали коммерческую организацию для заполнения свидетельств о регистрации транспортных средств и внесения сведений в автоматизированную базу учета транспортных средств с использованием компьютерного оборудования. При этом с лиц, обратившихся за проведением регистрационных действий, наряду с уплатой государственной пошлины, неправомерно взимались денежные средства за предоставление услуг по компьютерной обработке документов. По данным фактам прокуратурой внесено представление.

– несоблюдение требований Указа Президента Российской Федерации от 03.03.1998 № 224 «Об обеспечении взаимодействия государственных органов в борьбе с правонарушениями в сфере экономики» по сообщению в правоохранительные органы о фактах правонарушений;

– несоблюдение требований законов при предоставлении соискателям разрешений необходимых для их получения заключений (промежуточных разрешений);

Имеют место факты предоставления условных заключений по результатам проводимой в порядке п. 4 ст. 49 Градостроительного кодекса РФ государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий. Во многих случаях заключения экспертизы содержат условия, обязательные для исполнения, что фактически

соответствует отрицательному заключению экспертизы и не предусмотрено нормативными требованиями к составу, содержанию и порядку оформления заключения данной экспертизы.

Несоответствие требованиям законов заключений, согласований, иных «промежуточных разрешений» ставит под угрозу законность предоставления основного разрешения.

– нарушения законодательства об административных правонарушениях при привлечении физических и юридических лиц к административной ответственности в разрешительной сфере;

– нарушения иных требований Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

3. Вопросы, подлежащие проверке прокурором

Характер и круг вопросов, которые будут исследоваться прокурором в ходе проверочных мероприятий, зависят прежде всего от типа проверки (по сигналу об отдельном правонарушении или плановая), специфики и сферы деятельности поднадзорного объекта.

Вопросы, подлежащие выяснению при проведении проверки, можно условно разбить применительно к стадиям разрешительного производства, в рамках которых осуществляются конкретные разрешительные процедуры:

1. В ходе проверки на основных стадиях разрешительного производства (предварительная; сбор и анализ информации; принятие решения; его исполнение; контроль (надзор) за соблюдением лицами, получившими разрешение, установленных требований и условий), прежде всего, необходимо выяснить вопросы, касающиеся соблюдения разрешительными органами законодательно установленных пределов своей компетенции:

- осуществляются ли разрешительные процедуры в рамках компетенции конкретного разрешительного органа (должностного лица);

- не допускается ли неправомерная передача разрешительных полномочий (в том числе, по рассмотрению заявлений соискателей, проведению их экспертизы, оформлению документов, осуществлению контроля (надзора) за разрешенной деятельностью) неуполномоченным на это субъектам (в частности, совмещающим указанные функции с осуществлением хозяйственной деятельности);

- не допускается ли в ходе разрешительной деятельности расширенное толкование полномочий органа, осуществляющего разре-

шительные процедуры, замена предоставлением разрешений иных установленных законом способов реализации прав (например, предоставление разрешений вместо рассмотрения уведомлений, заявлений, осуществления учетных функций, выдачи справок и т.п.).

Компетенция разрешительных органов (должностных лиц, осуществляющих разрешительные процедуры) устанавливается нормативными правовыми актами, принимаемыми на различных уровнях публичной власти. Наиболее обширными полномочиями по осуществлению разрешительных процедур наделены органы исполнительной власти (на федеральном уровне – федеральные службы).

Органами, непосредственно предоставляющими разрешения, являются органы, осуществляющие лицензирование, регистрацию, аттестацию и т.п. процедурную деятельность с выдачей актов-разрешений.

Органы, предоставляющие «промежуточные» разрешения являются своего рода «промежуточным звеном». Они предоставляют различного рода «разрешения на получение разрешения», заключения, согласования, проводят предварительные экспертизы, без которых собственно разрешительная деятельность была бы невозможной¹⁶.

По свидетельству практики, ненадлежащее осуществление уполномоченными органами «промежуточного» этапа в выдаче разрешений затягивает разрешительный процесс, создавая условия для дальнейших злоупотреблений и ущемления прав субъектов предпринимательства.

Необходимо учитывать, что разрешительные процедуры реализуются не только государственными органами, но и иными организациями (их должностными лицами), например:

государственными корпорациями¹⁷;

различного рода коллегиальными органами при органах исполнительной власти, которые фактически осуществляют властно-распорядительную деятельность;

Прокурорской практикой выявлялись факты неправомерного создания органами государственной власти субъектов Российской Феде-

¹⁶ См., напр.: Постановление Правительства РФ от 06.05.2011 № 352 (ред. от 08.08.2013) «Об утверждении перечня услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления федеральными органами исполнительной власти государственных услуг и предоставляются организациями, участвующими в предоставлении государственных услуг, и определении размера платы за их оказание».

¹⁷ См., например: ст. 55 Градостроительного кодекса Российской Федерации, ст. 7 Федерального закона от 01.12.2007 № 317-ФЗ (ред. от 25.06.2012) «О государственной корпорации по атомной энергии «Росатом».

рации и органами местного самоуправления структур (как правило, межведомственного характера), подменяющих либо дублирующих деятельность лицензирующих органов. Учреждение разного рода координативных структур (обычно «комиссий» из представителей региональных органов исполнительной власти, правоохранительных, контролирующих органов, общественных организаций) нередко сопровождалось наделением их отдельными полномочиями лицензирующих органов: по предварительному рассмотрению документов, выработке решений о предоставлении лицензий, контролю за соблюдением лицензиатами лицензионных требований и условий.

коммерческими и некоммерческими организациями (прежде всего, государственными и муниципальными учреждениями).

Например, в ведении Минтранса России находится ФАУ «Российский речной регистр», который является некоммерческой организацией, осуществляющей классификацию и освидетельствование судов внутреннего и смешанного (река - море) плавания, и действует на основании Устава. Практика прокурорского надзора свидетельствует о распространении нарушений законов в деятельности данной организации и ее подразделений. В том числе, ФАУ «Российский Речной Регистр» выдают свидетельства о годности к плаванию судов, не отвечающие установленным требованиям. В ходе проверки на судах, прошедших освидетельствование Речного регистра, транспортными прокурорами выявлены факты использования не сертифицированного спасательного оборудования, не соответствующих судовым документам двигателей, навигационных приборов с контрафактным программным обеспечением и др. Установлены случаи незаконного продления Речным регистром сроков действия классификационных свидетельств пассажирских судов и необоснованного переноса ежегодного переосвидетельствования на более длительный срок. Ненадлежащее осуществление разрешительных функций создает в данном случае угрозы для безопасного функционирования транспортной системы¹⁸.

Нередко организации, подведомственные государственным или муниципальным органам, оказывают платные услуги, «сопутствующие» предоставлению разрешений (справки, консультации и т.п.), принимают участие в осуществлении контрольных функций.

¹⁸ См.: Прокурорский надзор за исполнением законов о безопасности (антитеррористической, экологической и эксплуатации) на внутреннем водном транспорте: пособие / [Л.И.Александрова, Т.А. Диканова, В.В. Ястребов, С.Б. Топоркова]; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2012. С. 55.

Основная нагрузка по организации предоставления государственных и муниципальных услуг в виде предоставления разрешений лежит на многофункциональных центрах предоставления государственных и муниципальных услуг, осуществляющих свою деятельность по принципу «одного окна». Как свидетельствует практика прокурорского надзора, в ряде субъектов Российской Федерации должным образом не организовано оказание государственных и муниципальных услуг в многофункциональных центрах. В том числе, ненадлежащим образом обеспечивается информирование заинтересованных лиц о предоставляемых услугах: на информационных стендах в многофункциональных центрах отсутствуют регламенты предоставления услуг, информация о размере и порядке уплаты государственной пошлины за выдачу разрешений на различные виды хозяйственной деятельности и др. В свободном доступе в многофункциональных центрах отсутствуют бланки необходимых для получения услуг документов, не обеспечивается предоставление копировально-множительных услуг, не имеется доступа на безвозмездной основе к справочным правовым системам, а также мест для сидения и столов (стоек) для оформления документов. Не соблюдаются требования закона об обеспечении транспортной доступности и доступности для маломобильных граждан, оказании услуг по обеспечению бесплатного доступа к Единому portalу государственных и муниципальных услуг и региональному portalу государственных и муниципальных услуг.

При осуществлении надзора следует иметь ввиду также компетенцию отдельных видов саморегулируемых организаций с обязательным членством по осуществлению разрешительных процедур (прежде всего, в градостроительной сфере). Допускаемые органами управления саморегулируемых организаций нарушения законов в некоторых случаях связаны с истребованием излишней документации, созданием иных барьеров для допуска субъектов предпринимательства к осуществлению конкретной деятельности.

При проведении проверок также устанавливается:

- соответствует ли законодательству наименование разрешений, предоставление которых осуществляется в ходе конкретных разрешительных процедур; не допускается ли дробление видов деятельности (действий), на осуществление которых предоставляются разрешения;
- надлежащим ли образом произведена регламентация разрешительной деятельности (имеются ли необходимые административные регламенты); соответствует ли законам применяемый порядок выдачи разрешений;

- не допускается ли разрешительным органом истребование от соискателей разрешений документов, выходящих за пределы установленного законодательством перечня, необходимого для предоставления конкретного разрешения;

- соблюдаются ли в ходе предоставления разрешений установленные законодательством требования, касающиеся осуществления документооборота в электронной форме, получения документов путем межведомственного взаимодействия (межведомственных запросов) (например, ст. 19 Федерального закона от 22.11.1995 № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции», Постановление Правительства Российской Федерации от 16.07.2012 № 722 «Об утверждении Правил предоставления документов по вопросам лицензирования в форме электронных документов»);

- не предъявляется ли разрешительными органами требований к субъектам предпринимательства о необходимости прохождения не предусмотренных законом «промежуточных» разрешительных процедур (различного рода согласований, заключений и т.п.) для получения «основного» разрешения;

- соблюдаются ли в ходе разрешительной практики требования законодательства, регламентирующие доступ субъектов предпринимательства к информации о деятельности разрешительных органов, в том числе, предусмотренные ст. 6 Федерального закона от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении государственных органов и органов местного самоуправления»: по обнародованию (опубликованию) соответствующими органами информации о своей деятельности в средствах массовой информации и сети «Интернет»; размещению информации о своей деятельности в помещениях, занимаемых указанными органами, и в иных отведенных для этих целей местах (в первую очередь, непосредственно используемых для осуществления разрешительных процедур); предоставлению пользователям информации по их запросу о результатах разрешительной деятельности;

- обеспечивается ли доступность обращения за предоставлением государственных и муниципальных услуг в виде разрешений в том числе для лиц с ограниченными возможностями здоровья (ст. 4 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»);

- не допускается ли взимание с соискателей разрешений не предусмотренной законодательством платы (в том числе, через посредниче-

ство неуполномоченных на участие в осуществлении разрешительных процедур хозяйствующих субъектов);

- не имеется ли неправомерного воспрепятствования в получении разрешений;

- соблюдаются ли сроки реализации конкретных разрешительных процедур; не допускается ли необоснованное продление таких сроков, избирательность в исчислении периода осуществления разрешительных процедур.

Допускаемая разрешительными органами избирательность при исчислении сроков осуществления разрешительных процедур, их неравномерный характер (по отношению к различным субъектам предпринимательской деятельности: когда в отношении одних предпринимателей предоставление разрешений осуществляется в максимально краткие сроки, в отношении других - затягивается) может свидетельствовать о наличии коррупционных проявлений, совершении властными органами (должностными лицами) неправомерных действий, направленных на ограничение конкуренции;

- надлежащим ли образом организован контроль (надзор) за соблюдением лицами, получившими разрешение, установленных требований и условий.

При проведении проверки в конкретном органе, осуществляющем разрешительные процедуры, исчерпывающе изучаются материалы отказов в выдаче разрешений. Внимание прокурора должно быть акцентировано на выяснении вопросов:

об обоснованности отказа;

о наличии у должностного лица (коллегиального органа), принявшего решение об отказе, соответствующих полномочий;

о своевременности вынесения решения об отказе;

о своевременности уведомления соискателя об отказе;

о мотивированности соответствующего решения об отказе.

2. В ходе осуществления **факультативных стадий разрешительного производства** (аттестация, аккредитация разрешенной деятельности; переоформление, продление разрешений; применение мер принуждения, прекращение действия правонаделительных актов).

При проведении прокурорских проверок необходимо устанавливать: соответствует ли закону применяемый порядок аккредитации и аттестации разрешенной деятельности, не возлагается ли в этом случае на субъектов предпринимательства не предусмотренных законом обременений, не создает ли проведение «факультативных» разрешительных процедур административных барьеров для осуществления уже разрешенной деятельности.

В некоторых случаях законодательством предусмотрена возможность переоформления, продления разрешений. Проверка исполнения законов при осуществлении такого рода разрешительных процедур должна включать вопросы, направленные, прежде всего, на выявление фактов нарушений прав субъектов предпринимательской деятельности, допускаемых ввиду несоблюдения сроков переоформления или продления разрешений, истребования дополнительной информации, взимание платы, размер которой превышает установленный.

Более конкретные вопросы для проведения проверки на этом участке формулируются в зависимости от вида предоставляемого разрешения. Так, Федеральным законом № 99-ФЗ в настоящее время предусмотрено бессрочное действие лицензий (соответственно отсутствует и необходимость продления их действия). Вместе с тем, ст. 18 данного Федерального закона установлен порядок переоформления лицензии. Поскольку зачастую нарушения прав субъектов предпринимательства допускаются именно в ходе переоформления лицензий (продления срока их действия, когда это предусмотрено законом), необходимо выяснять:

- не допускается ли лицензирующим органом расширительное толкование случаев, при которых требуется переоформление лицензий;
- не устанавливаются ли лицензирующим органом препятствия для субъектов предпринимательства в осуществлении лицензируемого вида деятельности до переоформления лицензии, когда это прямо предусмотрено законом;
- не допускается ли требований о предоставлении субъектами предпринимательства дополнительных, не предусмотренных законом, документов, для переоформления лицензии (вывод об этом можно сделать путем изучения лицензионных дел, ведение которых предусмотрено ст. 16 данного Федерального закона, а также общедоступной информации, размещенной непосредственно в лицензирующем органе, на его сайте в сети Интернет, предназначенной для соискателей лицензии и лицензиатов, иных материалов, содержащих переписку лицензирующего органа и лицензиатов);
- не допускается ли ограничение способов предоставления лицензиатом (его правопреемником) в лицензирующий орган необходимых для переоформления лицензии документов (непосредственное предоставление; направление заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении; направление заявления о переоформлении лицензии в форме электронного документа, подписанного электронной подписью);

- соблюдается ли требование об обязательном составлении лицензирующим органом описи предоставляемых на переоформление лицензии заявления и документов; о вручении лицензиату (направлении ему заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении) копии этой описи с отметкой о дате приема указанных заявления и документов в день их приема;

- соблюдается ли установленный законом срок (в течение трех рабочих дней со дня приема заявления и документов для переоформления лицензии) для вручения лицензиату (направления заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении) уведомления о необходимости устранения в тридцатидневный срок выявленных нарушений и (или) представления документов, которые отсутствуют;

- соблюдается ли право лицензиата на получение переоформленной лицензии в форме электронного документа;

- соблюдается ли установленный законом срок (в течение трех рабочих дней со дня представления лицензиатом надлежащим образом оформленного заявления о переоформлении лицензии и в полном объеме прилагаемых к нему документов) для принятия лицензирующим органом решения о рассмотрении этого заявления и прилагаемых к нему документов или (в случае их несоответствия законодательно установленным требованиям) о возврате этого заявления и прилагаемых к нему документов;

- надлежащим ли образом мотивируются лицензирующим органом причины такого возврата;

- соблюдается ли установленный законом срок (в течение десяти рабочих дней со дня приема заявления о переоформлении лицензии и прилагаемых к нему документов) для их рассмотрения лицензирующим органом и проверки достоверности;

- соблюдается ли установленный законом срок (в течение тридцати рабочих дней со дня приема заявления о переоформлении лицензии и прилагаемых к нему документов) для переоформления лицензии в случаях, предусмотренных ч. 17 ст. 18 Федерального закона № 99-ФЗ (когда проводится проверка соответствия лицензиата лицензионным требованиям при выполнении новых работ, оказании новых услуг, составляющих лицензируемый вид деятельности, и (или) при осуществлении лицензируемого вида деятельности по адресу места его осуществления, не указанному в лицензии);

- не допускается ли отказ в переоформлении лицензии по основаниям, не предусмотренным частью 7 статьи 14 Федерального закона № 99-ФЗ.

Допускаемые на факультативных стадиях разрешительного производства нарушения закона нередко связаны с применением органами, осуществляющими разрешительные процедуры, не предусмотренных законом мер оперативного воздействия к субъектам предпринимательской деятельности или нарушением порядка их применения. В особенности этот касается приостановления действия или аннулирования (отмены) разрешений.

Например, Федеральным законом № 99-ФЗ предусмотрена возможность приостановления действия лицензии и ее аннулирование (в судебном порядке). Иных мер воздействия на лицензиатов лицензирующие органы применять не вправе. Например, незаконным в настоящее время будет вынесение предупреждения лицензиату в связи с выявленными нарушениями лицензионных требований (Федеральный закон № 99-ФЗ такой меры воздействия не предусматривает). Основания приостановления действия лицензии установлены ч.1 ст. 20 Федерального закона № 99-ФЗ.

Соответствующими полномочиями по привлечению к административной ответственности и назначению административного наказания в виде административного приостановления деятельности наделены лишь судьи, а также уполномоченные должностные лица Ростехнадзора¹⁹.

Вместе с тем, специальным лицензионным законодательством (ст. 1 Федерального закона № 99-ФЗ), а также законодательством, регламентирующим осуществление иных разрешительных процедур, как правило, предусматривается возможность по самостоятельному применению разрешительными органами внесудебных мер принуждения (например, в сфере лицензирования профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг).

В некоторых случаях законодательством устанавливается возможность аннулирования разрешений на основании предписаний органов государственного контроля (надзора), непосредственно не осуществляющих выдачу этих разрешений. Например, в соответствии с ч. 9.2 ст. 19 Федерального закона от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе» разрешения на установку и эксплуатацию рекламной конструкции, выданные органом местного самоуправления муниципального района или органом местного самоуправления городского округа с нарушением требований настоящей статьи, подлежат аннулированию на основании

¹⁹ См., например: Приказ Ростехнадзора от 12.12.2012 № 712 «Об утверждении Административного регламента по исполнению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по осуществлению государственного надзора за безопасным ведением работ, связанных с использованием недр».

предписания антимонопольного органа. Кроме того, такие разрешения могут быть аннулированы во внесудебном порядке предоставившим их органом местного самоуправления муниципального района или органом местного самоуправления городского округа в случаях, предусмотренных ч. 18 ст. 19 настоящего Федерального закона.

Необходимо также учитывать, что особенностью составов административных правонарушений в разрешительной сфере является широкое применение санкций в виде административного приостановления деятельности, а значит – и возможности для использования временного запрета деятельности для разрешительных органов. Нарушения порядка применения временного запрета деятельности существенно ограничивают права субъектов предпринимательства. В том числе, имеются случаи когда временный запрет деятельности применяется без предусмотренных ч. 1 ст. 27.16 КоАП оснований (заполняется типовый бланк без указания на исключительность ситуации, мотивов, подтверждающих непосредственную угрозу, и т.п.); за правонарушения, не предусматривающие назначение административного наказания в виде административного приостановления деятельности; вне рамок производства по конкретному делу об административном правонарушении; без составления протокола о временном запрете деятельности; путем лишения индивидуальных предпринимателей или законных представителей юридических лиц возможности давать объяснения при составлении протокола о временном запрете деятельности вопреки требованиям ч. 3 ст. 27.16 КоАП.

Таким образом, при проведении проверки необходимо выяснять:

- соблюдаются ли разрешительными органами (иными органами, осуществляющими государственный контроль (надзор) за соблюдением разрешительного порядка) пределы предоставленной им компетенции в ходе применения мер оперативного воздействия к субъектам предпринимательства, имеющим разрешения на конкретный вид деятельности (действия);
- не допускаются ли ими применение тех мер принуждения, которые могут быть использованы только в судебном порядке;
- не допускаются ли ими применение не предусмотренных законодательством мер принуждения;
- не допускаются ли нарушения установленного порядка применения мер принуждения (в том числе, порядка соответствующего документирования нарушений);
- соблюдается ли административно-юрисдикционными органами установленная КоАП РФ процедура временного запрета деятельности

(ст. 27.16 КоАП РФ) и иные административно-процессуальные требования при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях в отношении субъектов предпринимательства (индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, их должностных лиц).

4. Специфика принятия мер прокурорского реагирования

В первую очередь, в поле зрения прокурора находятся незаконные правовые акты, создающие правовую основу для нарушения установленного разрешительного порядка, ущемления прав субъектов предпринимательства.

Анализ практики прокурорского надзора свидетельствует о том, что в большинстве регионов имеют место административные барьеры в сфере реализации государственных функций, связанных с разрешительными процедурами.

Например, прокурором А-ской области внесено требование об изменении постановления Правительства области, которым утвержден порядок выдачи и переоформления разрешения на осуществление деятельности по перевозке пассажиров и багажа легковым такси на территории области. Установлено, что на заявителей (юридических лиц и индивидуальных предпринимателей) возлагалось обременение по нотариальному удостоверению отдельных документов, которые предоставляются одновременно с заявлением на получение разрешения; постановлением не был предусмотрен порядок оформления должностными лицами уполномоченного органа принятого решения о возврате заявителю заявления и прилагаемых к нему документов без рассмотрения; отсутствовала четкая регламентация права заявителей на внесудебное обжалование решений уполномоченного органа и т.д. Требование прокурора удовлетворено в полном объеме.

Прокурорами применяются адекватные меры реагирования в связи с выявляемыми фактами принятия несоответствующих федеральному законодательству нормативных правовых актов (муниципальных правовых актов), наделяющих властными функциями хозяйствующих субъектов.

Например, приказом министра промышленности, энергетики и транспорта одного из субъектов Российской Федерации утверждён Устав государственного казённого учреждения, где в нарушение требований ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О

защите конкуренции» определялось, что учреждение является некоммерческой организацией, созданной для реализации отдельных функций министерства промышленности, энергетики и транспорта края. Тогда как в соответствии с требованиями ст. 6 Бюджетного кодекса РФ его создание могло преследовать лишь цель обеспечения реализации полномочий органов государственной власти. Кроме того, учреждение незаконно наделялось функциями по государственному контролю и самостоятельно осуществляло проверки исполнения перевозчиками условий договоров на право выполнения регулярных перевозок пассажиров и багажа на маршруте межмуниципального сообщения, соблюдения ими требований законодательства; регистрацию паспортов маршрутов межмуниципального сообщения; разрешительные функции по выдаче карточек соответствия. По результатам рассмотрения протеста Устав приведен в соответствии с требованиями законодательства, осуществление полномочий по контролю прекращено.

В результате прокурорского реагирования приводятся в соответствие с законодательством нормативные правовые акты, устанавливающие разрешительный порядок за пределами предоставленной компетенции.

Так, постановлением главы органа местного самоуправления сельского поселения А-ской обл. был утвержден административный регламент администрации муниципального образования по предоставлению муниципальной услуги «Выдача разрешений на право организации розничного рынка, в том числе ярмарок». Вместе с тем, органы местного самоуправления поселений не наделены полномочиями по выдаче разрешений на право организации розничного рынка, указанные действия находятся в компетенции администрации муниципального района. По указанным основаниям прокуратурой района в адрес главы сельсовета направлен протест, который рассмотрен и удовлетворен, незаконный правовой акт отменен.

Решение об отказе в предоставлении, продлении, переоформлении, аннулировании разрешения субъекту предпринимательства, приостановлении его действия принадлежит к числу ненормативных правовых актов и оспаривается в рамках арбитражного судопроизводства.

Как разъяснил Высший арбитражный суд Российской Федерации, прокурор вправе обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании недействительным ненормативного правового акта, если полагает, что оспариваемый акт не соответствует закону или иному нормативному правовому акту и нарушает права и законные интересы неопределенного круга лиц или иные публичные интересы в сфере

предпринимательской и иной экономической деятельности (абзац первой части 1 статьи 52, часть 2 статьи 198 АПК РФ)²⁰.

Как правило, при выявлении фактов создания разрешительными органами административных барьеров для субъектов предпринимательства прокурорами используются полномочия по внесению представлений.

В частности, права предпринимателей нарушаются органами местного самоуправления при переводе жилого помещения в нежилое: от предпринимателей необоснованно требуется заключение договоров о санитарном содержании закрепленных территорий. Вместе с тем реализация волеизъявления собственника жилого помещения о переводе жилого помещения в нежилое помещение обеспечивается нормами ЖК РФ. Перечень необходимых документов, предоставляемых в уполномоченный орган, исчерпывающе определен ч. 2 ст. 23 ЖК РФ. Органы местного самоуправления не вправе требовать предоставления каких-либо дополнительных документов. В противном случае выдача разрешения на перевод жилого помещения в нежилое, подписание акта о вводе в эксплуатацию объекта необоснованно ставится в зависимость от выполнения владельцами помещений условий, не предусмотренных законом.

По условиям договоров, заключенных в К-ской обл. с 22 индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами, осуществляющими деятельность на территории города, территориальное управление согласовывало использование нежилых помещений под осуществление предпринимательской деятельности согласно проектной документации, а предприятия принимали на себя обязательства по санитарному содержанию закрепленной территории согласно Правилам внешнего благоустройства. При этом за неисполнение обязательств по договору на предпринимателей возлагалась административная ответственность согласно региональному законодательству. Аналогичная ситуация сложилась с предпринимателями, обратившимися за выдачей акта приемочной комиссии о вводе в эксплуатацию объекта недвижимого имущества. В связи с выявленными нарушениями, в адрес главы администрации муниципального образования «Город Киров» внесено представление об устранении нарушений требований законодательства и прав предпринимателей, которое удовлетворено.

В ходе проверок выявляются нарушения требований законодательства при приеме документов для целей выдачи (переоформления) лицензии и при составлении актов выездных и документарных проверок

на предмет соблюдения лицензионных требований. В нарушение требований п. 7 ст. 13 Федерального закона № 99-ФЗ, ст. 16 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в лицензионных делах отсутствуют сведения о вручении соискателю лицензии копии описи принятых документов, в актах выездных и документарных проверок на предмет соблюдения лицензионных требований не указываются данные, предусмотренные типовой формой акта.

Так, в актах внеплановых выездных и документарных проверок, проведенных департаментом здравоохранения В-ской области, для целей выдачи (переоформления) лицензии в отношении ряда хозяйствующих субъектов отсутствовали номера актов, сведения о виде проверки. По результатам проверки внесено представление, которое рассмотрено и удовлетворено.

При этом основным нарушением прав предпринимателей в процессе разрешительных процедур, влекущим прокурорское реагирование, остается нарушение установленных законом сроков рассмотрения их заявлений (обращений).

Повсеместное распространение нарушений порядка предоставления государственных и муниципальных услуг в виде различного рода разрешений существенно деформирует состояние законности и требует от прокуроров принципиального реагирования.

Допускаются нарушения прав заявителей на своевременное предоставление государственных и муниципальных услуг, от предпринимателей истребуются дополнительные документы, разрешительными органами не учитывается необходимость налаживания эффективного межведомственного взаимодействия для обеспечения установленного законом порядка прохождения разрешительных процедур.

Так, прокуратурой выявлены факты истребования в органе местного самоуправления у заявителей документов, не предусмотренных законом, при оказании муниципальной услуги «Выдача разрешений на строительство объектов капитального строительства». В нарушение п. 1 ч. 1 ст. 7 Федерального закона № 210-ФЗ, ч. 10 ст. 51 Градостроительного кодекса РФ при выдаче разрешений на строительство торговых павильонов истребовались копии свидетельств о государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя, копии паспортов. В адрес главы администрации города внесено представление, по результатам рассмотрения которого нарушения устранены.

²⁰ Постановление Пленума ВАС РФ от 23.03.2012 № 15 (ред. от 25.01.2013) «О некоторых вопросах участия прокурора в арбитражном процессе».

Прокурорами выявлялись факты отсутствия надлежащего межведомственного взаимодействия различных уполномоченных органов с налоговыми органами при осуществлении разрешительных процедур. Например, в силу ч. 17 ст. 19 Федерального закона от 22.11.1995 № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» срок действия лицензии на производство и оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции продлевается по просьбе лицензиата на основании представляемых налоговым органом по межведомственному запросу лицензирующего органа сведений об отсутствии задолженности по уплате налогов и сборов. Между тем, в одном из регионов в связи с непредставлением налоговым органом лицензирующему органу сведений на лицензиатов, осуществляющих розничную продажу алкогольной продукции, в 2012 - 2013 г.г. 11 хозяйствующим субъектам было отказано в продлении срока действия лицензии. При этом на момент подачи заявлений о продлении срока действия лицензии задолженность по налогам и сборам фактически отсутствовала. Руководителю департамента внесено представление.

Частую *административные регламенты уполномоченных органов по предоставлению государственных услуг по выдаче разрешений и лицензий на различные виды деятельности не соответствуют действующему законодательству. Ими предусматривается более длительный срок выдачи заявителю лицензии или ее копии, отсутствует возможность получения государственных услуг в электронной форме, не соответствуют действующему законодательству перечень представляемых заявителем документов и основания отказа в выдаче лицензии. Регламенты не содержат состав, последовательность и сроки выполнения административных процедур, требования к порядку их выполнения (в том числе в электронной форме).*

Например, прокуратурой А-ской области установлено, что отдельные нормы административного регламента предоставления региональным органом исполнительной власти государственной услуги «Лицензирование розничной продажи алкогольной продукции» противоречили требованиям законодательства. В соответствии с ч. 3.2 ст. 19 Федерального закона от 22.11.1995 № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» для получения лицензии на розничную продажу алкогольной продукции заявитель не должен пред-

ставлять в лицензирующий орган копию технического паспорта либо выписки из технического паспорта со схемой и экспликацией торговых и складских помещений, а в случае отсутствия документов, подтверждающих наличие у него стационарных торговых объектов и складских помещений, такие документы представляются по межведомственному запросу. Прокуратурой области на незаконный правовой акт принесен протест, который рассмотрен и удовлетворен в полном объеме.

Необходимо учитывать, что в ходе осуществления надзора могут быть выявлены факты преступных деяний должностных лиц разрешительных органов, прежде всего, коррупционной направленности (например, предусмотренные ст. 169, 289, 290 УК РФ). В этом случае материалы направляются для решения вопроса об уголовном преследовании в порядке п.2 ч.2 ст. 37 УПК РФ.



ШАПИЕВА Ольга Гасановна

Заместитель начальника управления по надзору за соблюдением прав предпринимателей Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации – начальник отдела по надзору за законностью проверок органов контроля,
доктор юридических наук.

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ ПО НАДЗОРУ ЗА ЗАКОННОСТЬЮ ПРОВЕРОК ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) И МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ

Защита прав субъектов предпринимательства и обеспечение свободы экономической деятельности способствует экономическому и социальному прогрессу общества.

Согласно Конституции РФ в России как демократическом правовом государстве в качестве основ конституционного строя гарантируются свободное перемещение товаров, услуг, финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности (ст. 1, ч. 1; ст. 8, ч. 1). Соответственно, ст. 34 (ч. 1) Конституции РФ закрепляет право каждого на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, а ст. 71 (п. «в») относит регулирование и защиту прав и свобод человека и гражданина к предметам ведения России;

По смыслу приведенных конституционных положений в России должны создаваться максимально благоприятные условия для функционирования экономической системы в целом, что предполагает необходимость стимулирования свободной, основанной на принципах

самоорганизации хозяйственной деятельности предпринимателей как основных субъектов рыночной экономики и принятия специальных мер, направленных на защиту их прав и законных интересов при осуществлении государственного регулирования экономики и тем самым на достижение конституционной цели оптимизации вмешательства государства в регулирование экономических отношений.

В ч. 1 ст. 17 Конституции РФ закреплено, что в Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права в соответствии с российской Конституцией.

Интеграция России в международное сообщество сопровождается все возрастающим значением в правовом регулировании норм международного права и международных договоров РФ, которые являются составной частью правовой системы нашей страны.

Права субъектов малого и среднего предпринимательства, наряду с другими правами и свободами граждан и их объединений, подлежат признанию, уважению, соблюдению и защите со стороны правового государства и всех его органов - как государственной, так и муниципальной власти. В этой связи в Российской Федерации установлены гарантии прав субъектов малого и среднего предпринимательства, создана эффективная система поддержки малого и среднего предпринимательства.

В целях реализации программы государственной поддержки предпринимателей приняты ряд нормативных правовых актов.

Основным законом, обеспечивающим права предпринимателей в процессе осуществления государственного контроля (надзора), является **Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294 - ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»** (далее - Закон № 294 - ФЗ). Правовой механизм, предусмотренный Федеральным законом № 294-ФЗ, призван обеспечивать гарантии и защиту прав субъектов малого и среднего предпринимательства при осуществлении государственного контроля (надзора).

В предмет правового регулирования указанного закона входят общественные отношения, возникающие между юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями и органами государственного и муниципального контроля при проведении проверок соблюдения юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями обязательных требований к товарам (работам, услугам), установленных федеральными законами или принимаемыми в соот-

ветствии с ними нормативными правовыми актами Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований.

Закон № 294 – ФЗ не только конкретизировал регулируемые им отношения, но и внес существенные коррективы в перечень мероприятий по контролю и в перечень видов государственного контроля (надзора), на которые положения Закона не распространяются.

Субъектами правового регулирования в соответствии с Законом № 294 –ФЗ являются юридические лица и индивидуальные предприниматели, федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, уполномоченные на проведение государственного контроля (надзора). Нормы закона распространяются на все виды государственного и муниципального контроля, за исключением действий уполномоченных органов государственного контроля (надзора), связанных с проведением оперативно-розыскных мероприятий, дознания, предварительного следствия, прокурорского надзора и правосудия, налогового, банковского, валютного, бюджетного надзора, контроля на финансовых рынках.

Кроме того, положения Закона не применяются также к отношениям, связанным с проведением государственного метрологического надзора; государственного контроля (надзора) в области безопасности движения; контроля безопасности при использовании атомной энергии; таможенного контроля; санитарно-карантинного, карантинного фитосанитарного и ветеринарного контроля в пунктах перехода Государственной границы Российской Федерации; транспортного контроля (в пунктах пропуска транспортных средств через Государственную границу Российской Федерации, а также в стационарных и передвижных пунктах на территории Российской Федерации); государственного контроля (надзора), проводимого администрациями морских, речных портов и инспекторскими службами гражданской авиации аэропортов на территориях указанных портов; государственного контроля (надзора) на железнодорожном транспорте и государственного контроля в области защиты государственной тайны.

Федеральный закон впервые устанавливает виды государственного контроля (надзора), особенности организации и проведения проверок при осуществлении которых могут устанавливаться другими федеральными законами.

Данная правовая норма имеет свои особенности:

- она устанавливает исчерпывающий перечень видов государственного контроля (надзора);

- другими федеральными законами устанавливается не порядок организации и проведения проверок в целом, а лишь некоторые особенности организации и проведения проверок по определенным в законе моментам: в части, касающейся вида, предмета, оснований проведения проверки, сроков и периодичности их проведения, уведомлений о проведении внеплановых выездных проверок и согласования проведения внеплановых выездных проверок с органами прокуратуры;

- особенности организации и проведения проверок могут устанавливаться другими федеральными законами, а могут и не устанавливаться.

Так, в соответствии с ч. 4 ст. 1 Закона № 294-ФЗ особенности организации и проведения проверок в части, касающейся вида, предмета, оснований проведения проверок, сроков и периодичности их проведения, уведомлений о проведении внеплановых выездных проверок и согласования проведения внеплановых выездных проверок с органами прокуратуры, могут устанавливаться другими федеральными законами.

В силу п. 1 ч. 4 ст. 1 Закона № 294-ФЗ при осуществлении государственного контроля за соблюдением антимонопольного законодательства Российской Федерации особенности организации и проведения проверок в части, касающейся вида, предмета, оснований проведения проверок, сроков и периодичности их проведения, уведомлений о проведении внеплановых выездных проверок и согласования проведения внеплановых выездных проверок с органами прокуратуры устанавливаются Федеральным законом от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Такого рода особенности организации и проведения проверок могут устанавливаться не только в отношении государственного контроля за соблюдением антимонопольного законодательства Российской Федерации, но и в отношении некоторых иных видов деятельности, оказывающих непосредственное влияние на формирование конкурентной среды: государственного надзора за деятельностью саморегулируемых организаций; государственного надзора в сфере рекламы; государственного контроля (надзора) в сферах естественных монополий и в области регулируемых государством цен (тарифов) (п. п. 1, 4, 8, 20, 21 ч. 4 ст. 1 указанного Закона).

Государственный надзор за деятельностью саморегулируемых организаций осуществляется в соответствии с Законом № 294 – ФЗ, Постановлением Правительства РФ от 22.11.2012 № 1202 «Об утверждении Положения о государственном надзоре за деятельностью саморегулируемых организаций».

Согласно статьи 1 Федерального закона от 01.12.2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» (далее – Закон № 315 – ФЗ) порядок осуществления государственного надзора за соблюдением саморегулируемыми организациями, объединяющими субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности определенных видов могут устанавливаться федеральными законами.

В соответствии Законом № 315 - ФЗ под саморегулированием понимается самостоятельная и инициативная деятельность, которая осуществляется субъектами предпринимательской или профессиональной деятельности, содержанием которой являются разработка и установление стандартов и правил указанной деятельности, а также контроль за соблюдением требований указанных стандартов и правил.

Законом о саморегулировании не ограничивается право создания субъектами предпринимательской или профессиональной деятельности саморегулируемой организации в зависимости от осуществляемого вида деятельности.

При этом объединение в одной саморегулируемой организации субъектов предпринимательской деятельности и субъектов профессиональной деятельности определенного вида может предусматриваться другими федеральными законами.

В настоящее время обязательное саморегулирование предусмотрено Градостроительным кодексом Российской Федерации; Федеральным законом от 30.12.2008 № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности»; Федеральным законом от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»; Федеральным законом от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости»; Федеральным законом от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе»; Федеральным законом от 29.07.1998 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»; Федеральным законом от 23.11.2009 № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; Федеральным законом от 08.12.1995 № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации»; Федеральным законом от 30.12.2008 № 316-ФЗ «О патентных поверенных».

Таким образом, надзор за деятельностью саморегулируемых организаций осуществляются органами контроля, наделенными полномочиями по надзору в соответствующих сферах деятельности.

Лицензионный контроль за образовательной деятельностью проводится лицензирующим органом в соответствии с Законом № 294-ФЗ, Законом Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об обра-

зовании», Федеральным законом от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (далее - Закон № 99-ФЗ), постановлением Правительства Российской Федерации от 16 марта 2011 г. № 174 «Об утверждении Положения о лицензировании образовательной деятельности», иными нормативными правовыми актами.

Объем полномочий федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции определен с Законом № 294-ФЗ, статьей 30 Федерального закона от 31 мая 2002 года № 62 «О гражданстве Российской Федерации».

При осуществлении федерального государственного надзора в области связи особенности организации и проведения проверок в части, касающейся вида, предмета, оснований проведения проверок, сроков и периодичности их проведения, уведомлений о проведении внеплановых выездных проверок и согласования проведения внеплановых выездных проверок с органами прокуратуры, могут устанавливаться другими федеральными законами (пункт 6 часть 4 статья 1 Закона № 294-ФЗ).

В соответствии с пунктом 1 статьи 27 Федерального закона от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи» под федеральным государственным надзором в области связи понимаются деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическими и физическими лицами требований, установленных настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации в области связи, посредством организации и проведения проверок указанных лиц, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, и деятельность указанных федеральных органов исполнительной власти по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения указанных требований при осуществлении юридическими и физическими лицами своей деятельности.

В пункте 2 указанной нормы предусмотрено, что федеральный государственный надзор в области связи осуществляется уполномоченными федеральными органами исполнительной власти в соответствии с их компетенцией в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Такой порядок установлен Постановлением Правительства Российской Федерации от 02.03.2005 № 110, в соответствии с пунктом 5 кото-

рого контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации о лицензировании в области связи включает в себя осуществление проверок: а) соблюдения лицензионных условий, установленных в лицензиях на осуществление деятельности в области оказания услуг связи; б) выявления лиц, осуществляющих деятельность по возмездному оказанию услуг связи без соответствующих лицензий.

К отношениям, связанным с осуществлением федерального государственного транспортного надзора, в том числе с организацией и проведением проверок субъектов надзора, применяются положения с учетом особенностей организации и проведения проверок, установленных статьей 28 Воздушного кодекса Российской Федерации, статьей 11 Федерального закона от 24.07.1998 № 127 - ФЗ «О государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок и об ответственности за нарушение порядка их выполнения», статьей 6.1 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации, статьей 4.1 Кодекса внутреннего водного транспорта Российской Федерации, статьей 20.1 Федерального закона от 10.01.2003 № 17 - ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации», а также статьей 3.1 Федерального закона от 08.11.2007 № 259 – ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта», Постановлением Правительства РФ от 19.03.2013 № 236 «О федеральном государственном транспортном надзоре».

В соответствии с пунктом 12 части 4 статьи 1 Закона № 294-ФЗ особенности организации и проведения проверок государственного надзора за соблюдением трудового законодательства могут устанавливаться другими федеральными законами.

Согласно абзацу 1 статьи 353 Трудового кодекса Российской Федерации федеральный государственный надзор за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, осуществляется федеральной инспекцией труда в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Постановлением Правительства РФ от 01 сентября 2012 г. № 875 утверждено Положение о федеральном государственном надзоре за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права.

В соответствии с пунктами 7 и 8 данного Положения федеральный государственный надзор в сфере труда осуществляется посредством проведения плановых и внеплановых проверок, выдачи обязательных для исполнения предписаний об устранении нарушений, составления протоколов об административных правонарушениях в пределах пол-

номочий государственных инспекторов труда, подготовки других материалов (документов) о привлечении виновных к ответственности в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Плановые и внеплановые проверки проводятся в форме документальных проверок и (или) выездных проверок в порядке, предусмотренном Законом № 294-ФЗ с учетом особенностей, установленных Трудовым кодексом Российской Федерации.

Свои особенности имеет также федеральный государственный надзор в области обеспечения радиационной безопасности. Федеральным законом от 09.01.1996 № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения» введена статья 10.1, устанавливающая особенности организации и проведения проверок при осуществлении федерального государственного надзора в области обеспечения радиационной безопасности.

Правовые, экономические и социальные основы обеспечения безопасной эксплуатации опасных производственных объектов определены Федеральным законом от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (далее - Закон о промышленной безопасности).

В соответствии с пунктом 3 статьи 16 Закона о промышленной безопасности к отношениям, связанным с осуществлением федерального государственного надзора в области промышленной безопасности, организацией и проведением проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, применяются положения Закона № 294-ФЗ с учетом особенностей организации и проведения проверок, установленных пунктами 4 - 10 статьи 16 Закона о промышленной безопасности.

Согласно подпункту «б» пункта 7 статьи 16 Закона о промышленной безопасности основанием для проведения внеплановой проверки является, в том числе, поступление в орган государственного надзора обращений и заявлений граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, информации от органов государственной власти (должностных лиц органов государственного надзора), органов местного самоуправления, из средств массовой информации о фактах нарушений обязательных требований, о несоответствии обязательным требованиям используемых зданий, помещений, сооружений, технических устройств, оборудования и материалов, осуществляемых технологических процессов, если такие нарушения создают угрозу причинения вреда жизни, здоровью людей, вреда животным, растениям, окружающей среде, безопасности государства, имуществу физических и юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу,

угрозу возникновения аварий и (или) чрезвычайных ситуаций техногенного характера либо влекут причинение такого вреда, возникновение аварий и (или) чрезвычайных ситуаций техногенного характера.

К отношениям, связанным с осуществлением федерального государственного надзора в области безопасности гидротехнических сооружений, повреждение которых может привести к возникновению чрезвычайных ситуаций, организацией и проведением проверок, применяются положения Закона № 294 – ФЗ с учетом особенностей организации и проведения проверок, установленных Федеральным законом «О безопасности гидротехнических сооружений».

Постановлением Правительства РФ от 27.10.2012 № 1108 «О федеральном государственном надзоре в области безопасности гидротехнических сооружений» (вместе с «Положением о федеральном государственном надзоре в области безопасности гидротехнических сооружений».

В силу статьи 6.1 Федерального закона от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» (далее - Закон № 69-ФЗ) к отношениям, связанным с осуществлением федерального государственного пожарного надзора, организацией и проведением проверок организаций, применяются положения Федерального закона № 294-ФЗ с учетом особенностей организации и проведения проверок.

Предметом проверки указанного надзора является соблюдение на объекте защиты, используемом (эксплуатируемом) организацией в процессе осуществления своей деятельности (на лесных участках, на подземных объектах, при ведении горных работ, при производстве, транспортировке, хранении, использовании и утилизации взрывчатых материалов промышленного назначения) требований пожарной безопасности. Таким образом, предметом проверки при осуществлении федерального государственного пожарного надзора является не соблюдение юридическим лицом обязательных требований, а соблюдение на объекте защиты требований пожарной безопасности.

В ежегодном плане проведения плановых проверок, приказе (распоряжении) органа государственного пожарного надзора о назначении проверки, акте проверки дополнительно указываются наименование и место нахождения объекта защиты, в отношении которого соответственно планируется проведение мероприятий по контролю и фактически были проведены указанные мероприятия, наименование его правообладателя (правообладателей).

В соответствии со статьей 6.1 Закона № 69-ФЗ орган федерального государственного пожарного надзора проводит проверку не в отноше-

нии юридического лица, а в отношении эксплуатируемых объектов защиты, к которым согласно статье 2 Федерального закона от 22.07.2008 № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» (далее - Закон № 123-ФЗ) относятся, в том числе, здания и сооружения.

В силу статьи 5 Закона № 123-ФЗ требования пожарной безопасности на объектах защиты должны соблюдаться постоянно в ходе их эксплуатации независимо от того, какие именно лица являются их собственниками или пользователями и независимо от их смены. В целях обеспечения постоянного планового контроля за соблюдением при эксплуатации объектов защиты требований пожарной безопасности законодатель в статье 6.1 закона № 69-ФЗ предусмотрел, что в ежегодном плане проведения плановых проверок дополнительно указываются наименование и место нахождения объекта защиты, в отношении которого соответственно планируется проведение мероприятий по контролю.

Согласно статье 54 Градостроительного кодекса Российской Федерации предметом государственного строительного надзора является проверка выполнения требований, установленных Кодексом и иными нормативными правовыми актами в области градостроительной деятельности.

Положением об осуществлении государственного строительного надзора в Российской Федерации, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 февраля 2006 г. № 54 (далее - Положение), установлено, что осуществление надзора направлено на предупреждение, выявление и пресечение допущенных застройщиком, заказчиком, а также лицом, осуществляющим строительство на основании договора с застройщиком или заказчиком, нарушений законодательства о градостроительной деятельности, в том числе технических регламентов, и проектной документации.

На основании пункта 8 Положения надзор осуществляется органом государственного строительного надзора с даты получения им в соответствии с частью 5 статьи 52 Кодекса извещения о начале работ до даты выдачи заключения о соответствии построенного, реконструированного, отремонтированного объекта капитального строительства требованиям технических регламентов (норм и правил), иных нормативных правовых актов и проектной документации, в том числе требованиям в отношении энергетической эффективности и требованиям в отношении оснащённости объекта капитального строительства приборами учета используемых энергетических ресурсов.

Государственный надзор в области организации и проведения азартных игр и за проведением лотерей осуществляется в соответствии с Законом № 294-ФЗ с учетом особенностей организации и проведения проверок, установленных Федеральным законом «О лицензировании отдельных видов деятельности», а также «Положением о лицензировании деятельности по организации и проведению азартных в букмекерских конторах и тотализаторах», утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 16.12.2011 № 1130.

Закон № 294-ФЗ регулируя отношения в области организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля и защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении такого контроля (надзора) и устанавливает:

- порядок организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля;

- порядок взаимодействия органов, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля, при организации и проведении проверок;

- права и обязанности органов, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля, их должностных лиц при проведении проверок;

- права и обязанности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, меры по защите их прав и законных интересов.

В статье 3 Закона № 294-ФЗ закреплены основополагающие принципы правового регулирования отношений в сфере защиты прав предпринимателей. К ним отнесены:

- преимущественно уведомительный порядок начала осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности;

- презумпция добросовестности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей;

- открытость и доступность для юридических лиц, индивидуальных предпринимателей нормативных правовых актов РФ, муниципальных правовых актов, соблюдение которых проверяется при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, а также информации об организации и осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, о правах и об

обязанностях органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля, их должностных лиц, за исключением информации, свободное распространение которой запрещено или ограничено законодательством РФ;

- проведение проверок в соответствии с полномочиями органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, их должностных лиц;

- недопустимость проводимых в отношении одного юридического лица или одного индивидуального предпринимателя несколькими органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля проверок исполнения одних и тех же обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами;

- недопустимость требования о получении юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями разрешений, заключений и иных документов, выдаваемых органами государственной власти, органами местного самоуправления, для начала осуществления установленных Законом № 294-ФЗ отдельных видов работ, услуг в случае представления указанными лицами уведомлений о начале осуществления предпринимательской деятельности;

- ответственность органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля, их должностных лиц за нарушение законодательства РФ при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля;

- недопустимость взимания органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля с юридических лиц, индивидуальных предпринимателей платы за проведение мероприятий по контролю;

- финансирование за счет средств соответствующих бюджетов проводимых органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля проверок, в том числе мероприятий по контролю;

- разграничение полномочий федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ в соответствующих сферах деятельности, уполномоченных на осуществление регионального государственного контроля (надзора), на основании федеральных законов и законов субъектов РФ.

Среди новых принципов защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля в новом Законе закрепляются такие принципы, как:

- принцип преимущественно уведомительного порядка начала осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности;

- принцип недопустимости проводимых в отношении одного юридического лица или одного индивидуального предпринимателя несколькими органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля проверок исполнения одних и тех же обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами;

- принцип недопустимости требования о получении юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями разрешений, заключений и иных документов, выдаваемых органами государственной власти, органами местного самоуправления, для начала осуществления установленных Закона № 294-ФЗ отдельных видов работ, услуг в случае представления указанными лицами уведомлений о начале осуществления предпринимательской деятельности;

- принцип разграничения полномочий федеральных органов исполнительной власти в соответствующих сферах деятельности, уполномоченных на осуществление федерального государственного контроля (надзора), органов государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствующих сферах деятельности, уполномоченных на осуществление регионального государственного контроля (надзора), на основании федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации.

Уведомительный порядок начала осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности предполагает исполнение следующих обязанностей:

- во-первых, закрепленную Законом обязанность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей уведомлять о начале осуществления предпринимательской деятельности уполномоченный федеральный орган исполнительной власти;

- во-вторых, обязанность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей сообщать в письменной форме дополнительно в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти сведения о следующих изменениях: изменение места нахождения юридического лица и (или) места фактического осуществления деятельности; изменение места жительства индивидуального предпринимателя; реорганизация юридического лица.

Уведомление о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности представляется после государственной регистрации и постановки на учет в налоговом органе до начала фактиче-

ского выполнения работ или предоставления услуг. Следует отметить, что обозначенный период может быть достаточно длительным. В свою очередь, подтверждением фактического выполнения работ или предоставления услуг могут являться соответствующие документы, подтверждающие факт выполнения и (или) оплаты работ.

Сведения об изменениях представляются не позднее чем в течение 10 рабочих дней с даты внесения соответствующих записей в Единый государственный реестр юридических лиц или Единый государственный реестр индивидуальных предпринимателей.

Следует отметить, что вышеперечисленные обязанности распространяется не на всех хозяйствующих субъектов, а только на тех, кто осуществляет выполнение работ и услуг в составе следующих видов деятельности:

1) предоставление гостиничных услуг, а также услуг по временному размещению и обеспечению временного проживания;

2) предоставление бытовых услуг;

3) предоставление услуг общественного питания организациями общественного питания;

4) розничная торговля (за исключением розничной торговли товарами, оборот которых ограничен в соответствии с федеральными законами);

5) оптовая торговля (за исключением оптовой торговли товарами, оборот которых ограничен в соответствии с федеральными законами);

6) предоставление услуг по перевозкам пассажиров и багажа по заказам автомобильным транспортом (за исключением осуществления таких перевозок по маршрутам регулярных перевозок, а также для обеспечения собственных нужд юридических лиц, индивидуальных предпринимателей);

7) предоставление услуг по перевозкам грузов автомобильным транспортом, грузоподъемность которого составляет свыше двух тонн пятисот килограммов (за исключением таких перевозок, осуществляемых для обеспечения собственных нужд юридических лиц, индивидуальных предпринимателей);

8) производство текстильных материалов, швейных изделий;

9) производство одежды;

10) производство кожи, изделий из кожи, в том числе обуви;

11) обработка древесины и производство изделий из дерева и пробки, за исключением мебели;

12) издательская и полиграфическая деятельность;

13) деятельность, связанная с использованием вычислительной тех-

ники и информационных технологий (за исключением указанной деятельности, осуществляемой в целях защиты государственной тайны).

После принятия Закона № 294 была начата большая работа по совершенствованию законодательства в сфере контроля. Так, Федеральным законом от 18.07.2011 № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Закона № 242-ФЗ) внесены изменения в федеральное законодательство, регулирующее вопросы организации и проведения проверок контролирующими органами.

В целях реализации Закона № 242-ФЗ правительственной комиссией по проведению административной реформы был утвержден график подготовки проектов нормативных правовых актов (Протокол от 14 октября 2011 г. № 126).

В целях организации контроля за правильным функционированием органов государственного и муниципального были приняты дополнительные меры. В соответствии с Концепцией административной реформы они касались уточнения предмета контроля и его организации,

С учетом основных итогов проведения административной реформы в Российской Федерации распоряжением Правительства РФ от 10 июня 2011 г. № 1021-р утверждена Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 - 2013 гг. (далее - Концепция 2011 - 2013 гг.), а также План мероприятий по реализации указанной Концепции. В ней сохранены основы Концепции административной реформы, что свидетельствует об актуальности большинства направлений совершенствования государственного управления, в том числе контроля и надзора.

В разделе III Концепции 2011 - 2013 гг. предусмотрены мероприятия по дальнейшей оптимизации государственных функций контроля и надзора, состава полномочий органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, а также отраслевые меры совершенствования разрешительной и контрольно-надзорной деятельности. Признано целесообразным детализировать законодательство Российской Федерации о порядке осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в части установления конкретного перечня всех видов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в законодательных актах.

В 2012 году работа по совершенствованию системы государственного (муниципального) контроля и надзора продолжена, особенно в части оптимизации контрольно-надзорных функций и процедур про-

ведения мероприятий по контролю. Так, на заседании Правительственной комиссии по проведению административной реформы, состоявшемся 21 февраля 2012 года, приняты решения по совершенствованию контрольно-надзорных функций в сфере деятельности Минпромторга России, Росстандарта, МЧС России и др.

В 2012 в определенной мере завершена работа по приведению отраслевых законов в соответствие с требованиями Закона № 242-ФЗ внесены изменения более чем в 60 федеральных законов, регулирующих порядок осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля в отдельных сферах общественной жизни: транспорта, связи, строительства, энергетики, сельского хозяйства, естественных монополий, охраны окружающей среды, оборота определенных видов продукции и т.д.

В соответствии с Законом № 294 на Минэкономразвития России возложены обязанности по разработке мер, направленных на совершенствование системы проверок, осуществлению мониторинга за соблюдением выполнения сводного плана контрольных мероприятий, подготовке предложений по совершенствованию законодательства о контроле и др.

В целях реализации Закона № 294-ФЗ **приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 30.04. 2009 № 141 «О реализации положений федерального закона ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»** утверждены:

типовая форма распоряжения или приказа органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля о проведении проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя согласно;

типовая форма заявления о согласовании органом государственного контроля (надзора), органом муниципального контроля с органом прокуратуры проведения внеплановой выездной проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя согласно;

типовая форма акта проверки органом государственного контроля (надзора), органом муниципального контроля юридического лица, индивидуального предпринимателя;

типовая форма журнала учета проверок юридического лица, индивидуального предпринимателя, проводимых органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля.

Шагом в реализации Закона № 294 – ФЗ явилось принятие **постановления Правительства РФ от 30.06.2010 № 489 «Об утверждении**

Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (далее – Правила).

Правила устанавливают порядок подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, их согласования и представления в органы прокуратуры, а также типовую форму ежегодного плана.

Современное развитие экономики и совершенствование законодательства в этой области существенно изменили прокурорский надзор.

В предмет прокурорского надзора согласно статьи 21 **Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»** входит соблюдение органами государственной власти и местного самоуправления, органами контроля, юридическими лицами Конституции РФ и исполнение ими законов, соответствие законам принимаемых этими субъектами правовых актов.

Предметом надзора за соблюдением прав и свобод хозяйствующих субъектов является соблюдение контролирующими органами при осуществлении государственного и муниципального контроля Конституции РФ, международных норм, федерального законодательства.

Согласно п.10 приказа Генерального прокурора РФ от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» в надзоре за исполнением законов контролирующими органами первостепенное значение необходимо придавать выполнению ими обязанностей по выявлению и пресечению правонарушений, проверять законность и полноту принятых названными органами мер по устранению нарушений и привлечению виновных к ответственности.

Новые полномочия прокуратуры, возложенные на нее в связи изменениями федерального законодательства в части **полномочий в сфере организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля** нашли свое регулирование в ведомственных нормативных правовых актах.

Согласно приказу Генерального прокурора Российской Федерации от 11.08.2010 № 313 «О порядке формирования органами прокуратуры ежегодного **сводного плана проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей**» (далее – Приказ № 313) представляемые в органы прокуратуры ежегодные планы проведения плановых проверок должны в полном объеме соответство-

вать типовой форме ежегодного плана проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Наделение прокуроров полномочиями в сфере согласования проверок привело к существенному снижению административного давления на предпринимателей и созданию благоприятных условий для развития бизнеса и инвестиционного климата в стране. Проводимая работа стала важной составляющей правозащитной деятельности прокуроров, стимулирующей органы контроля более ответственно подходить к реализации своих функций.

Приказом Генерального Прокурора Российской Федерации от 27.03.2009 № 93 «О реализации Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (ред. от 12.05.2010 N 200) (далее – Приказ № 93) установлен Порядок согласования органом государственного контроля (надзора), органом муниципального контроля с органами прокуратуры проведения внеплановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и типовые формы решений о согласовании либо отказе в проведении таких проверок.

В Российской Федерации важная роль в защите прав предпринимателей отводится институту уполномоченного по правам предпринимателей.

Федеральным законом от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ «**Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации**» создан институт уполномоченного по правам предпринимателей.

Особое значение для защиты прав предпринимателей имеет проверка проектов НПА, регулирующих порядок организации контроля и оказания услуг хозяйствующим субъектам, на соответствие федеральному законодательству.

Согласно п. 3 ч. 2 ст. 42 ФЗ № 294 к полномочиям федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих федеральный государственный контроль (надзор), относится разработка административных регламентов осуществления федерального государственного контроля (надзора) или проведения проверок в соответствующих сферах деятельности. Разработка и принятие указанных административных регламентов осуществляются в порядке, установленном Правительством Российской Федерации;

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 16.05.2011 № 373 (ред. от 18.12.2012) «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» ре-

гламенты разрабатываются федеральными органами исполнительной власти и органами государственного внебюджетного фонда, к сфере деятельности которых относится исполнение государственной функции, в соответствии с федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации и с учетом решений правительственных координационных органов, устанавливающих критерии, сроки и последовательность выполнения административных процедур (действий) и (или) принятия решений, а также иных требований к порядку исполнения государственных функций.

Перед прокурорами при осуществлении надзора за законностью проверок контролирующих органов встает задача проверки административных регламентов, определяющих порядок проведения проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей с точки зрения соответствия их федеральному законодательству.

Надзор в указанной сфере осуществляется в соответствии с требованиями приказов Генерального прокурора РФ от 17.09.2007 № 144 «О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления», от 02.10.2007 № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления».

Серьезным фактором, оказывающим негативное влияние на соблюдение прав субъектов предпринимательства, остается низкое качество нормотворчества, прежде всего органов местного самоуправления. Во многих регионах только благодаря усилиям органов прокуратуры формируются системы административных регламентов в качестве правовой основы предоставления публичных услуг.

В ходе надзора за соответствием нормативных правовых актов, регулирующих порядок организации и проведения проверок, имеется возможность отсеять принятие ряда нормативных правовых актов, которые могли бы повлечь массовые нарушения прав предпринимателей.

Таким образом, созданная нормативная правовая база обеспечивает защиту прав хозяйствующих субъектов в ходе формирования ежегодного сводного плана проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, согласования проведения внеплановых выездных проверок органов государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

Вместе с тем анализ правоприменительной практики указывает на необходимость совершенствования нормативно-правового регулирования вопросов, связанных с дополнительными мерами защиты субъектов малого и среднего бизнеса от неправомерных действий органов контроля при осуществлении контрольно-надзорной деятельности.



СИДОРКИН Василий Геннадьевич

Начальник отдела по надзору за исполнением законов о защите прав предпринимателей управления по надзору за соблюдением прав предпринимателей Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

ОСОБЕННОСТИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПРЕДОСТАВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ, В ТОМ ЧИСЛЕ В ЭЛЕКТРОННОЙ ФОРМЕ

Правовое регулирование

Президент Российской Федерации Путин В.В. в своем послании к Федеральному Собранию Российской Федерации от 22.12.2011 определил ряд практических задач модернизации страны, одной из которых является полномасштабный переход к бесконтактным технологиям документооборота при реализации государственных функций и оказании публичных услуг населению.

Президентом Российской Федерации особо отмечена масштабность указанного процесса: «С 1 июля следующего года (2012 г. – ред. автора) на электронное межведомственное взаимодействие должны перейти все регионы и многие муниципалитеты. Расширяются возможности граждан получать многие государственные и муниципальные услуги дистанционно, в том числе через использование соответствующего интернет-портала и с помощью универсальных электронных карт. Уже через несколько месяцев их пользователями станут миллионы людей из самых разных, включая отдаленные, регионов нашей страны. Граж-

данам будет проще общаться с государством в режиме реального времени, экономить, соответственно, и время, и деньги, не говоря уже о том, что электронные технологии обеспечивают лучшую прозрачность, крайне необходимую для противодействия коррупции»¹.

О том, что поставленные руководством страны задачи выполняются и использование информационных технологий становится неотъемлемой частью нашей жизни, свидетельствует статистика.

По данным Интернет-портала Правительства Российской Федерации, по состоянию на апрель 2013 года ежемесячная аудитория единого портала государственных и муниципальных услуг (функций) (далее – портал) составляет более 3,3 млн. посетителей. Количество пользователей, имеющих активированную регистрацию на портале, – более 3,7 млн. человек. В месяц через портал в электронном виде оказывается более 1,1 млн. государственных услуг².

Ключевым звеном поставленной задачи по модернизации страны в указанной сфере является исключение за счет внедрения электронных технологий личного контакта заявителя с должностным лицом, принимающим решение об оказании государственной или муниципальной услуги.

Отсутствие личного контакта при взаимодействии заявителей с органами власти является фактором, противодействующим коррупции.

С внедрением электронных технологий ликвидируются условия, понуждающие граждан давать взятки, в виде бесконечных очередей, необоснованных отказов в принятии документов, непредусмотренных законодательством процедур.

Один из этапов плана перехода на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде федеральными органами исполнительной власти (далее – план перехода), утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 17.10.2009 № 1555-р, обеспечивает возможность для заявителей осуществлять мониторинг хода предоставления государственной услуги или исполнения государственной функции в электронном виде. Заявитель, отправив по электронной почте заявление, имеет возможность отслеживать его прохождение в ведомстве. В законодательстве не раскрывается содержание понятия «мониторинг», но, как минимум, он предполагает возможность получения заявителем информации о принятии его обращения к производству.

¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 22.12.2011 // Российская газета. 2011. 23 дек.

² Интернет-портал Правительства Российской Федерации. Государственные услуги. URL:http://government.ru/gos_services/

Заключительный V этап плана перехода, конечный срок реализации которого для всех услуг наступил 01.01.2014, предоставляет возможность получения результатов предоставления государственных услуг и исполнения государственных функций в электронном виде, если это не запрещено федеральным законом.

Данный этап изначально реализован применительно к информационным услугам. Например, можно в электронной форме получить ответ о наличии задолженности по налогам и сборам, выписку из Единого государственного реестра юридических лиц или индивидуальной предпринимателей и иную справочную информацию.

Реализация заключительного этапа плана перехода позволяет существенно изменить жизнь граждан. Так, для сдачи налоговой отчетности больше не требуется идти в налоговую инспекцию и стоять в очереди, достаточно отправить ее по электронной почте и получить результат услуги в виде квитанции о принятии отчетности в электронной форме.

Предоставление государственных и муниципальных услуг хозяйствующим субъектам имеет свою специфику в сравнении с их предоставлением гражданам. Прежде всего у юридических лиц больший объем электронного документооборота. Кроме того, некоторые граждане из-за недостаточной компьютерной грамотности чаще предпочитают лично обращаться в органы и учреждения, предоставляющие государственные и муниципальные услуги.

Для определения роли прокурора в новой сфере правоотношений и организации действенного надзора необходимо учитывать основные цели указанной реформы.

Первое - это повышение качества предоставления государственных и муниципальных услуг, а также эффективности и результативности деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Второе - снижение издержек граждан и организаций на преодоление административных барьеров, исключение случаев поборов, повышение уровня доступности государственных и муниципальных услуг.

Третье - введение единообразного правового регулирования действий и процедур по предоставлению государственных и муниципальных услуг, а также контроля за их предоставлением.

Законодатель наделил прокурора исключительным правом возбуждения дел по ст. 5.63 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (Нарушение законодательства об организации предоставления государственных и муниципальных услуг).

Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 31.03.2008 № 53 «Об организации прокурорского надзора за соблюде-

нием прав субъектов предпринимательской деятельности» заложил основные направления надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности.

Информационным письмом Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 25.12.2012 № 76/1-354-12 о практике исполнения названного приказа прокурорам субъектов Российской Федерации предложено в докладных записках отдельно выделять вопросы, связанные с осуществлением надзора за соблюдением Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее - закон № 210-ФЗ) в отношении субъектов предпринимательской деятельности, в том числе при оказании им государственных услуг в электронном виде.

Закон № 210-ФЗ, принятый в рамках реализации Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах, одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 25.10.2005 № 1789-р, является основным правовым актом, регулирующим порядок взаимодействия физических и юридических лиц с органами государственной и муниципальной власти. Его действие распространяется на федеральные органы исполнительной власти, органы управления государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, а также на организации, участвующие в предоставлении (исполнении) государственных (муниципальных) услуг. Он устанавливает единые требования к процедурам предоставления государственных (муниципальных) услуг, их исполнения, а также к порядку взаимодействия указанных органов с гражданами и организациями.

Основным нововведением Закона № 210-ФЗ является отмена для граждан и организаций, обращающихся за получением услуг, обязанности подтверждать информацию о своих правах или иные данные, имеющиеся в распоряжении органов власти, и перенос этой обязанности на органы, которым она необходима.

В соответствии со ст. 7 Закона № 210-ФЗ запрещается требовать органам, предоставляющим государственные и (или) муниципальные услуги, от заявителя:

представления документов и информации или осуществления действий, представление или осуществление которых не предусмотрено нормативными правовыми актами;

представления документов и информации, в том числе подтверждающих внесение заявителем платы за предоставление государственных

и муниципальных услуг, которые находятся в распоряжении органов и организаций, предоставляющих государственные и муниципальные услуги, за исключением документов, включенных в определенный ч. 6 данной статьи перечень документов. Заявитель вправе представить указанные документы и информацию по собственной инициативе;

осуществления действий, в том числе согласований, необходимых для получения государственных и муниципальных услуг и связанных с обращением в иные государственные органы, органы местного самоуправления, организации, за исключением получения услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления государственных и муниципальных услуг.

В названной статье не содержится конкретного перечня документов или информации, которые запрещается требовать от заявителя. Для уточнения документов и информации, находящихся в распоряжении органов и организаций, предоставляющих государственные и муниципальные услуги, необходимо руководствоваться правовыми актами, определяющими их компетенцию.

Например, если для получения субсидии необходимо предоставление сведений о задолженности по налогам и сборам и выписки из Единого государственного реестра юридических лиц, то орган, оказывающий такую услугу, должен самостоятельно истребовать эти сведения из налоговой инспекции, являющейся уполномоченным органом в этой сфере.

Аналогичное требование ст. 7 Закона № 210-ФЗ относится и к всевозможным согласованиям, часто являющимся условием получения какой-либо услуги.

Поскольку государственные и муниципальные услуги охватывают почти все сферы деятельности органов власти, принятие Закона № 210-ФЗ предполагает пересмотр значительного количества нормативных правовых актов.

Например, п. 22 Административного регламента Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по предоставлению государственной услуги по лицензированию деятельности по эксплуатации взрывопожароопасных производственных объектов, утвержденный приказом Ростехнадзора от 12.12.2012 № 714, предусматривает необходимость для получения государственной услуги по прекращению действия лицензии предоставления документа, а также сведений от федерального органа исполнительной власти, осуществляющего государственную регистрацию юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, о дате внесения в соответствующий

единый государственный реестр записи о прекращении юридическим лицом деятельности или о прекращении физическим лицом деятельности в качестве индивидуального предпринимателя. Таким образом, от заявителя требуется документ (сведения), имеющиеся в распоряжении другого органа власти – ФНС России.

Возможная формулировка п. 22 указанного Регламента, не противоречащая требованиям Закона № 210-ФЗ, содержится в ст. 13 Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности». В соответствии с названной статьей данные документа, подтверждающего факт внесения сведений о юридическом лице в единый государственный реестр юридических лиц, заявителем указываются в заявлении о предоставлении лицензии. В этом случае от заявителя не требуется представить какой-либо документ, необходимые данные им указываются в заявлении.

Следует отметить, что законодателем проделана значительная работа по приведению действующей нормативной правовой базы в соответствие с требованием Закона № 210-ФЗ.

Так, Федеральным законом от 28.07.2012 № 133-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения ограничений для предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» внесены изменения в 40 различных федеральных законов, предусматривающие возможность предоставления заявителем документов, имеющихся в распоряжении государственных органов, только по собственной инициативе.

Аналогичная работа по внесению изменений также проведена в отношении нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти.

Обеспечить возможность сбора информации за заявителя призвана создаваемая в стране единая система межведомственного электронного взаимодействия. Она представляет собой федеральную государственную информационную систему, включающую информационные базы данных (далее - электронные сервисы), сведения об истории движения в системе взаимодействия электронных сообщений при предоставлении государственных и муниципальных услуг, а также программные и технические средства, обеспечивающие взаимодействие информационных систем.

Перечень документов (сведений), обмен которыми между органами и организациями при оказании государственных услуг и исполнении государственных функций осуществляется в электронном виде, перво-

начально утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 17.03.2011 № 442-р.

Например, Ростехнадзор указан в качестве получателя сведений о юридическом лице, содержащиеся в едином государственном реестре юридических лиц, для оказания государственной услуги по лицензированию деятельности по эксплуатации взрывопожароопасных производственных объектов. Органом, предоставляющим эти сведения, определена ФНС России.

Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.03.2011 № 442-р явилось важным шагом в построении системы межведомственного взаимодействия, но им охватывались не все государственные услуги.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 28.12.2011 № 1184 «О мерах по обеспечению перехода федеральных органов исполнительной власти и органов государственных внебюджетных фондов на межведомственное информационное взаимодействие в электронном виде» указанное распоряжение признано утратившим силу.

В соответствии с новым порядком органы, предоставляющие государственные услуги, самостоятельно утверждают перечень оказываемых ими государственных услуг, требующих межведомственного взаимодействия, и поддерживают его в актуальном состоянии. Ими должна быть разработана технологическая карта межведомственного взаимодействия, в которой определены перечень документов (сведений), необходимых для оказания государственной услуги, находящихся в распоряжении других органов и перечень таких органов, а также перечень межведомственных запросов и состав запрашиваемых в них сведений в отношении каждого обладателя информации.

Сроки и форматы предоставления сведений при осуществлении межведомственного взаимодействия определяются обладателем информации, за исключением органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления либо подведомственных им организаций. Для последних сроки и форматы предоставления сведений устанавливаются федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими нормативно-правовое регулирование в сфере ведения, в рамках которой предоставляется государственная услуга.

Перечень таких сведений и федеральных органов власти, утверждающих для региональных и местных органов власти требования к формату их предоставления, установлен распоряжением Правительства Российской Федерации от 29.06.2012 № 1123-р.

По сути названным распоряжением определен не только перечень федеральных органов власти, которые утверждают соответствующие требования для регионального и местного уровня, но и перечень сведений и документов, которые они должны предоставлять в рамках межведомственного взаимодействия другим органам, оказывающим услуги.

В частности, к ним относятся документы, подтверждающие принадлежность земельного участка к определенной категории земель, установленное разрешенное использование земельного участка, градостроительный план земельного участка, и иные документы, которые на сегодняшний день требуются от заявителей в силу сложившейся практики.

С 1 января 2015 г. к таким сведениям, предоставляемым в электронном виде, относятся сведения о государственной регистрации рождения, заключения брака и другая информация, имеющаяся в распоряжении органов ЗАГС.

Одним из механизмов повышения качества предоставления государственных (муниципальных) услуг, исполнения государственных (муниципальных) функций, предусмотренных Законом № 210-ФЗ, является утверждение федеральных, региональных и муниципальных программ повышения качества предоставления государственных (муниципальных) услуг, исполнения государственных (муниципальных) функций.

Законом № 210-ФЗ вводятся понятия «государственная (муниципальная) услуга», «заявитель», «межведомственный запрос», «административный регламент», «стандарт предоставления государственной (муниципальной) услуги, исполнения государственной (муниципальной) функции».

Под административным регламентом понимается нормативный правовой акт, содержащий последовательное описание административных процедур, совершаемых органом, предоставляющим государственную (муниципальную) услугу, (исполняющим) государственную (муниципальную) функцию, и содержащий, в установленном Законом № 210-ФЗ случае, стандарт предоставления государственной (муниципальной) услуги, исполнения государственной (муниципальной) функции.

В соответствии с Законом № 210-ФЗ стандарты деятельности государственных органов или органов местного самоуправления являются составной частью административных регламентов предоставления (исполнения) государственных (муниципальных) услуг (функций), предусматривающих количественные и качественные показатели до-

ступности и качества государственных (муниципальных) услуг (функций). При этом стандарты включаются в административный регламент в случае, если исполнение (предоставление) государственной (муниципальной) услуги (функции) инициируется запросом заявителя.

Законом № 210-ФЗ предусмотрено создание на территории субъектов Российской Федерации (муниципальных образований) многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг (далее - МФЦ) - государственных или муниципальных учреждений, созданных субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием в целях организации предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна», в соответствии с которым обращение заявителя за услугой осуществляется однократно, а взаимодействие с органами осуществляется многофункциональным центром без участия заявителя в соответствии с законодательством Российской Федерации и соглашениями о взаимодействии.

Государственной услугой является деятельность по реализации функций соответственно федерального органа исполнительной власти, государственного внебюджетного фонда, исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органа местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации полномочий органов, предоставляющих государственные услуги.

Государственная услуга входит в родовое понятие – государственная функция. На практике очень часто происходит их смешение, государственные функции называют государственной услугой.

Во всех наименованиях разделов портала федеральных органов исполнительной власти на официальном сайте www.gosuslugi.ru используется только термин «услуги», в то время как фактически они содержат и иные государственные функции, не являющиеся государственными услугами.

Так, по состоянию на май 2013 г. на портале Россельхознадзором размещена недостоверная информация о количестве оказываемых хозяйствующим субъектам государственных услуг, поскольку в них включены государственные функции, связанные с осуществлением государственного контроля.

В соответствии с Положением о федеральной государственной информационной системе «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» (далее – Положение о портале), утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 24.10.2011 № 861, на портале публикуются сведения из реестра государственных услуг (функций).

Федеральный реестр состоит из 4 разделов:

реестр государственных услуг (функций), предоставляемых (осуществляемых) федеральными органами исполнительной власти и органами государственных внебюджетных фондов;

реестр государственных услуг (функций), предоставляемых (осуществляемых) исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

реестр муниципальных услуг (функций), предоставляемых (осуществляемых) органами местного самоуправления;

справочная информация.

Приведенным требованиям портал соответствует. Однако в соответствии с Положением о портале каждый из перечисленных реестров должен содержать 4 вида сведений. В состав реестра государственных услуг (функций), предоставляемых (осуществляемых) федеральными органами исполнительной власти и органами государственных внебюджетных фондов должны входить сведения:

о государственных услугах, предоставляемых федеральными органами исполнительной власти и органами государственных внебюджетных фондов;

об услугах, предоставляемых участвующими в предоставлении государственных услуг учреждениями (организациями) и включенных в утверждаемый Правительством Российской Федерации перечень услуг, являющихся необходимыми и обязательными для предоставления государственных услуг федеральными органами исполнительной власти и органами государственных внебюджетных фондов;

об услугах, предоставляемых государственными учреждениями и иными организациями, в которых размещается государственное задание (заказ), и включенных в утверждаемый Правительством Российской Федерации перечень таких услуг;

о функциях, исполняемых федеральными органами исполнительной власти.

Указанное разграничение, за исключением некоторых региональных разделов, на портале отсутствует.

Вместе с тем Правительство Российской Федерации неслучайно произвело подобную классификацию. По общему правилу государственные и муниципальные услуги предоставляются безвозмездно³. Взимание платы, кроме государственной пошлины, за исполнение органами власти функций, также не предусмотрено. Более того, ч. 7 ст. 15 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» установлен прямой запрет на выдачу юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям предписаний или предложений о проведении за их счет мероприятий по контролю.

В то же время услуги, предоставляемые участвующими в предоставлении государственных услуг учреждениями (организациями) и включенные в утверждаемый Правительством Российской Федерации перечень услуг⁴, являющихся необходимыми и обязательными для предоставления государственных услуг федеральными органами исполнительной власти и органами государственных внебюджетных фондов, являются платными.

Услуги, предоставляемые государственными учреждениями и иными организациями, в которых размещается государственное задание (заказ), и включенных в утверждаемый Правительством Российской Федерации перечень таких услуг, в силу ч. 3 ст. 1 Закона № 210-ФЗ включаются также в реестр государственных или муниципальных услуг и предоставляются безвозмездно, если иное не предусмотрено законом. В данном случае речь идет о перечне услуг, оказываемых государственными и муниципальными учреждениями и другими организациями, в которых размещается государственное задание (заказ) или муниципальное задание (заказ), подлежащих включению в реестры государственных или муниципальных услуг и предоставляемых в электронной форме, утвержденном распоряжением Правительства Российской Федерации от 25.04.2011 № 729-р.

Таким образом, правильное отнесение услуг и функций к каждому из этих перечней имеет свои правовые последствия, на основании которого можно сразу определить необходимость их оплаты.

³ См.: ст. 8 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

⁴ См.: постановление Правительства Российской Федерации от 06.05.2011 № 352 «Об утверждении перечня услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления федеральными органами исполнительной власти государственных услуг и предоставляются организациями, участвующими в предоставлении государственных услуг, и определении размера платы за их оказание».

Координационным органом, образованным для обеспечения согласованных действий по выработке и реализации государственной политики в сфере развития и повышения уровня использования информационных технологий является Правительственная комиссия по использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности (далее – Правительственная комиссия).

Названная комиссия создана постановлением Правительства Российской Федерации от 26.08.2013 № 735 «О Правительственной комиссии по использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности» путем преобразования Правительственной комиссии по внедрению информационных технологий в деятельность государственных органов и органов местного самоуправления.

В результате преобразования повысился статус Правительственной комиссии (ее возглавил Председатель Правительства Российской Федерации⁵) и конкретизирована цель внедрения информационных технологий – для улучшения качества жизни и ведения предпринимательской деятельности.

В своей работе Правительственная комиссия для проверки достоверности предоставляемых ей сведений, а также необходимости обеспечения безусловного исполнения действующего законодательства во всех регионах страны активно использует надзорные функции органов прокуратуры.

На заседании Правительственной комиссии 07.11.2013 Министру связи и массовых коммуникаций Российской Федерации поручено направить в Генеральную прокуратуру Российской Федерации статистику использования органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления системы межведомственного электронного взаимодействия (далее - СМЭВ), а также обращение о проведении проверки в ряде отстающих регионов.

Подкомиссией по использованию информационных технологий при предоставлении государственных и муниципальных услуг Правительственной комиссии 18.05.2012 (протокол № 13) утвержден сводный перечень документов и сведений, необходимых исполнительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации и

⁵ См.: распоряжение Правительства Российской Федерации от 03.09.2013 № 1578-р «Об утверждении состава Правительственной комиссии по использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности».

органам местного самоуправления от отдельных федеральных органов исполнительной власти при предоставлении государственных и муниципальных услуг. Например, региональные и местные органы власти должны самостоятельно истребовать кадастровые паспорта из Росреестра; сведения о наличии или отсутствии регистрации лица по месту жительства и месту пребывания из ФМС России; справки о наличии (отсутствии) задолженности по уплате налоговых платежей из ФНС России и др. (всего 137).

Изучение представленной статистики показало, что в ряде регионов органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления не обращаются или в единичных случаях обращаются в федеральные органы исполнительной власти за необходимыми документами и сведениями. Так, количество электронных запросов в расчете на 1000 жителей в Республике Ингушетия составило 0; Тверской области – 0,3. Крайне низкий показатель обращений в федеральные органы исполнительной власти в Республике Адыгея – 1,1; Амурской области – 1,5; Курской области – 3,2; Курганской и Саратовской областях – 4,9. При этом некоторые регионы отстают от других более чем в 1000 раз. К примеру, в Краснодарском крае такой показатель составляет – 1,2, а в Еврейской автономной области – 1213,7; в Брянской области – 1,4, в г. Москве – 1490,2.

Данная информация свидетельствует о том, что в нарушение ст. 7 Закона № 210-ФЗ в некоторых субъектах Российской Федерации продолжается практика требования от заявителей документов и сведений, которые могут быть получены в рамках межведомственного электронного взаимодействия. При этом не всеми прокурорами субъектов Российской Федерации уделяется должное внимание надзору за соблюдением законодательства в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг.

Типичные нарушения прав предпринимателей при предоставлении государственных и муниципальных услуг

Результаты работы органов прокуратуры по надзору выполнения органами исполнительной власти различных уровней требований Закона № 210-ФЗ свидетельствуют о серьезных сбоях в реализации его положений.

Как следует из доклада Министра экономического развития Российской Федерации, озвученного 20.09.2013 на заседании Правительственной комиссии, на федеральном уровне из 745 государственных услуг только 246 переведены в электронную форму.

Во многих случаях должностные лица федеральных органов государственной власти продолжают требовать от заявителей предоставления документов на бумажном носителе в связи с отсутствием возможности получения государственных услуг в электронном виде или предлагают обратиться за их получением через фирмы-посредники.

Вместо неукоснительного исполнения закона в части предоставления государственных услуг на портале Ростехнадзор использовал информационную систему по обмену информацией между саморегулируемыми организациями или их членами и Ростехнадзором через специализированного оператора связи, оказывающего услуги на платной основе.

Федеральной миграционной службой не обеспечена возможность получения юридическими лицами государственных услуг в электронном виде с использованием портала.

ФМС России проигнорирован п. 4 распоряжения Правительства Российской Федерации от 17.10.2009 № 1555-р, пп. 41 и 46 утвержденного им Плана перехода на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде, обязывавшие ФМС России еще в декабре 2011 г. обеспечить юридическим лицам возможность получения результатов предоставления такой государственной услуги, как оформление приглашений на въезд в Российскую Федерацию иностранных граждан и лиц без гражданства, в июне 2012 г. – государственной услуги по предоставлению адресно-справочной информации.

В нарушение п. 2 распоряжения Правительства Российской Федерации от 28.12.2011 № 2415-р не обеспечена до 01.07.2012 возможность для организаций представлять документы в электронном виде с использованием портала для получения таких услуг, как выдача разрешений на привлечение и использование иностранных работников, лицензирование деятельности, связанной с трудоустройством граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации, рассмотрение обращений, а до 01.01.2013 – возможность для юридических лиц осуществлять в электронном виде мониторинг хода предоставления названных государственных услуг.

В связи с отсутствием у Россельхознадзора полного доступа к системе межведомственного электронного взаимодействия при предоставлении государственных услуг от заявителей истребуются документы, имеющиеся в распоряжении других государственных органов.

Так, при предоставлении государственной услуги по выдаче лицензии на производство лекарственных средств для ветеринарного применения требуется предоставление документов, свидетельствующих

о наличии у соискателя необходимых для осуществления лицензируемой деятельности принадлежащих ему на праве собственности зданий и помещений.

Получение Россельхознадзором указанных сведений из Росреестра в порядке, предусмотренном постановлением Правительства Российской Федерации от 28.12.2011 № 1184 «О мерах по обеспечению перехода федеральных органов исполнительной власти и органов государственных внебюджетных фондов на межведомственное информационное взаимодействие в электронном виде», не обеспечено.

Ряд ведомств в нарушение ст. 21.1 Закона № 210-ФЗ, постановления Правительства Российской Федерации от 25.06.2012 № 634 «О видах электронной подписи, использование которых допускается при обращении за получением государственных и муниципальных услуг» установили дополнительные требования к электронным подписям, что также является фактором, ограничивающим возможность получения государственных услуг в электронном виде. Юридически значимыми признавались только те электронные документы, которые подписаны электронными подписями, выданными удостоверяющими центрами, входящими в так называемые ведомственные сети доверия.

При оказании всех государственных услуг от заявителей требуют представления документа, подтверждающего уплату государственной пошлины, сведения о котором имеются в распоряжении Федерального казначейства.

Во многих регионах отсутствуют либо своевременно не приводятся в соответствие с законодательством административные регламенты оказания услуг, не обеспечен должный уровень их доступности, в том числе в электронном виде с использованием портала, неправомерно истребуются излишние документы, имеющиеся в распоряжении других органов власти.

Так, в Амурской области в 2013 году прокурорами опротестовано 75 незаконных административных регламентов предоставления муниципальных услуг. В Иркутской области оспорено 330 административных регламентов исполнительных органов государственной власти области и местного самоуправления.

Кировской прокуратурой по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах опротестован Административный регламент по исполнению муниципальной услуги «Предоставление земельных участков для строительства с предварительным согласованием места размещения объекта», которым вопреки ч. 2 ст. 32 Земельного кодекса Российской Федерации обязанность по предоставлению када-

стрового паспорта при подаче заявления о предоставлении земельного участка для строительства возложена на заявителя. Этой же прокуратурой принесен протест на Административный регламент предоставления муниципальной услуги «Предоставление земельных участков путем проведения аукциона по продаже права заключения договора аренды земельного участка для жилищного строительства», которым в нарушение п. 12, 13 ст. 38.1 ЗК РФ возложены на хозяйствующих субъектов обязанности по представлению в орган местного самоуправления выписок из ЕГРЮЛ (ЕГРИП).

Из 13 государственных услуг, предоставляемых Министерством по промышленной политике, развитию предпринимательства и торговли Калининградской области, на момент проверки лишь по 2 услугам были утверждены административные регламенты. Агентство по рыболовству и развитию рыбохозяйственного комплекса Калининградской области предоставляет 4 государственные услуги, тогда как административные регламенты утверждены лишь по двум. Отсутствовали 26 административных регламентов муниципальных услуг, предоставляемых администрацией города Калининграда.

В Ямало-Ненецком автономном округе не были утверждены административные регламенты в отношении каждой пятой государственной услуги.

В ряде субъектов Российской Федерации не обеспечен переход к предоставлению государственных услуг в электронном виде.

Так, из 114 региональных услуг, оказываемых органами государственной власти Томской области в соответствии с перечнем, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 17.12.2009 № 1993-р «Об утверждении сводного перечня первоочередных государственных и муниципальных услуг, предоставляемых в электронном виде», в электронной форме через единый портал государственных и муниципальных услуг предоставляется 21 услуга (18%).

В Ульяновской области из 56 государственных услуг, оказываемых органами исполнительной власти области, возможность получения в электронном виде обеспечена лишь по 4 (7%).

Не искоренены факты истребования у хозяйствующих субъектов документов и информации, представление которых не предусмотрено нормативными правовыми актами либо которые находятся в распоряжении иных органов власти и местного самоуправления.

Например, по принесенному прокуратурой Республики Башкортостан протесту приведено в соответствие с законом постановление республиканского Правительства от 11.07.2012 № 231 «О Порядке

утверждения проектов зон санитарной охраны водных объектов, используемых для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения на территории Республики Башкортостан», которым предусматривалась необходимость предоставления субъектами предпринимательства, осуществляющими эксплуатацию или имеющими намерение приступить к эксплуатации водного объекта, копии свидетельства о государственной регистрации в ЕГРЮЛ, ЕГРИП, копии лицензии на право пользования недрами и других документов, имеющих в распоряжении иных органов власти.

Не во всех многофункциональных центрах обеспечиваются надлежащие условия для оказания государственных услуг, отсутствуют соглашения о взаимодействии между МФЦ и органами местного самоуправления, необходимое программно-аппаратное оснащение МФЦ, полная и достоверная информация о порядке предоставления государственных и муниципальных услуг на информационных стендах, установлены факты ожидания заявителей очереди до 6 часов, невозможности получения государственных услуг, несоответствия количества окон установленным требованиям, выявлены нарушения норм пожарной безопасности и санитарно – эпидемиологического благополучия, зачастую не обеспечивается транспортная доступность МФЦ и их доступность для маломобильных граждан, бесплатный доступ к государственным информационным системам.

Организация работы прокурора по надзору за соблюдением прав предпринимателей при предоставлении государственных услуг

Для обеспечения действенного и результативного прокурорского надзора за соблюдением прав предпринимателей при предоставлении государственных и муниципальных услуг необходимо определить перечень основных вопросов, требующих проверки.

Организация проверки должна предполагать выход на место с письменным запросом, содержащим следующий перечень истребуемых документов и информации:

административные регламенты предоставления государственных услуг, переписку по вопросам их согласования и утверждения, правовые акты об организации предоставления государственных услуг, планы перевода предоставления в электронном виде государственных услуг (функций);

перечень оказываемых государственных или муниципальных услуг, в том числе в электронном виде, с указанием достигнутого этапа пере-

хода их предоставления в электронном виде в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 28.12.2011 № 2415-р;

статистические данные о количестве поданных через портал обращений с разбивкой по видам государственных услуг и указанием информации о получении заявителями их результата. Выборочно истребовать обращения заявителей и ответы на них;

технологической карты межведомственного взаимодействия при предоставлении государственных услуг в электронном виде. Сведения о согласовании указанной карты с заинтересованными ведомствами и комиссиями;

список услуг, оказываемых подведомственными организациями, с указанием размера платы, взимаемой за их оказание, общей суммы полученных доходов от иной приносящей доход деятельности, генеральное разрешение, сметы доходов и расходов (для государственных и муниципальных учреждений), программы деятельности или финансовый план (для унитарных предприятий), список заключенных договоров, выборочно истребовать договоры на оказание услуг, акты сдачи-приемки, отчеты о результатах работы.

Для выявления случаев незаконного взимания платы с предпринимателей необходимо внимательно изучить состав доходов подведомственных организаций. Практика показывает, что платные услуги, на первый взгляд не связанные с предоставлением государственных услуг, навязываются предпринимателям в качестве условия получения последних. Такой дополнительной платной услугой может быть в том числе изготовление бланка соответствующего свидетельства, выдаваемого по результатам оказания государственной услуги.

Наличие правовых актов о привлечении к работе по оказанию государственных или муниципальных услуг подведомственных организаций, без указания источника финансирования этих работ, как правило, всегда свидетельствует о том, что непредусмотренные расходы неправомерно возмещаются ими за счет заявителей.

В каждом случае необходимо проверять достоверность и полноту сведений размещенных на портале, в том числе возможность получения услуг в электронном виде; сравнивать количество направленных и принятых через портал обращений с количеством рассмотренных.

Перевод государственных и муниципальных услуг в электронную форму предполагает реорганизацию работы органов прокуратуры. Возможностью осуществления контрольных функций посредством использования удаленного доступа к сетевым ресурсам

обладает ФАС России. Для проверки соблюдения законодательства о контрактной системе в сфере закупок все необходимые документы могут быть получены в электронном виде на официальном сайте Российской Федерации для размещения информации о размещении заказов. В каждом федеральном органе исполнительной власти действует система электронного документооборота. Органы прокуратуры не могут находиться вне этой тенденции, обусловленной техническим прогрессом.

Генеральной прокуратурой Российской Федерации в мае 2013 г. Министру связи и массовых коммуникаций направлена информация с предложением рассмотреть вопрос о предоставлении органам прокуратуры доступа к системам межведомственного электронного взаимодействия и порталу.

В настоящее время проводится работа по подключению к СМЭВ Генеральной прокуратуры Российской Федерации, в планах – всех органов прокуратуры.

Доступ к таким системам позволит прокурорским работникам оперативно получать нужную информацию, уменьшить документооборот на бумажных носителях. В перспективе удаленный доступ к информационным системам министерств, ведомств и других поднадзорных органов может существенно изменить масштаб и качество надзора за соблюдением федерального законодательства.



КОНОНЕНКО Артем Николаевич

Старший прокурор отдела по надзору за исполнением законов о защите прав предпринимателей управления по надзору за соблюдением прав предпринимателей Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук.

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА СОБЛЮЕНИЕМ ПРАВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ В СФЕРЕ ТЕХНИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

1. Правовое регулирование

Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании» (далее – Закон № 184-ФЗ) определил новую систему установления и применения требований к продукции, процессам производства, работам и услугам. Его положения направлены на создание основ единой политики в областях технического регулирования, стандартизации и сертификации, отвечающей современным международным требованиям.

Необходимость принятия закона обусловлена подготовкой и последующим вступлением Российской Федерации во Всемирную торговую организацию.

Согласно концепции закона, основным инструментом технического регулирования являются технические регламенты, которые представляют собой обязательные правила, вводимые Федеральными законами (Технические регламенты Российской Федерации) или Решениями Комиссии Таможенного союза (Техническими регламентами Таможенного союза).

Целями принятия Технических регламентов определены:

защита жизни или здоровья граждан, имущества физических или юридических лиц, государственного или муниципального имущества;

охрана окружающей среды, жизни или здоровья животных и растений;

предупреждение действий, вводящих в заблуждение приобретателей, в том числе потребителей;

обеспечение энергетической эффективности и ресурсосбережения.

При этом принятие технических регламентов в иных целях не допускается.

Под техническим регулированием в законе понимается правовое регулирование отношений в области установления, применения и исполнения обязательных требований к продукции или к продукции и связанным с требованиями к продукции процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, а также в области установления и применения на добровольной основе требований к продукции, процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнению работ или оказанию услуг и правовое регулирование отношений в области оценки соответствия.

Несмотря на то, что Закон № 184-ФЗ является базовым нормативно-правовым актом, в сфере технического регулирования могут действовать нормы и других федеральных законов (ГК РФ, Градостроительного кодекса РФ и др.). Однако, иные федеральные законы и нормативные правовые акты Российской Федерации должны приниматься в строгом соответствии с нормами настоящего закона.

Следует учитывать и то, что названный закон исключает возможность регулирования отношений в рассматриваемой области нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Такое положение обусловлено нормами Конституции Российской Федерации, разграничивающими предметы ведения Российской Федерации и входящих в ее состав субъектов Российской Федерации.

Система нормативных правовых актов в сфере технического регулирования состоит из следующих основных элементов:

- Закона № 184-ФЗ;

- международных договоров (соглашений) в области технического регулирования, в которых принимает участие Российская Федерация (Соглашение ЕврАзЭС о техническом регулировании и др.);

- технических регламентов (Федеральный закон от 12.06.2008 № 88-ФЗ «Технический регламент на молоко молочную продукцию», Технический регламент Таможенного союза «О безопасности пищевой

продукции» (ТР ТС 021/2011), утвержденный Решением Комиссии таможенного союза от 09.12.2011 № 880, и др.);

- подзаконных актов, принимаемых Президентом РФ, Правительством РФ и федеральными органами исполнительной власти по вопросам технического регулирования (Указ Президента Российской Федерации от 30.01.2012 № 120 «Об утверждении доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации», постановление Правительства Российской Федерации от 19.06.2012 № 602 «Об аккредитации органов по сертификации и испытательных лабораторий (центров), выполняющих работы по подтверждению соответствия, аттестации экспертов по аккредитации, а также привлечения и отбора экспертов по аккредитации и технических экспертов для выполнения работ в области аккредитации», приказ Минпромторга России от 29.02.2012 № 190 «Об утверждении Административного регламента Росстандарта по предоставлению государственной услуги «Информирование приобретателей, изготовителей и продавцов по вопросам соблюдения требований технических регламентов» и др.).

2. Нарушения закона

Проведенными Генеральной прокуратурой Российской Федерации в Федеральной службе по аккредитации (далее – Росаккредитация, Служба) и Федеральном агентстве по техническому регулированию и метрологии (далее – Росстандарт, Агентство) в 2012-2013 гг. проверками выявлены многочисленные нарушения законодательства о техническом регулировании.

Так, при осуществлении функций по аккредитации Службой не соблюдаются сроки рассмотрения заявлений об аккредитации. Так, в нарушение п. 15 постановления Правительства Российской Федерации от 24.02.2009 № 163 «Об аккредитации органов по сертификации и испытательных лабораторий (центров), выполняющих работы по подтверждению соответствия» (далее – Положение об аккредитации) срок принятия решений об аккредитации ряда органов по сертификации и испытательных лабораторий превышал 90 дней.

В деятельности Росаккредитации установлены факты необоснованного приостановления действия свидетельств (аттестатов) об аккредитации хозяйствующих субъектов, что существенно ограничивает их права на занятие предпринимательской деятельностью. Вопреки ч. 3 ст. 31 Закона № 184 и п. 23 Положения об аккредитации по итогам внеплановых проверок Службой приостановлено действие аттестатов ак-

кредитации ряда юридических лиц вследствие непредставления отчетности. При этом подобная отчетность не предусмотрена какими-либо нормативно-правовыми актами.

В Службе в течение 2012 г. действовала незаконная система делегирования коммерческим структурам полномочий государственного органа по проведению проверок соответствия заявителя критериям аккредитации в целях аккредитации органов по сертификации и испытательных лабораторий (центров) и инспекционного контроля.

Вопреки ч. 3 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон № 135-ФЗ) и п. 15 Положения об аккредитации, при оказании государственной услуги по аккредитации проверки соответствия заявителя критериям аккредитации проводились не Росаккредитацией, а коммерческими организациями.

Кроме того, в нарушение п. 9 ч. 1 ст. 15 Закона № 135-ФЗ и п. 2 постановления Правительства Российской Федерации от 06.05.2011 № 352 «Об утверждении Перечня услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления федеральными органами исполнительной власти государственных услуг и предоставляются организациями, участвующими в предоставлении государственных услуг, и определении платы за их оказание» указанные организации взимали плату с заявителей, в том числе при отсутствии утвержденных методики определения размера платы, а также предельных размеров платы за оказание необходимых и обязательных услуг.

Коммерческие организации в целях проведения аккредитации органов по сертификации и испытательных лабораторий (центров) требовали от последних заключать договоры об оказании услуг по проверке соответствия заявителя критериям аккредитации за установленную ими плату. Принимая во внимание то, что часть функций органа по аккредитации возложена на коммерческие организации, аккредитуемые лица вынуждены были заключать с ними договоры на оказание таких услуг.

Общая сумма, полученная экспертными организациями, расположенными на территории г. Москвы, от оказания таких услуг в 2012 г. составила свыше 95 млн. руб.

В связи с этим существовавшая в Службе процедура аккредитации создавала необоснованные препятствия осуществлению предпринимательской деятельности, а также условия для проявления коррупционных факторов.

Росаккредитацией также неправомерно делегирована функция по осуществлению инспекционного контроля, что привело к незаконно-

му взиманию денежных средств с аккредитованных лиц. К примеру, только в текущем году сумма дохода от оказания услуг по проведению инспекционного контроля, по сведениям экспертных организаций, расположенных в г. Москве, составила свыше 60 млн. руб. Плата по договорам оказания таких услуг устанавливалась этими организациями самостоятельно. В одних случаях она составляла 25 тыс. руб., а в других – доходила до 180 тыс. руб.

Кроме того, помимо оплаты услуг по проверке соответствия заявителя критериям аккредитации и инспекционного контроля проверяющим за счет средств проверяемых оплачивались командировочные расходы (проезд, проживание и др.), что противоречит п. 9 ч. 1 ст. 15 Закона № 135-ФЗ.

Несмотря на вступление в силу 19.10.2012 Правил аккредитации органов по сертификации и испытательных лабораторий (центров), выполняющих работы по подтверждению соответствия, аттестации экспертов по аккредитации, а также привлечения и отбора экспертов по аккредитации и технических экспертов для выполнения работ в области аккредитации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 19.06.2012 № 602 (далее – Правила аккредитации), которые в основном ликвидировали пробелы в правовом регулировании порядка взимания платы с предпринимателей, практика нарушения сроков рассмотрения заявлений на аккредитацию продолжилась.

Так, в нарушение п. 17 Правил аккредитации, предусматривающего срок принятия решения об аккредитации, не превышающий 90 рабочих дней, ряд решений Росаккредитации о переоформлении аттестата приняты с нарушением сроков.

Проверкой Росстандарта установлено, что Агентство вместо оказания государственной услуги по предоставлению информации из Федерального информационного фонда технических регламентов и стандартов (далее - Фонд) организовал торговлю ею, что повлекло неправомерное взимание платы с предпринимателей.

Прикрываясь правом ФГУП «Стандартинформ» оказывать платную услугу по предоставлению копий документов Фонда на бумажном носителе и в электронном виде (CD-R), Агентство фактически наделило его полномочиями и по взиманию платы за оказание государственной услуги по предоставлению информации из Фонда.

Вопреки требованиям ст. 8, 10, 21 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее – Закон № 210-ФЗ) с целью создания условий

для извлечения доходов ФГУП «Стандартинформ» (в 2012-2013 гг. более 200 млн. руб.) Росстандарт не обеспечил возможность бесплатного получения заявителями в электронном виде документов Фонда через Единый портал государственных и муниципальных услуг (далее - портал). Заинтересованным лицам на официальных сайтах Росстандарта и ФГУП «Стандартинформ» доступна информация только о наименовании документов, а для доступа к их содержанию предлагается приобрести такие документы в интернет-магазине подведомственного Росстандарту предприятия.

Таким образом, заинтересованные лица вынуждены были обращаться в ФГУП «Стандартинформ» для получения государственной услуги по предоставлению информации из Фонда и оплачивать такую услугу.

Кроме того, ФГУП «Стандартинформ» в 2012-2013 гг. на осуществление этих полномочий предоставлены субсидии из федерального бюджета в размере 52 млн. руб. При этом вопреки ст. 78 БК РФ Росстандартом не учтены доходы предприятия при определении размера субсидии на создание и ведение Фонда.

Так, утвержденные Росстандартом 05.07.2011 Правила предоставления из федерального бюджета субсидий организациям на создание и ведение Фонда и на осуществление мероприятий в области обеспечения единства измерений, предусматривают возмещение всех затрат ФГУП «Стандартинформ», связанных, в том числе с предоставлением информации из Фонда.

В результате указанных действий финансирование деятельности ФГУП «Стандартинформ» по оказанию государственной услуги по предоставлению информации из Фонда производилось одновременно как за счет средств федерального бюджета, так и за счет средств физических и юридических лиц.

Более того, двойное финансирование одних и тех же расходов привело к явному завышению стоимости платы заявителей за получение информации из Фонда, утвержденной приказом Росстандарта от 06.12.2011 № 6357 и от 31.01.2013 № 52.

3. Вопросы, подлежащие проверке прокурором

В ходе проверок соблюдения прав субъектов предпринимательства в сфере технического регулирования целесообразно получить и выяснить следующие документы и вопросы:

1. Акты проверок деятельности проверяемого органа, проведенных Счетной палатой Российской Федерации, Контрольным управ-

лением Президента Российской Федерации, ФАС России и других органов.

2. Перечень поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, находившихся на исполнении проверяемого органа (переписка по их исполнению - в рамках дополнительной выборки).

3. Сведения о структуре проверяемого органа, номенклатура дел.

4. Приказы о распределении обязанностей между руководителем и заместителями руководителя, начальниками управлений (отделов), а также положения об управлениях (отделах) проверяемого органа.

5. Перечень государственных или муниципальных услуг, оказываемых проверяемым органом, с указанием размера платы, взимаемой за их оказание, в том числе перечень фактически оказываемых в настоящее время проверяемым органом государственных услуг в электронной форме с указанием достигнутого этапа перехода их предоставления в электронном виде в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 28.12.2011 № 1245-р.

6. Административные регламенты предоставления государственных услуг, переписка проверяемого органа по вопросам их согласования и утверждения.

7. Сведения об организации предоставления государственных услуг с приложением копий правовых актов.

8. Статистическая отчетность о предоставлении государственных услуг (с разбивкой по каждой услуге).

9. Переписка проверяемого органа по поводу организации предоставления государственных услуг, в том числе по исполнению требований Положения о федеральной государственной информационной системе «Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)», утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24.10.2011 № 861.

10. Статистические данные о количестве поданных через Единый портал государственных и муниципальных услуг обращений с разбивкой по видам государственных услуг и указанием информации о получении заявителями их результата. Выборочно – обращения заявителей и ответы на них.

11. Информацию о порядке привлечения экспертов (иных лиц) к проведению экспертиз, проверок. Соглашения с экспертами по этому вопросу.

12. Материалы по организации проведения поверки средств измерений в Российской Федерации, интервалы между такими поверками.

13. Сведения о рассмотрении проверяемым органом дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 19.19 КоАП РФ. Выборочно – материалы по указанным делам.

14. Перечень подведомственных организаций, их уставы.

15. Список услуг, оказываемых подведомственными проверяемому органу организациями, с указанием размера платы, общего размера средств, полученных ими от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, генеральное разрешение, сметы доходов и расходов, список заключенных договоров, выборочно - договоры на оказание услуг, акты сдачи-приемки, отчеты о результатах работы.

16. Реестр правовых актов (приказы, распоряжения).

17. Административные регламенты по вопросу осуществления контрольных полномочий.

18. Материалы плановых (внеплановых) проверок.

19. Форма статистической отчетности «1-контроль».

20. Ежегодные доклады об осуществлении государственного контроля (надзора), направляемые в Минэкономразвития России.

21. Информационно-методические материалы, направленные территориальным подразделениям по вопросу осуществления контрольных полномочий в области метрологического надзора.

22. Акты проверок, проведенных проверяемым органом, территориальных подразделений и подведомственных организаций, в том числе материалы служебных проверок.

23. Статистические данные о количестве и результатах разрешения поступивших жалоб предпринимателей и юридических лиц в отношении проверяемого органа.

24. В рамках дополнительной выборки – обращения юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и переписка по ним.

25. Иные документы и сведения по требованию представителей Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Кроме того, в ходе проверки необходимо получить доступ представителей прокуратуры к системам электронного межведомственного взаимодействия, электронного документооборота, а также к поступившим в электронной форме через Единый портал государственных и муниципальных услуг обращениям предпринимателей.

В зависимости от целей и задач проверки перечень вопросов может быть уточнен.



ЧЕРНЫШОВ Владимир Васильевич

Старший прокурор отдела по надзору за исполнением законов о защите прав предпринимателей управления по надзору за соблюдением прав предпринимателей Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА СОБЛЮЕНИЕМ ПРАВСУБЪЕКТОВ МАЛОГО И СРЕДНЕГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА ПРИ ОКАЗАНИИ ИМ ИМУЩЕСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ

1. Правовое регулирование

По состоянию на 01.01.2012 в Российской Федерации осуществляли деятельность 6 млн. субъектов малого и среднего предпринимательства (далее – МСП), в том числе 4,1 млн. индивидуальных предпринимателей. В секторе МСП занято 17,8 млн. человек, что составляет четвертую часть экономически активного населения Российской Федерации.

Вместе с тем сложившаяся отраслевая структура российского малого и среднего бизнеса не отвечает задачам модернизации отечественной экономики.

В других странах малый и средний бизнес является основным источником создания новых рабочих мест – до 80% от всех работающих. В среднем по странам Евросоюза около 68% всех занятых в экономике – работники субъектов МСП. В России в 2011 году аналогичный показатель составил 25,2% (с учетом занятых у индивидуальных предпринимателей) от общего числа занятых в экономике, то есть практически в 2,5 раза меньше.

Показатель численности субъектов МСП на 1 тыс. человек населения в среднем по Российской Федерации – чуть выше 40 предпринимательских единиц, что сопоставимо с общеевропейским уровнем стран Евросоюза, но ниже, чем в других развитых странах (например, Португалия – 81 субъект МСП на 1 тыс. человек жителей, Греция – 76 единиц МСП, Италия – 66 единиц, Швеция – 60 единиц, Испания – 59 единиц).

В связи с этим содействие развитию малого и среднего бизнеса официально признано одним из ключевых приоритетов социальной и экономической политики государства (например, распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года»).

Активная позиция малого и среднего бизнеса, поддерживаемого государством, во многом способствует стабилизации экономической ситуации внутри страны, и как следствие, улучшению условий и состояния предпринимательства в целом¹.

Нормативное правовое регулирование общественных отношений, возникающих между юридическими лицами, физическими лицами, органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления в сфере развития МСП, основывается на Конституции Российской Федерации и осуществляется Федеральным законом от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 209-ФЗ), другими федеральными законами, принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

В соответствии со ст. 4 Федерального закона № 209-ФЗ к субъектам МСП относятся внесенные в единый государственный реестр юридических лиц потребительские кооперативы и коммерческие организации (за исключением государственных и муниципальных унитарных предприятий), а также физические лица, внесенные в единый государственный реестр индивидуальных предпринимателей и осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридиче-

ского лица (далее – индивидуальные предприниматели), крестьянские (фермерские) хозяйства, соответствующие следующим условиям:

1) для юридических лиц - суммарная доля участия Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, иностранных юридических лиц, общественных и религиозных организаций (объединений), благотворительных и иных фондов в уставном (складочном) капитале (паевом фонде) указанных юридических лиц не должна превышать двадцать пять процентов (за исключением активов акционерных инвестиционных фондов и закрытых паевых инвестиционных фондов), доля участия, принадлежащая одному или нескольким юридическим лицам, не являющимся субъектами малого и среднего предпринимательства, не должна превышать двадцать пять процентов. Последнее ограничение не распространяется на хозяйственные общества, хозяйственные партнерства, деятельность которых заключается в практическом применении (внедрении) результатов интеллектуальной деятельности (программ для электронных вычислительных машин, баз данных, изобретений, полезных моделей, промышленных образцов, селекционных достижений, топологий интегральных микросхем, секретов производства (ноу-хау), исключительные права на которые принадлежат учредителям (участникам) соответственно таких хозяйственных обществ, хозяйственных партнерств - бюджетным, автономным научным учреждениям либо являющимся бюджетными учреждениями, автономными учреждениями образовательными организациями высшего образования, а также на юридические лица, учредителями (участниками) которых являются юридические лица, включенные в утвержденный Правительством Российской Федерации перечень юридических лиц, предоставляющих государственную поддержку инновационной деятельности в формах, установленных Федеральным законом от 23.08.1996 № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике». Юридические лица включаются в указанный перечень в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, при условии соответствия одному из следующих критериев:

а) юридические лица являются открытыми акционерными обществами, не менее пятидесяти процентов акций которых находится в собственности Российской Федерации, или хозяйственными обществами, в которых данные открытые акционерные общества имеют право прямо и (или) косвенно распоряжаться более чем пятьюдесятью процентами голосов, приходящихся на голосующие акции (доли), составляющие уставные капиталы таких хозяйственных обществ, либо

¹ См. подпрограмму «Развитие малого и среднего предпринимательства» государственной программы «Экономическое развитие и инновационная экономика», утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 29.03.2013 № 467-р

имеют возможность назначать единоличный исполнительный орган и (или) более половины состава коллегиального исполнительного органа, а также возможность определять избрание более половины состава совета директоров (наблюдательного совета);

б) юридические лица являются государственными корпорациями, учрежденными в соответствии с Федеральным законом от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»;

2) средняя численность работников за предшествующий календарный год не должна превышать следующие предельные значения средней численности работников для каждой категории субъектов МСП:

а) от ста одного до двухсот пятидесяти человек включительно для средних предприятий;

б) до ста человек включительно для малых предприятий; среди малых предприятий выделяются микропредприятия - до пятнадцати человек;

3) выручка от реализации товаров (работ, услуг) без учета налога на добавленную стоимость или балансовая стоимость активов (остаточная стоимость основных средств и нематериальных активов) за предшествующий календарный год не должна превышать следующие предельные значения, установленные постановлением Правительства Российской Федерации от 09.02.2013 № 101: для микропредприятий - 60 млн. рублей; для малых предприятий - 400 млн. рублей; для средних предприятий - 1000 млн. рублей.

Под поддержкой субъектов МСП понимается деятельность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и функционирование инфраструктуры поддержки субъектов МСП, направленные на реализацию мероприятий, предусмотренных федеральными, региональными и муниципальными программами развития субъектов МСП (п. 5 ст. 3 Федерального закона № 209-ФЗ).

В силу ч. 1 ст. 16 Федерального закона № 209-ФЗ такая поддержка включает в себя финансовую, имущественную, информационную, консультационную поддержку субъектов МСП и организаций, образующих инфраструктуру их поддержки, поддержку в области подготовки, переподготовки и повышения квалификации их работников, поддержку в области инноваций и промышленного производства, ремесленничества, поддержку субъектов МСП, осуществляющих внешнеэкономическую, а также сельскохозяйственную деятельность.

Важное практическое значение имеет вопрос о правовой природе поддержки представителей малого и среднего бизнеса, а именно можно ли рассматривать ее в качестве разновидности публичных услуг?

К сожалению, действующее федеральное законодательство не содержит однозначного ответа на него.

Согласно ст. 2 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее – Федеральный закон № 210-ФЗ) государственная услуга, предоставляемая федеральным органом исполнительной власти, органом государственного внебюджетного фонда, исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органом местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, – это деятельность по реализации функций соответственно федерального органа исполнительной власти, государственного внебюджетного фонда, исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органа местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации полномочий органов, предоставляющих государственные услуги.

В свою очередь, муниципальную услугу законодатель определяет как деятельность по реализации функций органа местного самоуправления, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах полномочий органа, предоставляющего муниципальные услуги, по решению вопросов местного значения, установленных в соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и уставами муниципальных образований.

Поскольку согласно п. 1 ч. 1 ст. 14 Федерального закона № 209-ФЗ одним из принципов поддержки субъектов МСП является заявительный порядок обращения за ее оказанием, можно сделать вывод о том, что, если эта поддержка предоставляется органом государственной власти или местного самоуправления, то такую деятельность следует рассматривать в качестве государственной или муниципальной услуги с распространением на нее требований Федерального закона № 210-ФЗ.

Правильность приведенного тезиса косвенно подтверждается содержащейся в ч. 2 ст. 14 Федерального закона № 209-ФЗ ссылкой на нормы Федерального закона № 210-ФЗ.

Некоторые федеральные органы исполнительной власти также расценивают деятельность по предоставлению мер государственной поддержки как государственную услугу. Например, приказами Минкомсвязи России от 11.04.2012 № 103 и 104 утверждены административные регламенты Федерального агентства по печати и массовым коммуникациям по предоставлению государственных услуг «Оказание государственной поддержки организациям, осуществляющим производство, распространение и (или) тиражирование социально значимых проектов в области электронных средств массовой информации, в том числе создание и поддержание в сети Интернет сайтов, имеющих социальное или образовательное значение» и «Оказание государственной поддержки организациям, осуществляющим выпуск, распространение и тиражирование социально значимых проектов в области печатных средств массовой информации, выпуск изданий для инвалидов и инвалидов по зрению» соответственно.

Вместе с тем меры поддержки реализуются не только органами власти, но и организациями, образующими инфраструктуру поддержки субъектов МСП. В силу ч. 1 и 2 ст. 15 Федерального закона № 209-ФЗ к ним относятся коммерческие и некоммерческие организации, которые создаются, осуществляют свою деятельность или привлекаются в качестве поставщиков (исполнителей, подрядчиков) в целях размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд при реализации федеральных, региональных и муниципальных программ развития субъектов МСП, обеспечивающих условия для создания субъектов МСП, и оказания им поддержки.

Кроме того, ими являются центры и агентства по развитию предпринимательства, государственные и муниципальные фонды поддержки предпринимательства, фонды содействия кредитованию (гарантийные фонды, фонды поручительств), акционерные инвестиционные фонды и закрытые паевые инвестиционные фонды, привлекающие инвестиции для субъектов малого и среднего предпринимательства, технопарки, научные парки, инновационно-технологические центры, бизнес-инкубаторы, палаты и центры ремесел, центры поддержки субподряда, маркетинговые и учебно-деловые центры, агентства по поддержке экспорта товаров, лизинговые компании, консультационные центры, промышленные парки, индустриальные парки, агропромышленные парки, центры коммерциализации технологий, центры коллективного доступа к высокотехнологичному оборудованию, инжиниринговые центры, центры прототипирования и промышленного

дизайна, центры трансфера технологий, центры кластерного развития, государственные фонды поддержки научной, научно-технической, инновационной деятельности, осуществляющие деятельность в соответствии с законодательством Российской Федерации, микрофинансовые организации и иные организации.

Учитывая положения Федерального закона № 210-ФЗ, думается, что деятельность названных организаций по поддержке субъектов МСП не охватывается понятиями «государственная услуга» и «муниципальная услуга».

Имущественной поддержке субъектов МСП специально посвящена ст. 18 Федерального закона № 209-ФЗ, в которой раскрывается содержание данного понятия, а также сформулированы общие правила предоставления такой поддержки.

Так, оказание имущественной поддержки субъектам МСП, а также организациям, образующим инфраструктуру их поддержки (за исключением указанных в ст. 15 Федерального закона № 209-ФЗ государственных фондов поддержки научной, научно-технической, инновационной деятельности, осуществляющих деятельность в форме государственных учреждений), осуществляется органами государственной власти, органами местного самоуправления в виде передачи во владение и (или) в пользование государственного или муниципального имущества, в том числе земельных участков, зданий, строений, сооружений, нежилых помещений, оборудования, машин, механизмов, установок, транспортных средств, инвентаря, инструментов, на возмездной основе, безвозмездной основе или на льготных условиях в соответствии с федеральными, региональными и муниципальными программами развития субъектов МСП. Указанное имущество должно использоваться по целевому назначению.

В названной статье установлен запрет на продажу переданного субъектам МСП и организациям, образующим инфраструктуру их поддержки, имущества, переуступку прав пользования им, передачу прав пользования им в залог и внесение прав пользования таким имуществом в уставный капитал любых других субъектов хозяйственной деятельности, за исключением возмездного отчуждения такого имущества в собственность субъектов МСП в соответствии с ч. 2.1 ст. 9 Федерального закона от 22.07.2008 № 159-ФЗ «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные

законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 159-ФЗ).

В случае нарушения указанных требований закона федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, оказавшие имущественную поддержку, вправе обратиться в суд с требованием о прекращении прав владения и (или) пользования субъектами МСП или организациями, образующими инфраструктуру их поддержки, предоставленным таким субъектам и организациям государственным или муниципальным имуществом.

Названные органы власти вправе утверждать перечни государственного и муниципального имущества, свободного от прав третьих лиц (за исключением имущественных прав субъектов МСП). Имущество, включенное в указанные перечни, может быть использовано в целях предоставления его во владение и (или) в пользование на долгосрочной основе (в том числе по льготным ставкам арендной платы) субъектам МСП и организациям, образующим инфраструктуру их поддержки, а также отчуждено на возмездной основе в собственность субъектов МСП в соответствии с ч. 2.1 ст. 9 Федерального закона № 159-ФЗ. Эти перечни подлежат обязательному опубликованию в средствах массовой информации, а также размещению в сети «Интернет» на официальных сайтах утвердивших их государственных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления.

Порядок формирования, ведения, обязательного опубликования таких перечней, а также порядок и условия предоставления в аренду (в том числе льготы для субъектов МСП, занимающихся социально значимыми видами деятельности, иными установленными федеральными, региональными и муниципальными программами развития субъектов МСП приоритетными видами деятельности) включенного в них государственного и муниципального имущества устанавливаются соответственно нормативными правовыми актами Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами.

Государственное и муниципальное имущество, включенное в указанные перечни, не подлежит отчуждению в частную собственность, за исключением возмездного отчуждения такого имущества в собственность субъектов МСП по правилам Федерального закона № 159-ФЗ.

Срок, на который заключаются договоры в отношении имущества, включенного в перечни, должен составлять не менее чем пять лет. Срок договора может быть уменьшен на основании поданного до заключе-

ния такого договора заявления лица, приобретающего права владения и (или) пользования. Максимальный срок предоставления бизнес-инкубаторами государственного или муниципального имущества в аренду (субаренду) субъектам МСП не должен превышать три года.

В случае если при федеральных органах исполнительной власти, органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления созданы координационные или совещательные органы в области развития МСП, передача прав владения и (или) пользования имуществом субъектам МСП и организациям, образующим инфраструктуру их поддержки, осуществляется с участием этих координационных или совещательных органов.

2. Типичные нарушения законов

1. Нарушения, допускаемые органами местного самоуправления в сфере нормотворчества.

Поскольку, как указывалось выше, оказание имущественной поддержки субъектам МСП, а также организациям, образующим инфраструктуру их поддержки, осуществляется в виде передачи во владение и (или) в пользование государственного или муниципального имущества, в том числе земельных участков, зданий, строений, сооружений, нежилых помещений, оборудования, машин, механизмов, установок, транспортных средств, инвентаря, инструментов, на возмездной основе, безвозмездной основе или на льготных условиях **в соответствии с федеральными, региональными и муниципальными программами развития субъектов МСП**, существенным и, как показывает практика прокурорского надзора, весьма распространенным нарушением требований Федерального закона № 209-ФЗ является отсутствие в муниципалитетах таких программ.

Напомним, что в силу п. 1 ст. 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации муниципальные программы утверждаются местной администрацией муниципального образования.

В Нижегородской области вопреки п. 1 ст. 11 Федерального закона № 209-ФЗ некоторыми органами местного самоуправления не были разработаны программы развития субъектов МСП, в связи с чем Кулебакским, Павловским и Городецким городскими прокурорами, прокурорами Спасского, Шаранговского, Гагинского, Сергачского, Ветлужского районов в I полугодии 2013 г. внесено 62 представления. По результатам их рассмотрения приняты меры к устранению нарушений закона, более 50 должностных лиц привлечены к дисциплинарной ответственности.

По аналогичным фактам в истекшем году прокурорами приняты меры реагирования в республиках Дагестан, Марий Эл, Тыва, Чеченской Республике, Алтайском, Забайкальском, Хабаровском краях, Ивановской, Липецкой и Тульской областях.

Органами прокуратуры применяются предоставленные законом полномочия для инициирования принятия других муниципальных правовых актов по вопросам имущественной поддержки субъектов МСП.

Так, прокуратурой Муслюмовского района Республики Татарстан в адрес главы муниципального района направлена информация с предложением о разработке и утверждении в соответствии с ч. 4.1 ст. 18 Федерального закона

№ 209-ФЗ порядка формирования, ведения и опубликования перечня муниципального имущества, свободного от прав третьих лиц (за исключением имущественных прав субъектов МСП), для его использования в целях предоставления во владение и (или) в пользование на долгосрочной основе (в том числе по льготным ставкам арендной платы) субъектам МСП и организациям, образующим инфраструктуру их поддержки. По результатам ее рассмотрения соответствующий нормативный правовой акт принят Советом Муслюмовского муниципального района.

2. Нарушения в сфере реализации органами местного самоуправления положений **Федерального закона № 159-ФЗ**.

В ряде регионов выявлены факты незаконных отказов в приватизации имущества, арендуемого субъектами предпринимательской деятельности, соответствующими критериям, установленным ст. 3 Федерального закона № 159-ФЗ.

Так, администрацией Ейского городского поселения Краснодарского края отказано ООО «БИЛ» в реализации преимущественного права покупки арендуемых муниципальных помещений в связи с включением их в предусмотренный ч. 4 ст. 18 Федерального закона № 209-ФЗ перечень имущества, предназначенного для передачи во владение и (или) пользование субъектам малого и среднего предпринимательства на долгосрочной основе.

Поскольку договорные отношения с ООО «БИЛ» возникли у администрации 01.02.2006, а спорное имущество включено в названный перечень только 23.12.2008, то есть после вступления в силу Федерального закона № 159-ФЗ, исполнительный орган местного самоуправления нарушил право данного хозяйственного общества на приватизацию помещений. По результатам рассмотрения представления Ейского

межрайонного прокурора, внесенного 13.12.2012 главе городского поселения, указанное имущество включено в план приватизации муниципального имущества на 2013 г. с правом арендатора на его приобретение в преимущественном порядке.

Администрацией Яранского района Кировской области отказано ООО «Михайлов» в выкупе арендуемого нежилого помещения по причине его передачи в оперативное управление муниципальному учреждению. В связи с тем, что на момент подачи хозяйствующим субъектом соответствующего заявления право оперативного управления учреждения не было зарегистрировано в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним, прокуратурой Яранского района 21.09.2012 внесено представление главе районной администрации. Права юридического лица восстановлены, с ним заключен договор купли-продажи арендуемого имущества.

Незаконные отказы в приватизации арендуемого имущества пресекались прокурорами в Республике Коми, Московской, Мурманской областях.

Нередко органами местного самоуправления устанавливаются различные административные барьеры, препятствующие реализации субъектами малого и среднего предпринимательства преимущественного права на выкуп арендуемого недвижимого имущества.

Так, Белебеевской межрайонной прокуратурой Республики Башкортостан опротестованы 16 муниципальных нормативных правовых актов, которые вопреки положениям Федерального закона № 159-ФЗ ужесточали условия льготной приватизации: устанавливали минимальный срок пользования арендуемым имуществом от трех лет, вводили дополнительное требование к арендатору (не должен был ранее привлекаться к гражданско-правовой ответственности на основании вступившего в законную силу решения суда).

Требования прокурора удовлетворены, незаконные правовые акты приведены в соответствие с действующим законодательством.

Администрацией Ясногорского района Тульской области затраты на проведение оценки рыночной стоимости отчуждаемого имущества незаконно возлагались на субъекты малого и среднего предпринимательства. По результатам рассмотрения представления прокуратуры района от 16.07.2012, внесенного главе администрации муниципального образования, указанные финансовые обременения бизнеса устранены.

В Печенгском районе Мурманской области и в г. Скопино Рязанской области прокурорами пресечены нарушения, связанные с истребованием

нием у предпринимателей излишних документов (справок об отсутствии задолженности по оплате коммунальных услуг и др.).

Игнорирование уполномоченными органами власти регламентированных Федеральным законом № 159-ФЗ сроков заключения договоров на проведение оценки рыночной стоимости арендуемого имущества, принятия решений об условиях его приватизации, направления хозяйствующим субъектам проектов договоров купли-продажи послужило основанием для реагирования прокуроров в Республике Башкортостан, Амурской, Архангельской, Калининградской, Рязанской и Тульской областях, г. Санкт-Петербурге.

3. Вопросы, подлежащие проверке прокурором

В ходе проверок соблюдения прав субъектов МСП при оказании им имущественной поддержки целесообразно выяснять следующие вопросы:

И. в сфере нормотворчества:

- приняты ли высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местными администрациями муниципальных образований региональные и муниципальные программы развития субъектов МСП соответственно;

- утверждены ли органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления административные регламенты предоставления государственных и муниципальных услуг, связанных с оказанием имущественной поддержки субъектам МСП;

- определены ли нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами порядок формирования, ведения, обязательного опубликования перечней государственного и муниципального имущества, свободного от прав третьих лиц, для использования в целях предоставления его во владение и (или) в пользование на долгосрочной основе (в том числе по льготным ставкам арендной платы) субъектам МСП и организациям, образующим инфраструктуру их поддержки, а также порядок и условия предоставления в аренду (в том числе льготы для субъектов МСП, занимающихся социально значимыми видами деятельности, иными установленными федеральными, региональными и муниципальными программами развития субъектов МСП приоритетными видами деятельности) включенного в них государственного и муниципального имущества;

II. в сфере правоприменительной деятельности:

- предоставляется ли органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления имущественная поддержка субъектам МСП, не допускаются ли случаи незаконных отказов в ее оказании;

- соблюдаются ли уполномоченными органами установленные действующим законодательством сроки рассмотрения заявлений субъектов МСП о предоставлении им имущественной поддержки;

- не истребуются ли в процессе предоставления имущественной поддержки у субъектов МСП документы, имеющиеся в распоряжении государственных органов, органов местного самоуправления либо подведомственных государственным органам или органам местного самоуправления организаций, за исключением случаев, если такие документы включены в определенный ч. 6 ст. 7 Федерального закона № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» перечень документов;

- не продавалось ли переданное субъектам МСП и организациям, образующим инфраструктуру их поддержки, имущество, не переуступались ли права пользования им, не передавались ли права пользования им в залог и не вносились ли права пользования таким имуществом в уставный капитал любых других субъектов хозяйственной деятельности, за исключением возмездного отчуждения такого имущества в собственность субъектов МСП в соответствии с ч. 2.1 ст. 9 Федерального закона № 159-ФЗ;

- утверждены ли органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления перечни свободного от прав третьих лиц (за исключением имущественных прав субъектов МСП) государственного и муниципального имущества, которое может быть использовано в целях предоставления его во владение и (или) в пользование на долгосрочной основе (в том числе по льготным ставкам арендной платы) субъектам МСП и организациям, образующим инфраструктуру их поддержки, а также отчуждено на возмездной основе в собственность субъектов малого и среднего предпринимательства в соответствии с ч. 2.1 ст. 9 Федерального закона № 159-ФЗ;

- опубликованы ли такие перечни в средствах массовой информации, а также размещены ли они в сети «Интернет» на официальных сайтах утвердивших их государственных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления;

- не отчуждалось ли государственное и муниципальное имущество, включенное в названные перечни, в частную собственность, за исключе-

нием возмездного отчуждения такого имущества в собственность субъектов МСП в соответствии с ч. 2.1 ст. 9 Федерального закона № 159-ФЗ;

- не заключаются ли договоры в отношении имущества, включенного в указанные перечни, на срок, менее чем 5 лет (срок договора может быть уменьшен на основании поданного до заключения такого договора заявления лица, приобретающего права владения и (или) пользования);

- обеспечивается ли участие в предоставлении имущественной поддержки субъектам МСП созданных при органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления координационных или совещательных органов в области развития МСП;

- предусматривается ли органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, уполномоченными на осуществление функций по приватизации имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или муниципальной собственности (далее – уполномоченные органы), в решениях об условиях приватизации государственного или муниципального имущества преимущественное право субъектов МСП на приобретение арендуемого имущества;

- направляют ли уполномоченные органы в течение десяти дней с даты принятия решения об условиях приватизации арендуемого имущества арендаторам – субъектам МСП, соответствующим установленным ст. 3 Федерального закона № 159-ФЗ требованиям, копии указанного решения, предложения о заключении договоров купли-продажи государственного или муниципального имущества и проекты договоров купли-продажи арендуемого имущества, а также при наличии задолженности по арендной плате за имущество, неустойкам (штрафам, пеням) требования о погашении такой задолженности с указанием ее размера;

- направляет ли государственное или муниципальное унитарное предприятие, которое приняло решение о совершении сделки по возмездному отчуждению недвижимого имущества, принадлежащего ему на праве хозяйственного ведения или оперативного управления и арендуемого лицом, отвечающим установленным ст. 3 Федерального закона № 159-ФЗ требованиям, предложение о заключении договора купли-продажи арендуемого имущества с указанием цены этого имущества, установленной с учетом его рыночной стоимости, определенной в соответствии с Федеральным законом «Об оценочной деятельности в Российской Федерации», проект договора купли-продажи арендуемого имущества и при наличии задолженности по арендной

плате за имущество, неустойкам (штрафам, пеням) требования о погашении такой задолженности с указанием ее размера;

- соблюдается ли 30-дневный срок заключения договора купли-продажи арендуемого имущества со дня получения субъектом МСП предложения о его заключении и (или) проекта договора купли-продажи арендуемого имущества;

- приостанавливается ли течение указанного срока в случае оспаривания субъектом МСП достоверности величины рыночной стоимости объекта оценки, используемой для определения цены выкупаемого имущества, до дня вступления в законную силу решения суда;

- предоставляется ли субъекту МСП право выбора порядка оплаты (единовременно или в рассрочку) приобретаемого арендуемого имущества, а также срока рассрочки при реализации преимущественного права на приобретение арендуемого имущества;

- соблюдается ли предельный размер начисления процентов на сумму денежных средств, по уплате которой предоставляется рассрочка (одна треть ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации, действующей на дату опубликования объявления о продаже арендуемого имущества);

- засчитывается ли стоимость неотделимых улучшений арендуемого имущества, осуществленных с согласия арендодателей, в счет оплаты приобретаемого арендуемого имущества;

- обеспечивается ли уполномоченными органами при получении заявления субъекта МСП о соответствии условиям, установленным ст. 4 Федерального закона № 209-ФЗ, и о реализации преимущественного права на приобретение арендуемого имущества заключение договора на проведение оценки рыночной стоимости арендуемого имущества в порядке, установленном Федеральным законом «Об оценочной деятельности в Российской Федерации (в двухмесячный срок с даты получения заявления), принятие решения об условиях приватизации арендуемого имущества (в двухнедельный срок с даты принятия отчета о его оценке), направление заявителю проекта договора купли-продажи арендуемого имущества (в десятидневный срок с даты принятия решения об условиях приватизации арендуемого имущества).

4. Принятие мер прокурорского реагирования

Органы прокуратуры применяют весь предоставленный им Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» комплекс средств прокурорского реагирования с целью обеспечения исполнения

законов о защите прав субъектов предпринимательской деятельности при оказании им имущественной поддержки.

В первую очередь, в поле зрения прокурора находятся незаконные правовые акты, ущемляющие права субъектов предпринимательства.

Например, Кинешемским городским прокурором Ивановской области установлено, что утвержденные представительными органами местного самоуправления Кинешемского муниципального района, Новолокского городского поселения и Батмановского сельского поселения положения о порядке приватизации муниципального имущества в нарушение Федерального закона № 159-ФЗ ужесточали предусмотренные им условия льготной приватизации арендуемого субъектами МСП имущества. Принесенные на незаконные нормативные правовые акты протесты удовлетворены.

В целях устранения нарушений прав субъектов предпринимательской деятельности в сфере правоприменения и привлечения к ответственности виновных должностных лиц прокурором вносится представление.

Так, основанием для вмешательства Фроловского межрайонного прокурора Волгоградской области в марте 2013 года послужило нарушение администрацией муниципального района процедуры льготной приватизации муниципального имущества. В постановлениях об условиях приватизации муниципального имущества администрацией не указывалось существующее обременение объектов договорами аренды, а также не предусматривалось преимущественное право арендатора на приобретение арендуемого им имущества. Хозяевам субъектов не направлялись копии решений об условиях приватизации и предложения о заключении договоров купли-продажи муниципального имущества, а также их проекты. По результатам рассмотрения представления прокурора приняты меры к недопущению подобных нарушений впредь, виновное должностное лицо привлечено к дисциплинарной ответственности.

По наиболее грубым нарушениям прав субъектов предпринимательской деятельности прокурором инициируется уголовное преследование.

Так, по материалам проверки прокуратуры г. Усинска СО по городу СУ СК РФ по Республике Коми 27.03.2013 в отношении председателя городского комитета по управлению муниципальным имуществом возбуждено уголовное дело по ч. 1 ст. 286 УК РФ по факту превышения должностных полномочий путем лоббирования при проведении аукциона на право заключения договора аренды нежилого помещения интересов одной фирмы в ущерб другим участникам торгов. Дело направлено в суд для рассмотрения по существу.



ФЕДОРЕНКО Денис Владимирович

Прокурор отдела по надзору за исполнением законов о защите прав предпринимателей управления по надзору за соблюдением прав предпринимателей Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук.

ПРАКТИКА ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОПРОСЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ РЕЙДЕРСТВУ. СПЕЦИФИКА ПРЕСЛЕДОВАНИЯ ЗА ОРГАНИЗАЦИЮ НЕДРУЖЕСТВЕННЫХ ПОГЛОЩЕНИЙ

Переход России к рыночной модели экономики сопровождался бурным ростом числа хозяйствующих субъектов.

Условия, в которых создавались юридические лица, нельзя назвать благоприятными для осуществления нормальной предпринимательской деятельности; напротив, существовали факторы, способствовавшие неправомерному разрешению проблем.

Выделяются следующие причины: политическая нестабильность; коррупция, в том числе установление отношений с должностными лицами органов государственной власти и органов местного самоуправления с целью использования судебных, административных и законодательных рычагов давления; формирование масштабного теневого сектора экономики; несовершенство законодательства (противоречивость, наличие пробелов); правовой нигилизм в бизнес-среде.

Все это привело к возникновению организаций, основной целью деятельности которых стало завладение активами другого юридического лица либо установление контроля над ним. В публикациях по вопросам сущности, мотивов, целей этих фирм за их деятельностью закрепились название рейдерства, или недружественного поглощения, однако единого мнения по поводу разграничения указанных понятий не существует. Одни специалисты рассматривают их как общее и частное, другие - как различные виды деятельности, третьи - как синонимы.

На основании изложенного можно сделать следующие выводы:

- Поглощение - это одна из форм присоединения как реорганизации юридического лица, т.е. это законная сделка.

- Определение дружественности или недружественности конкретного поглощения зависит от субъективной оценки ситуации менеджерами и (или) акционерами/участниками компании-цели.

- Рейдерство не может соотноситься с поглощением каким-либо образом, так же как законные действия не могут соотноситься с преступными.

- В основе рейдерства лежит желание приобрести другую компанию как можно дешевле, не соблюдая при этом нормы права.

Таким образом, рейдерство - это целенаправленная деятельность физического или юридического лица, направленная на поглощение другого юридического лица в обход установленных норм и правил присоединения, реализуемая путем совершения уголовно наказуемых деяний.

В связи с введением в действие Федерального закона от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» рейдерство с использованием в качестве основного инструмента процедуры банкротства в значительной степени затруднено, поэтому наибольшую актуальность в настоящее время приобрел именно второй способ. Он может совершаться путем:

1) мошенничества (ст. 159 УК РФ), когда держателю акций сообщают заведомо ложную информацию об их стоимости, предлагая при этом «выгодную» сделку. Мошенничество может совершаться не только в отношении отдельного физического лица, но и в отношении компании целиком. После длительного физического и психического насилия на руководство предприятия с целью приобретения контрольного пакета акций по низкой цене появляется «спаситель», который готов предложить больше (но никак не реальную цену) и наказать агрессоров;

2) вымогательства (ст. 163 УК РФ), которое может выражаться в шантаже менеджеров сведениями, имеющими компрометирующий

характер; попытках воздействия на поставщиков предприятия и его основных покупателей; в угрозах здоровью акционеров и менеджеров предприятия, в угрозах здоровью их близких и т.п.;

3) хищения акций и долей в уставном капитале. С точки зрения компаний-агрессоров хищение акций является едва ли не самым простым и эффективным средством, используемым при рейдерстве, особенно в тех случаях, когда контрольный пакет акций находится в одних руках и отсутствуют какие-либо способы его законного приобретения. Для того чтобы похитить долю, необходимо и достаточно подать соответствующее заявление в орган, осуществляющий государственную регистрацию юридических лиц, приложив к нему «липовый» договор купли-продажи. Настоящий владелец доли в течение длительного времени может не знать о том, что доля у него похищена, а когда ему становится все известно, время обычно оказывается упущенным: пакет акций немедленно многократно перепродается, делится на части, и у общества появляется новый «добросовестный собственник» контрольного пакета.

При этом необходимо обратить внимание, что прокурорам предоставлены полномочия по возбуждению дел об административных правонарушениях о неправомерных действиях при банкротстве. В Федеральном законе от 25.11.2013 № 310-ФЗ «О внесении изменения в статью 28.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» устранен пробел законодательства. В частности, ранее не было указано лицо, уполномоченное на возбуждение дел об административных правонарушениях в сфере несостоятельности (банкротства). В настоящее время прокурор уполномочен возбуждать административные дела о неправомерных действиях при банкротстве, совершенных должностными лицами, за исключением арбитражных управляющих (ч. 1, 2, 4 и 5 ст. 14.13 КоАП РФ).

Систематические прокурорские проверки позволили пресечь ряд противоправных действий в данной сфере.

В первую очередь при организации прокурорских проверок в этой сфере необходимо анализировать исполнение положений Федерального закона от 26.12.1995 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах», Федерального закона от 08.08.2001 № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», Федерального закона от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)», Федерального закона от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве», Федерального закона от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества», Указа Президента РФ от 03.03.1998 № 224 «Об обеспечении вза-

имодействия государственных органов в борьбе с правонарушениями в сфере экономики», постановления Правительства РФ от 30.06.1998 № 685 «О мерах по обеспечению поступления в федеральный бюджет доходов от использования федерального имущества», постановления Правительства РФ от 05.01.1998 № 3 «О порядке закрепления и использования находящихся в федеральной собственности административных зданий, строений и нежилых помещений», постановления Правительства РФ от 16.07.2007 № 447 «О совершенствовании учета федерального имущества».

В последнее время рейдерами практически не используются схемы выраженного силового захвата имущественных активов, самыми распространенными способами являются фальсификация решений общего собрания акционеров (участников) или советов директоров хозяйственного общества об изменении состава участников и руководителей, путем подделки документов приобретение и увеличение доли в уставном капитале общества, совершение незаконных сделок с имуществом, преднамеренное банкротство.

Совершенствование федерального законодательства в настоящее время направлено на защиту имущественных прав предпринимателей.

При этом действенной мерой противодействия рейдерству по-прежнему является привлечение к уголовной ответственности виновных лиц за совершение преступлений, предусмотренных ст.ст. 170.1, 185.5, 285.3 УК РФ.

Наибольшее количество преступлений в указанной сфере за последнее время выявлено прокурорами Республики Башкортостан. Такие преступления также имели место в г. Москве, Республике Татарстан, Краснодарском крае, Белгородской, Волгоградской, Воронежской, Кемеровской, Курганской, Омской, Ростовской, Томской, Тюменской, Ульяновской и Ярославской областях.

Так, по результатам прокурорской проверки в Волгоградской области выявлены факты предоставления бывшими директорами двух коммерческих структур в налоговые органы заведомо ложных сведений (документов) о себе, как о лицах, имеющих право действовать от имени юридического лица без доверенности. Приговорами суда лица признаны виновными в совершении преступлений, предусмотренных ч. 1 ст. 170.1 УК РФ, с назначением наказания в виде лишения свободы и штрафа.

Проведенной прокуратурой г. Волгодонска Ростовской области проверкой установлено, что в результате внесения в протоколы общего собрания общества с ограниченной ответственностью несоответствующ-

щих действительности сведений об увольнении директора, назначении на эту должность и включении в состав участников другого лица с распределением ему 34 % доли общества, последний незаконно приобрел право управления им. По материалам проверки следственными органами возбуждено и расследуется уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 185.5 УК РФ.

Своевременные действия по пресечению незаконного внесения изменений в ЕГРЮЛ по подложному протоколу внеочередного собрания акционеров об изменении состава совета директоров и смены генерального директора, позволили избежать начала незаконного управления и распоряжения имуществом одного из крупных предприятий речного транспорта в Хабаровском крае, осуществляющих пассажирские и грузовые перевозки по р. Амур. Приговором суда виновному в совершении преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 185.5 УК РФ, лицу назначено наказание в виде штрафа и запрета заниматься предпринимательской деятельностью на один год.

Зачастую рейдерские действия в отношении имущества предприятий приводят их к несостоятельности (банкротству).

Так, прокуратурой г. Армавира Краснодарского края установлено, что руководитель одного из акционерных обществ совершил ряд сделок по отчуждению имущества в нарушение требований Федерального закона «Об акционерных обществах» без проведения оценки его рыночной стоимости и согласования с советом директоров, а также заключил ряд заведомо невыгодных для предприятия договоров с организациями, учрежденными подконтрольными ему лицами. Невыполнение аффилированными лицами договорных обязательств привело к ухудшению финансовых показателей акционерного общества и в последующем его неплатежеспособности. По приговору суда бывший руководитель общества лишен свободы на срок 5 лет.

В результате противоправных действий руководителя одного из элеваторов в Ростовской области по продаже имущественного комплекса общества, повлекших образование задолженности по обязательному пенсионному страхованию, налоговым платежам, а также перед иными кредиторами, привело предприятие к банкротству. По материалам прокурорской проверки возбуждено и расследуется уголовное дело.

Конечной целью рейдеров является захват имущественных активов или права управления ими.

В Оренбургской области судом вынесен обвинительный приговор с назначением наказания в виде 3 лет лишения свободы в отношении лица, который совершил действия, направленные на незаконное

приобретение права собственности на объект недвижимости в виде встроено-пристроенного нежилого помещения стоимостью около 17 млн. руб., принадлежащий на праве собственности обществу, путем изготовления подложного договора купли-продажи и предоставления в суд заведомо недостоверных документов для проведения незаконной регистрации права собственности.

В Республике Тыва ряд лиц с целью хищения имущества акционерного общества путем использования недействительной печати и подделки подписи его генерального директора внесли в реестр именных бумаг общества недостоверные сведения о согласии на списание акций со счета номинального держателя, после чего внесли в анкету учредителя недостоверные сведения о должностном лице, имеющем право действовать без доверенности от имени юридического лица. В результате 100% акций общества переданы неправомочным руководством сторонним организациям. Однако окончить преступные действия и причинить ущерб собственнику общества в размере 573 млн. руб. не удалось в связи с вмешательством правоохранительных органов.

Сложившаяся ситуация свидетельствует о необходимости изменения подхода к организации надзора за соблюдением законодательства, регулирующего вопросы противодействия незаконному захвату собственности (рейдерству), сосредоточив усилия на своевременном предупреждении и пресечении противоправных действий, направленных на смену руководства, внесение изменений в учредительные документы, отчуждение имущества, банкротство предприятий.

В ходе осуществления надзорных мероприятий надо проверять уделяется ли налоговыми органами внимание исполнению требований Федерального закона «Об обществах с ограниченной ответственностью» в части нотариального удостоверения сделок и иных действий, направленных на переход или отчуждение долей либо частей долей в уставном капитале общества и подлинности подписей участников обществ.

Кроме того, для организации действенного надзора за исполнением законодательства, регулирующего вопросы противодействия незаконному захвату собственности (рейдерству), необходимо обеспечить надлежащую координацию деятельности правоохранительных органов, взаимодействие с контролирующими органами, использовать потенциал общественных организаций и межведомственных рабочих групп.

Важное значение для эффективного предупреждения рейдерских захватов имеет надзор за соответствием федерального законодатель-

ства принимаемых различными органами власти нормативных правовых актов.

Как и ранее прокурорами выявляются нормативные правовые акты, содержащие коррупциогенные факторы, создающие возможность для незаконного отчуждения государственной и муниципальной собственности.

Такие акты, как правило, устанавливали порядок предоставления собственности не только по результатам конкурса или аукциона, но и по целевому назначению по решению должностных лиц, либо без проведения конкурсных процедур.



ЗЮЗЕНКОВА Лариса Викторовна

Старший прокурор отдела по надзору за законностью проверок органов контроля управления по надзору за соблюдением прав предпринимателей Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

ПОЛНОМОЧИЯ ПРОКУРОРА ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ КОНТРОЛИРУЮЩИМИ ОРГАНАМИ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНЫХ ФУНКЦИЙ

Защита прав и законных интересов субъектов предпринимательства в настоящее время является одним из приоритетных направлений деятельности органов прокуратуры.

Реализация прокурорами полномочий в сфере государственного и муниципального контроля стала барьером для незаконных проверок и эффективным способом защиты свободы экономической деятельности, что подтверждается исследованиями независимых общественных организаций предпринимателей.

Основные усилия прокуроров направлены на недопущение и устранение незаконного вмешательства органов власти различных уровней в предпринимательскую деятельность.

Активно формируемая законодательная база в указанной сфере, в том числе ведомственная, активное внедрение новых методов работы, конструктивное взаимодействие с предпринимательским сообществом позволило прокурорам эффективно защищать права хозяйствующих субъектов.

Мониторинг соблюдения контролирующими органами Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и

индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Закон № 294-ФЗ) показывает, что в целом органы прокуратуры действительно защищают права субъектов предпринимательства.

Выявляются и устраняются различного рода нарушения законодательства при издании органами государственной власти и органами местного самоуправления правовых актов, проведении органами контроля (надзора) проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Принимаемые прокурорами меры по защите прав хозяйствующих субъектов в значительной степени способствуют снижению административного давления на бизнес, препятствуют коррупционным проявлениям в сфере государственного контроля, повышают уровень ответственности должностных лиц контролирующих органов при реализации своих функций.

В целях защиты прав предпринимателей прокурорами обеспечен системный сбор, накопление и обработка информации о нарушении прав субъектов предпринимательской деятельности при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

На органы прокуратуры Российской Федерации возложены следующие полномочия по защите прав предпринимателей при осуществлении контрольных мероприятий: формирование ежегодного сводного плана проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (далее – Сводный план), согласование проведения внеплановых выездных проверок, а также применение мер административного воздействия к виновным должностным лицам органов государственной власти и органов самоуправления.

Генеральной прокуратурой Российской Федерации ежегодно формируется Сводный план, который размещается на официальном сайте в сети Интернет. Прокурорами субъектов Российской Федерации - региональные сегменты этого плана, которые публикуются на сайтах.

По оценке бизнес сообщества наделение прокуроров полномочиями по формированию ежегодного сводного плана проведения плановых проверок и в сфере согласования проверок стало серьезным препятствием для незаконных проверок, привело к существенному снижению административного давления на предпринимателей.

В процессе формирования плана прокурорами рассматриваются предложения контролирующих органов на предмет законности включения в него контрольных мероприятий. За период формирования ежегодных сводных планов 2010 – 2014 гг. прокурорами рассмотрены

предложения контролирующих органов о включении в них около 6 млн. проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. При этом каждое второе такое предложение было обоснованно отклонено как не соответствующее требованиям закона.

Порядок организации и проведения плановых проверок установлен ст. 9 Закона № 294-ФЗ и специализированным законодательством в отдельных сферах осуществления контроля (надзора).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2010 г. № 489 утверждены Правила подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (далее – Правила подготовки ежегодных планов проверок), а также типовая форма ежегодного плана проведения плановых проверок).

В целях реализации Закона № 294-ФЗ Генеральной прокуратурой Российской Федерации 11.08.2010 издан приказ № 313 «О порядке формирования органами прокуратуры ежегодного сводного плана проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», которым установлен порядок формирования ежегодного сводного плана проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей органами прокуратуры (далее – приказ ГП РФ № 313).

Формирование плана проведения плановых проверок хозяйствующих субъектов осуществляется в автоматизированной системе формирования сводного плана проведения плановых проверок и согласования внеплановых проверок (далее - АС СППиВП). **Система АС СППиВП является накопительной, в ней содержатся сведения обо всех ранее проведенных проверках органов контроля на территории Российской Федерации.**

Так, в соответствии со ст. 9 Закона № 294-ФЗ 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.

В связи с этим контролирующими органами планирование мероприятий по контролю осуществляется в два этапа: первый этап начинается с 01 сентября года предшествующему году проведения проверки.

На указанном этапе органы прокуратуры оценивают законность включения каждого контрольного мероприятия в проекты плана и к 01

октября направляют в электронном виде отработанные проекты планов, с указанием отклоненных проверок и с предложениями о необходимости осуществления взаимодействия с иными органами власти и органами самоуправления.

Приказ ГП РФ № 313 устанавливает обязанность органов прокуратуры по направлению мотивированной информации об отказе во включении каждого контрольного мероприятия в орган власти, запланировавший проверку.

Основаниями для исключения контрольных мероприятий является нарушение установленной законодательством периодичности проведения проверок, включения проверок в отношении ликвидированных субъектов предпринимательства, указание в ежегодных планах недостоверной информации о проверяемых юридических лицах и индивидуальных предпринимателях, о планируемых проверочных мероприятиях, планирование проверок, выходящих за пределы предоставленных полномочий, неуполномоченными органами власти, органами самоуправления, учреждениями.

Необходимо обращать внимание на многократно выявляемые в процессе корректировки сводного плана факты включения органами контроля в ежегодные планы проверок хозяйствующих субъектов, прекративших свою деятельность. Такие случаи свидетельствуют о том, что контролирующие органы не владеют необходимыми исходными данными, не ведут аналитическую работу, взаимодействие с данными налоговых органов не налажено. В связи с этим органам прокуратуры необходимо принять меры к исключению фактов необоснованного включения в план проверок таких хозяйствующих субъектов.

К примеру, Управлением Росреестра по N. области в прокуратуру области направлены материалы об исключении из сводного плана проверок на 2012 г. в отношении более 100 юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. При этом 87 хозяйствующих субъектов были ликвидированы, реорганизованы либо прекратили деятельность еще в период с 2002 по 2011 гг.

Межрегиональным территориальным управлением Ространснадзора по N. федеральному округу в ежегодный план проведения проверок на 2012 г. включены 76 % организаций, прекративших свою деятельность еще в 2004 – 2009 гг.

МЧС России в N. области необоснованно включены в план проверок 17 юридических лиц, которые не использовали на момент формирования плана указанные в нем объекты или уже были проверены незадолго до его формирования.

Отдельные полномочия по осуществлению федерального государственного лесного надзора, федерального государственного пожарного надзора, государственного надзора в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий, государственного портового контроля в соответствии с федеральными законами могут осуществляться государственными учреждениями, подведомственными соответственно федеральным органам исполнительной власти и органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации (п. 1 ч. 1 ст. 2 Закона № 294-ФЗ).

Кроме того, типовая форма, установленная постановлением Правительства РФ № 489 предусматривает указание местожительства индивидуальных предпринимателей. При этом данные о месте жительства индивидуальных предпринимателей, совпадающие с местом фактического осуществления деятельности, при размещении сегментов планов прокуратурами субъектов Российской Федерации следует не отражать на официальных сайтах.

Согласно ч. 6.2. ст. 9 Закона № 294-ФЗ органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля рассматривают предложения органов прокуратуры и по итогам их рассмотрения направляют в органы прокуратуры в срок до 1 ноября года, предшествующего году проведения плановых проверок, утвержденные ежегодные планы проведения плановых проверок (2-ой этап формирования планов проведения плановых проверок).

Кроме того одним из направлений защиты прав предпринимателей остается выполнение органами прокуратуры полномочий по согласованию проведения органами контроля, органами самоуправления внеплановых выездных проверок в отношении хозяйствующих субъектов (ст. 10 Закона № 294-ФЗ).

В соответствии со ст. 10 Закона № 294-ФЗ основанием для проведения внеплановой проверки является:

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, в том числе индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации о следующих фактах:

а) возникновение 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;

б) причинение вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, а также возникновение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

в) нарушение прав потребителей (в случае обращения граждан, права которых нарушены);

3) приказ (распоряжение) руководителя органа государственного контроля (надзора), изданный в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и на основании требования прокурора о проведении внеплановой проверки в рамках надзора за исполнением законов по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям.

Внеплановая выездная проверка субъектов предпринимательства по основаниям, указанным в подпунктах «а» и «б» п. 2 ч. 2 ст. 10 Закона № 294-ФЗ органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля проводится только после согласования с органом прокуратуры по месту осуществления деятельности таких юридических лиц, индивидуальных предпринимателей.

Принципиальная позиция прокуроров в значительной степени способствует снижению количества проводимых контролирующими органами внеплановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. **С момента действия Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» органами прокуратуры Российской Федерации рассмотрено порядка 180 тыс. заявлений** органов контроля всех уровней о согласовании проведения выездных внеплановых проверок субъектов предпринимательства. Положительные решения приняты только в половине случаев.

Контролирующими органами в большинстве случаев (78 %) заявления в органы прокуратуры направлялись в отношении субъектов малого и среднего бизнеса.

Наиболее часто за согласованием мероприятий по контролю обращались органы МЧС России и Роспотребнадзора, от которых поступи-

ло более половины всех обращений. При этом чаще всего в нем отказывалось ФМС России (64 %), МЧС России (55 %), Ростехнадзору (49 %), Роспотребнадзору (26 %).

Порядок согласования в органах прокуратуры проведения внеплановых выездных проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей установлен приказом Генпрокуратуры России от 27.03.2009 № 93 (ред. от 28.11.2012) «О реализации Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Органам прокуратуры предоставлено 6 оснований для вынесения решений об отказе в согласовании проведения внеплановых проверок:

1) отсутствие документов, прилагаемых к заявлению о согласовании проведения внеплановой выездной проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя;

2) отсутствие оснований для проведения внеплановой выездной проверки (является субъективным основанием);

3) несоблюдение требований, установленных Законом № 294-ФЗ, к оформлению решения органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля о проведении внеплановой выездной проверки. В данном случае распоряжение о проведении проверки должно строго соответствовать требованиям, предъявляемым ст. 14 Закона 294-ФЗ, у органов прокуратуры имеется возможность вынести решение об отказе в проведении проверки по формальным основаниям. ;

4) осуществление проведения внеплановой выездной проверки, противоречащей федеральным законам, нормативным правовым актам Президента Российской Федерации, нормативным правовым актам Правительства Российской Федерации;

5) несоответствие предмета внеплановой выездной проверки полномочиям органа государственного контроля (надзора) или органа муниципального контроля;

6) проверка соблюдения одних и тех же обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, в отношении одного юридического лица или одного индивидуального предпринимателя несколькими органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля.

Анализ надзорной деятельности прокуроров показывает, что причинами принятия прокурорами подобных решений, как правило, являются отсутствие оснований для проведения контрольных мероприятий (62 %), а также несоблюдение требований к оформлению

процессуальных документов по их организации (24 %), отсутствие документов, прилагаемых к заявлению о согласовании проведения проверки (9 %).

Так, прокуратурой Республики Н. в 2012 г. МВД России по республике отказано в проведении внеплановых выездных проверок в 85 частных охранных предприятиях, поскольку материалы не содержали фактов, подтверждающих осуществление ими деятельности с грубым нарушением лицензионных требований. Прокуратурой Н. области Н. управлению Ростехнадзора отказано в согласовании проверки требований пожарной безопасности в лесах при эксплуатации линий электропередач, поскольку лесным законодательством осуществление такого надзора отнесено к компетенции Росприроднадзора и региональных органов контроля.

Отдельными прокурорами пресекаются факты организации внеплановых проверок на основании анонимных обращений.

Прокуратурой Н. области принято решение об отказе Н. управлению Ростехнадзора по области в согласовании проведения внеплановой выездной проверки соблюдения «О.» требований законодательства о промышленной безопасности на основании жалобы Н. Инициированный в день поступления документов прокуратурой области выезд по адресу, указанному заявителем, показал, что вместо многофункционального дома, в котором он якобы проживает, расположен индивидуальный жилой дом. Более того, собственник этого домовладения пояснила, что обращения в органы контроля ею не направлялись и о существовании данного субъекта предпринимательства ей не известно. Таким образом, прокуратуре области удалось предупредить незаконное вмешательство в экономическую деятельность хозяйствующего субъекта.

Практика прокурорского надзора также свидетельствует о том, что до настоящего времени не искоренены случаи проведения внеплановых выездных проверок без согласования с органами прокуратуры, нарушения установленного порядка осуществления проверочных мероприятий, оформления их результатов и ознакомления с ними. Зачастую акты проверок не направляются предпринимателям и прокурорам.

Так, органами Роструда внеплановые выездные проверки проводятся в отсутствие установленных ст. 10 Закона № 294-ФЗ оснований. Такие нарушения выявлены органами прокуратуры в Государственной инспекции труда в Республике Н., где со ссылкой на поручение Правительства Российской Федерации от 11.01.2008 № СН-П12-50 проведены

внеплановые контрольные мероприятия в отношении 10 хозяйствующих субъектов. При этом внеплановые проверки названным поручением не предусматривались.

Государственной инспекцией труда в N. крае организовано 16 мероприятий по контролю, не включенных в ежегодный сводный план проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на 2013 г.

В нарушение ст. 10 Закона № 294-ФЗ в 2011-2012 г. без согласования с органами прокуратуры Управлением Росздравнадзора по Республике N. проведено 13 внеплановых выездных проверок, Управлением Россельхознадзора по N. области – 5, Управлением ФМС России по N. области – 8. Подобные нарушения выявлялись органами прокуратуры и в других субъектах.

Нередко выявляются факты проведения проверочных мероприятий при отсутствии обязательного распоряжения (приказа), уведомления субъектов предпринимательства о начале проведения проверочных мероприятий, а также с иными нарушениями процессуального характера.

Игнорирование порядка организации и проведения плановых проверок имели место во многих субъектах Российской Федерации и устранены только после вмешательства прокуроров.

В некоторых регионах сложилась порочная практика вручения предписаний об устранении нарушений после подтверждения решением органа административной юрисдикции вины юридических лиц и привлечения их к административной ответственности.

УНД ГУ МЧС России по N. области по результатам проведенных проверок при наличии нарушений требований пожарной безопасности не были выданы предписания руководителям хозяйствующих субъектов. Подобные факты послужили основанием для внесения представлений об устранении нарушений прокурорами Республики Мордовия, Воронежской, Ярославской областей и др.

Выявляются факты злоупотребления контролирующими органами правом на проведение административных расследований с целью уклонения от предусмотренных Законом № 294-ФЗ процедур согласования проверочных мероприятий с органами прокуратуры **путем необоснованного возбуждения органами административного расследования.** Подобные случаи выявлены в ОГИБДД ОМВД России по г. Н., где подобная практика расследования дел об административных правонарушениях в сфере обеспечения безопасности дорожного движения (по ст. 12.31 КоАП РФ) сложилась в период 2011 – 2012 гг.

В этой связи одной из первоочередных задач, стоящих перед прокурорами на данном направлении работы является своевременное выявление и пресечение грубых нарушений при проведении контролирующими органами проверок субъектов предпринимательской деятельности. Перечень таких нарушений предусмотрен ч. 2 ст. 20 Закона № 294-ФЗ:

1) отсутствие оснований проведения плановой проверки, нарушение срока уведомления о проведении проверки, за исключением внеплановой выездной проверки по п. 2 ч. 2 ст. 10 Закона № 294-ФЗ, когда хозяйствующий субъект уведомляется органом государственного контроля (надзора), органом муниципального контроля не менее чем за двадцать четыре часа до начала ее проведения любым доступным способом.

1.1) при привлечении к проведению мероприятий по контролю не аккредитованных в установленном порядке граждан и организаций;

2) отсутствие оснований для проведения внеплановой выездной проверки, согласования с органами прокуратуры внеплановой выездной проверки в отношении субъектов предпринимательства по п. 2 ч. 2 ст. 10 Закона № 294-ФЗ;

3) нарушение сроков и времени проведения плановых выездных проверок в отношении субъектов малого предпринимательства;

4) проведение проверки без распоряжения (приказа) руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля;

5) истребования документов, не относящихся к предмету проверки, превышение установленных сроков проведения проверок;

6) непредставление акта проверки;

7) проведение плановой проверки, не включенной в ежегодный план проведения плановых проверок;

8) участие в проведении проверочных мероприятий экспертов, экспертных организаций, состоящих в гражданско-правовых и трудовых отношениях с хозяйствующими субъектами, в отношении которых проводятся проверки.

Согласно ст. 20. Закона № 294-ФЗ результаты проверки, проведенной органом государственного контроля (надзора), органом муниципального контроля с грубым нарушением установленных требований к организации и проведению проверок, не могут являться доказательствами нарушения субъектом предпринимательства обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, и подлежат отмене вышестоящим органом государственного

контроля (надзора) или судом на основании заявления юридического лица, индивидуального предпринимателя.

Практика прокурорского надзора свидетельствует, что органами государственной власти и местного самоуправления распространены нарушения положений Закона № 294-ФЗ, влекущие ответственность, предусмотренную Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

Согласно статистическим данным прокурорами в 2013 г. возбуждено 2191 (2011 – 820, 2012 - 1371) дело об административном правонарушении в отношении должностных лиц контролирующих (надзорных) органов, по ним к административной ответственности в 2013 г. привлечено 1972 (2011 – 710, 2012 - 1262) должностных лица, а также 115 (2011 – 26, 2012 - 89) юридических лиц.

Предупредительная деятельность прокуроров состоит в оказании воздействия на должностных лиц путем выявления и пресечения средствами общего надзора уже совершенных правонарушений. Выявив их, прокурор принимает соответствующие меры к пресечению правонарушений и наказанию виновных. Повышение эффективности этой деятельности прокуратуры достигается обеспечением широкой гласности.

Кроме того, ст. 18 **Закона № 294-ФЗ** определены обязанности к должностным лицам органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля при проведении проверки:

1) своевременно и в полной мере исполнять предоставленные в соответствии с законодательством Российской Федерации полномочия по предупреждению, выявлению и пресечению нарушений обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами;

2) соблюдать законодательство Российской Федерации, права и законные интересы юридического лица, индивидуального предпринимателя, проверка которых проводится;

3) проводить проверку на основании распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля о ее проведении в соответствии с ее назначением;

4) проводить проверку только во время исполнения служебных обязанностей, выездную проверку только при предъявлении служебных удостоверений, копии распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля и в случае, предусмотренном

частью 5 статьи 10 Закона № 294-ФЗ, копии документа о согласовании проведения проверки;

5) не препятствовать руководителю, иному должностному лицу или уполномоченному представителю юридического лица, индивидуальному предпринимателю, его уполномоченному представителю присутствовать при проведении проверки и давать разъяснения по вопросам, относящимся к предмету проверки;

6) предоставлять руководителю, иному должностному лицу или уполномоченному представителю юридического лица, индивидуальному предпринимателю, его уполномоченному представителю, присутствующим при проведении проверки, информацию и документы, относящиеся к предмету проверки;

7) знакомить руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя с результатами проверки;

8) учитывать при определении мер, принимаемых по фактам выявленных нарушений, соответствие указанных мер тяжести нарушений, их потенциальной опасности для жизни, здоровья людей, для животных, растений, окружающей среды, объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, для возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также не допускать необоснованное ограничение прав и законных интересов граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, юридических лиц;

9) доказывать обоснованность своих действий при их обжаловании юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

10) соблюдать сроки проведения проверки;

11) не требовать от юридического лица, индивидуального предпринимателя документы и иные сведения, представление которых не предусмотрено законодательством Российской Федерации;

12) перед началом проведения выездной проверки по просьбе руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя ознакомить их с положениями административного регламента (при его наличии), в соответствии с которым проводится проверка;

13) осуществлять запись о проведенной проверке в журнале учета проверок.

Ответственность должностных лиц органов государственного контроля (надзора) предусмотрена ст. 19.6.1. (Несоблюдение должностными лицами органов государственного контроля (надзора) требований законодательства о государственном контроле (надзоре)) Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

«Несоблюдение должностными лицами федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора), требований законодательства о государственном контроле (надзоре), выразившееся в проведении проверки при отсутствии оснований для ее проведения, нарушении сроков проведения проверки, отсутствии согласования внеплановой выездной проверки с органами прокуратуры, привлечении к проведению мероприятий по контролю не аккредитованных в установленном порядке граждан или организаций либо проведении плановой проверки, не включенной в ежегодный план проведения плановых проверок, -

влечет предупреждение или наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от трех тысяч до пяти тысяч рублей.

Повторное совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 1 настоящей статьи, либо грубое нарушение требований законодательства о государственном контроле (надзоре), выразившееся в проведении проверки без распоряжения (приказа) руководителя или заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора) или непредставлении акта о проведенной проверке, -

влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от пяти тысяч до десяти тысяч рублей либо дисквалификацию на срок от шести месяцев до одного года».

Учитывая распространенность нарушений прав хозяйствующих субъектов, следует своевременно и жестко реагировать на незаконные действия должностных лиц органов контроля (надзора) при проведении проверок, в полном объеме использовать предоставленные законом полномочия, ставить вопрос о соответствии занимаемой должности виновных лиц и добиваться привлечения их к ответственности; при наличии достаточных данных возбуждать дела об административном правонарушении, а в случае установления признаков злоупотребления или превышения властных полномочий ставить вопрос об уголовном преследовании виновных лиц, средствами прокурорского надзора обеспечивать принятие по ним законного процессуального решения.

Так, Государственной инспекцией труда в Республике Н. в отношении юридического лица без издания распоряжения проведена внеплановая выездная проверка, в связи с чем прокурором приняты необходимые меры реагирования (по ст. 19.6.1 КоАП РФ).

В отсутствие распоряжения о проверке и согласования с органами прокуратуры специалистами Управления Н. края по культуре и архивному делу была проведена проверка учреждения, являющегося пользователем объекта культурного наследия федерального значения. По инициативе прокуратуры края 2 должностных лица управления привлечены к административной ответственности по ч. 1 ст. 19.6.1 КоАП РФ.

По постановлению прокурора Н. округа судом привлечен к административной ответственности по ч. 1 ст. 19.6.1 КоАП РФ сотрудник территориального отдела Роспотребнадзора, который провел внеплановую выездную проверку в отношении индивидуального предпринимателя на основании письма руководителя управления Роспотребнадзора по Н. округу, содержащего информацию об обнаружении в Австрии кухонных ложек «Teskoma» с превышением допустимого уровня миграции формальдегида.

Прокурором Республики Н. по факту нарушения установленных ст. 13 Федерального закона № 294-ФЗ сроков проведения внеплановой проверки Управлением Роскомнадзора по республике, возбуждено дело об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 19.6.1 КоАП РФ, виновное должностное лицо привлечено судом к административной ответственности.

Прокурорами активно пресекается проведение проверок предпринимателей, не включенных в ежегодный сводный план проведения плановых проверок, что в соответствии со ст. 20 Закона № 294-ФЗ является грубым нарушением законодательства о государственном контроле, влекущим отмену результатов контрольных мероприятий.

К примеру, Государственной инспекцией труда в Н. крае проведено 16 проверок, ИФНС России № 9 по краю – 2 проверки, не предусмотренные ежегодным сводным планом, размещенным на сайте Генеральной прокуратуры Российской Федерации. По результатам принятых прокурором мер 2 госинспектора труда привлечены к дисциплинарной ответственности, налоговый инспектор привлечен к административной ответственности по ч. 1 ст. 19.6.1 КоАП РФ.

Вместе с тем, анализ надзорной деятельности в названной сфере показывает, что рядом прокуратур допускаются нарушения установленного порядка привлечения виновных лиц к административной ответственности.

При вынесении постановлений о возбуждении административно-го производства по ст. 19.6.1 КоАП РФ надлежит учитывать исключения, установленные для отдельных категорий должностных лиц ст. 2.5 КоАП РФ (имеющие специальные звания сотрудники ОВД, Госпожнадзора, Госнаркоконтроля и некоторые другие).

По инициативе прокурора N. области к административной ответственности по ч. 1 ст. 19.6.1. КоАП РФ привлечен госинспектор ОГИБДД ОМВД России по N. области, осуществивший проверку в отношении учреждения без распоряжения руководителя государственного органа.

Заместителем прокурора Г. района Н. Республики возбуждено дело об административном правонарушении в отношении государственного инспектора отделения надзорной деятельности МЧС России по Г. району управления надзорной деятельности ГУ МЧС России по Н. Республике по ч. 1 ст. 19.6.1 КоАП РФ, за проведение внеплановой проверки без оформленного надлежащим образом распоряжения о проведении проверки, а также достаточных для ее проведения оснований.

Таким образом, прокурорское вмешательство не всегда является адекватным.

Во избежание таких фактов Генеральной прокуратурой Российской Федерации 02.07.2013 направлено Информационное письмо (№ 76/2-368-2013) «О практике привлечения органами прокуратуры должностных лиц контролирующих (надзорных) органов к административной ответственности».

Незаконные проверки, осуществляемые должностными лицами контролирующих органов, прокурорами выявляются в каждом регионе, **при этом последними не принимается весь комплекс мер прокурорского реагирования, направленный на пресечение и устранение выявляемых нарушений прав предпринимателей.**

Так, органами прокуратуры Н. области в действиях должностных лиц управления потребительского рынка и ценовой политики области выявлен факт проведения контрольного мероприятия в отношении субъекта предпринимательства при отсутствии оснований и без согласования с органами прокуратуры. По указанным нарушениям в адрес начальника управления прокуратурой области внесено представление. В последующем, без достаточных на то оснований, должностными лицами указанного управления осуществлена аналогичная незаконная проверка другого хозяйствующего субъекта и только после третьего, противоречащего закону мероприятия по контролю органами проку-

ратуры области поставлен вопрос о привлечении виновных лиц к административной ответственности.

Имелись и факты несвоевременного выявления прокуратурой Республики Н. проведенных Министерством лесного хозяйства республики проверочных мероприятий, не включенных в план проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, что позволило избежать виновными должностными лицами ответственности, предусмотренной ч. 1 ст. 19.6.1 КоАП РФ. Подобные случаи допускаются прокуратурами иных субъектов Российской Федерации.

В связи с этим, своевременное и полное принятие прокурорами мер реагирования является действенным рычагом по пресечению, а также предупреждению нарушений законодательства в дальнейшем.

Решением Арбитражного суда Н. края удовлетворены требования прокурора края о признании незаконными действий службы по ветеринарному надзору края и результатов проверки хозяйствующего субъекта, проведенной в отсутствие оснований, без распоряжения руководителя органа государственного контроля (надзора), с превышением установленных полномочий.

На основании информации агентства труда и занятости Н. области о поступлении заявления работодателей о потребностях в рабочей силе для замещения вакантных и создаваемых рабочих мест иностранными работниками, не содержащей сведений о нарушениях, Государственной инспекцией труда в Н. области и Н. автономном округе проведена внеплановая выездная проверка соблюдения трудового законодательства юридическим лицом. По постановлению заместителя прокурора области главный государственный инспектор труда привлечен к административной ответственности по ч. 1 ст. 19.6.1 КоАП РФ.

Прокурором Н. района Н. области выявлен случай проведения сотрудником полиции проверки торговой точки индивидуального предпринимателя на основании анонимного обращения, в связи с чем начальнику МО МВД России «Н.» внесено представление, по результатам рассмотрения которого виновное должностное лицо привлечено к дисциплинарной ответственности.

Показательным в данной сфере является представление, внесенное прокурором г. Н. Н. края начальнику МО МВД России «Н.» в связи с нарушением положений ст. 2 Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции», ст. 28.1 КоАП РФ по факту незаконной проверки сотрудниками полиции правил отпуска топлива на АЗС, принадлежащих юридическому лицу. Основанием к проверке послужил рапорт со-

трудника полиции о поступившем на его служебный телефон анонимном сообщении о нарушениях правил отпуска топлива юридическим лицом. Кроме того, возбужденное по результатам незаконной проверки в отношении юридического лица дело об административном правонарушении прекращено органом административной юрисдикции.

Помимо изложенного не всеми прокурорами наработана практика применения иных статей Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в случае выявления противоправных действий органов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

Практически не используется полномочия по возбуждению в отношении лиц осуществивших незаконные мероприятия по контролю, дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 19.1 КоАП РФ, не направивших своевременно в орган прокуратуры согласовавший проверку копии ее акта либо не представивших в Министерство экономического развития Российской Федерации доклад об осуществлении контроля и его эффективности – по ст. 19.7 КоАП РФ (непредставление сведений (информации)).

Не придается значение выполнению государственными органами и органами местного самоуправления требований ст. 10-14 Федерального закона от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» о размещении на официальных сайтах в сети Интернет общедоступной информации, в том числе планов контрольной деятельности, результатов проведенных проверок. Практика привлечения к административной ответственности за такие нарушения по ч. 2 ст. 13.27 КоАП РФ имеет место не во всех субъектах Российской Федерации.

На важность проблемы зачастую незаконной реализации общественными объединениями потребителей, предусмотренного ст. 45 Закона Российской Федерации от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей» права на осуществление общественного контроля за соблюдением хозяйствующими субъектами прав потребителей, в том числе несоответствие указанной деятельности уставным целям организации, обращено в Н. крае. Так с учетом достаточных данных о том, что членами общественной организации «О.» могут быть нарушены права субъектов предпринимательской деятельности, исполнительный директор организации предупрежден о недопустимости нарушения закона.

Администрациями торговых комплексов в г. Н. Н. края на розничных рынках, несмотря на отсутствие контрольных полномочий в

отношении хозяйствующих субъектов, неоднократно проводились проверки соблюдения законодательства о ветеринарии, защите прав потребителей и санитарно-эпидемиологического законодательства. После вмешательства прокуратуры незаконные проверки прекращены, виновные лица привлечены к дисциплинарной и административной ответственности (ст. 19.1 КоАП РФ (самоуправство)).

Инспекторами Общественной организации «О.» организована проверка индивидуального предпринимателя, в ходе которой проверено исполнение положений Закона № 294-ФЗ, а по результатам составлен акт о наличии нарушений санитарно-эпидемиологического законодательства.

О подобных фактах проведения проверок Генеральной прокуратурой Российской Федерации 15.03.2013 направлено информационное письмо «О пресечении фактов проведения контрольных мероприятий неуполномоченными органами» (76/2-219-2013).

С учетом невозможности привлечения отдельных категорий виновных лиц к административной ответственности по статье 19.6.1 КоАП РФ, горрайпрокуроры Н. области используют право возбуждения в отношении них административных производств по ст. 13.21 Кодекса Н. области об административной ответственности (далее - Кодекс области) (неисполнение муниципальных правовых актов, препятствующее решению вопросов местного значения муниципального образования).

К примеру, по инициативе прокурора Н. района Н. области к административной ответственности по ст. 13.21 Кодекса области привлечен главный специалист Н. сельского поселения, уклонившийся от направления уведомления о начале плановых мероприятий по контролю в адрес предпринимателя.

Прокурором Н. района Н. области административное производство по ст. 13.21 Кодекса области возбуждено по факту проведения сотрудником Н. сельского поселения проверки в отношении предпринимателя, начало которой, согласно Сводному плану запланировано в иной период. Судом специалист органа контроля привлечен к административной ответственности.

В связи с этим огромное значение имеет участие прокуроров в правотворческой деятельности, что также способствует повышению ответственности органов контроля.

По законодательной инициативе прокурора Н. автономного округа Закон округа «Об административных правонарушениях» дополнен статьей, предусматривающей ответственность органов муниципального контроля за несоблюдение должностными лицами требований

муниципальных правовых актов о муниципальном контроле, которая применяется на практике.

Рядом прокуроров используются полномочия по вынесению постановлений о возбуждении дел об административных правонарушениях по фактам проведения проверок, выходящих за границы предоставленных контролирующему органу полномочий.

Под видом мониторинговых исследований объектов торговли и сферы обслуживания в отсутствие законных полномочий органами государственной власти и местного самоуправления Н. края осуществлены мероприятия по контролю. В целях устранения выявленных нарушений главам муниципальных образований внесены представления, возбуждены дела об административных правонарушениях по ст. 19.1 КоАП РФ, которые удовлетворены.

Прокуратурой Н. района Н. области при проверке деятельности территориального отдела Управления Роспотребнадзора по Н. области в Н. районе установлено, что специалист не имея установленных законом полномочий, провел внеплановые выездные проверки в отношении лагерей дневного пребывания ГБОУ СОШ. В отношении виновных лиц ТО Управления Роспотребнадзора по Н. области возбуждены 2 дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 19.1 КоАП РФ, которые рассмотрены судом, виновные должностные лица привлечены к административной ответственности.

Прокурором г. Н. Н. области по факту организации мероприятий по соблюдению природоохранного законодательства в отношении юридического лица, подлежащего исключительно федеральному экологическому контролю, в отношении должностного лица администрации города, уполномоченного на проведение государственного экологического контроля, возбуждено дело об административном правонарушении по ст. 19.1 КоАП РФ. Мировым судом должностное лицо привлечено к административной ответственности.

Администрацией Н. района Республики Н. совместно с сотрудниками полиции при отсутствии предусмотренных законодательством полномочий проведена проверка полноты уплаты юридическим лицом налоговых отчислений в бюджет муниципалитета, в ходе которой обследовались территории, занимаемые обществом.

Отдельными прокурорами принимаются меры прокурорского реагирования в отношении должностных лиц органов муниципального контроля при выявлении проверок, проводимых в отсутствие оснований, распоряжений о проведении проверки.

Прокурором Н. района Республики Н. возбуждено административное производство по ст. 19.1 КоАП РФ в отношении главы сельского поселения Н. сельсовет муниципального района Н. район Республики, которым издано распоряжение о проведении плановой документарной проверки деятельности хозяйствующего субъекта, не включенной в план проверок на 2012 год. По постановлению мирового судьи должностное лицо привлечено к административной ответственности.

Специалистами по градостроительству и архитектуре администрации МО «Н. сельское поселение» Н. области проверки хозяйствующих субъектов проведены без распоряжений главы администрации, в связи с чем прокурором возбуждены дела об административных правонарушениях по ст. 19.1 КоАП РФ.

Администрацией Н. сельского поселения Н. области к проверке исполнения земельного законодательства привлечен депутат муниципального Совета сельского поселения, который впоследствии подписывал акты проверки. По фактам выявленных нарушений прокурором Н. района главе Н. поселения внесено представление, по результатам рассмотрения которого заместитель главы привлечен к дисциплинарной ответственности.

Распоряжением главы г. Н. в нарушение ст. 6 Закона № 294-ФЗ городская межведомственная комиссия наделялась правом проверки хозяйствующих субъектов в сфере потребительского рынка и предпринимательства.

Рядом органов местного самоуправления Н. края, иных областей в нарушение требований ч. 5 ст. 9 Закона № 294-ФЗ ежегодные планы проведения плановых проверок не доводятся до сведения заинтересованных лиц посредством их размещения на своих официальных сайтах в сети Интернет либо иным доступным способом. С целью устранения и пресечения выявленных нарушений, помимо внесенных представлений, прокурорами направлены иски о признании глав муниципальных образований опубликовать положения ежегодного плана.

Прокурорами Н. области в связи с не доведением органами муниципального земельного контроля до заинтересованных лиц планов проверок должностных лиц привлечено к административной ответственности по ч. 2 ст. 13.27 КоАП РФ (Нарушение требований к организации доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и ее размещению в сети «Интернет»).

Прокурорами пресекаются нарушения региональными органами и органами самоуправления порядка направления актов проверок, а также сроков направления их копий в прокуратуру.

По инициативе прокуратуры Республики Н. должностное лицо инспекции Госстройнадзора республики привлечено к административной ответственности по ст. 19.7 КоАП РФ с назначением штрафа за несвоевременное направление в прокуратуру республики акта внеплановой выездной проверки юридического лица, согласованной прокуратурой.

Аналогичные факты установлены прокурорами республик Марий Эл, Чувашия, Забайкальского края, Самарской области. К виновным лицам применены меры административного воздействия.

На территории Н. области по постановлениям прокуроров о возбуждении дел об административных правонарушениях, к административной ответственности по ст. 19.7 КоАП РФ привлекались должностные лица органов муниципального контроля за ненаправление в Министерство экономического развития Российской Федерации доклада об осуществлении муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля. Подобные случаи имели место во многих субъектах Российской Федерации.

Прокурорами ряда субъектов Российской Федерации наработана практика привлечения к административной ответственности должностных лиц органов государственного контроля (надзора) по ст. 13.11 КоАП РФ, за распространение персональных данных индивидуальных предпринимателей.

Наряду с этим представляется целесообразным на уровне горрайпрокуроров обеспечить превентивную работу посредством соответствующих разъяснений поднадзорным органам контроля, а при наличии оснований – объявления предостережений их должностным лицам.



ПАШНЕВА
Анна Леонидовна

Старший прокурор отдела по надзору за законностью проверок органов контроля управления по надзору за соблюдением прав предпринимателей Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРЫ НАДЗОРНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) И МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ

«Предпринимательство как самостоятельная инициативная деятельность, является одной из форм реализации закрепленных в Конституции Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина, составляющих основу конституционного строя.

Развитие предпринимательства представляет собой приоритетное направление российской государственной экономической политики. Поэтому основная задача государства заключается в обеспечении надлежащих гарантий развития предпринимательства, охране и защите прав предпринимателей»¹.

Принятый 26.12.2008 Федеральный закон № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Закона № 294-ФЗ) детализировал порядок организации и проведения органами власти контрольно-надзорных мероприятий.

¹ www.pravo.vuzlib.org/book_z994_page_119.html

Изданный в его развитие Федеральный закон от 18.07.2011 № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Закон № 242-ФЗ) откорректировал осуществление контрольно-надзорных мероприятий в определенных сферах деятельности.

Вместе с тем, несмотря на обширный перечень нормативно-правовых актов в данной области при осуществлении надзорной деятельности возникают трудности правоприменения.

1. В частности, в докладных записках прокуроры указывают на существующую **неопределенность планирования плановых проверок в отношении обособленных структурных подразделений субъекта предпринимательства.**

Согласно ст. 9 Закона № 294-ФЗ плановые проверочные мероприятия проводятся не чаще одного раза в три года на основании разрабатываемых органами государственного контроля (надзора) и муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц (их филиалов, представительств, обособленных структурных подразделений) и индивидуальных предпринимателей.

Выездная проверка (как плановая, так и внеплановая) проводится по месту нахождения юридического лица, месту осуществления деятельности индивидуального предпринимателя и (или) по месту фактического осуществления их деятельности (ч. 2 ст. 12 Закона № 294-ФЗ).

Согласно ст. 11 Налогового кодекса Российской Федерации под обособленным подразделением организации понимается любое территориально обособленное от нее подразделение, по месту нахождения которого оборудованы стационарные рабочие места. Признание обособленного подразделения организации таковым производится независимо от того, отражено или не отражено его создание в учредительных или иных организационно-распорядительных документах организации, и от полномочий, которыми наделяется указанное подразделение. При этом рабочее место считается стационарным, если оно создается на срок более одного месяца.

Кроме того, в силу ч. 2 ст. 54 Гражданского кодекса Российской Федерации место нахождения юридического лица определяется местом его государственной регистрации. Вне места нахождения юридического лица допускается существование только филиалов, представительств, как обособленных подразделений, не обладающих самостоятельной правосубъектностью, другие формы ГК РФ не предусмотрены.

Срок проведения каждой из проверок в отношении хозяйствующего субъекта, действующего на территориях нескольких регионов Российской Федерации, устанавливается отдельно по каждому филиалу, представительству, обособленному структурному подразделению юридического лица, а общий их срок не может превышать шестьдесят рабочих дней (ст. 13 Закона № 294-ФЗ).

Таким образом, проведение в течение трех лет нескольких контрольных мероприятий в разных структурных подразделениях юридического лица не противоречит положениям Закона № 294-ФЗ.

Одновременно хочется отметить, что по смыслу ст. 9 Закона № 294-ФЗ плановые проверки носят комплексный характер.

В связи с чем, проведение централизованных проверок юридических лиц с разветвленной сетью обособленных структурных подразделений будет значительно эффективнее проведения разрозненных проверок отдельных подразделений юридического лица.

Исходя из этого, представляется целесообразным при подготовке к формированию плана на предстоящий год ориентировать контролирующие органы на укрупнение плановых проверок субъектов предпринимательства и планирование контрольных мероприятий не только в отношении отдельного юридического лица, но и его структурных подразделений.

Аналогичная позиция изложена Генеральной прокуратурой Российской Федерации в информационном письме в Федеральную службу по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека от 26.10.2012 № 76/2-120-2012 об упорядочении проведения плановых проверок юридических лиц, осуществляющих деятельность в нескольких субъектах Российской Федерации.

2. Генеральной прокуратурой Российской Федерации 11.11.2010 начальникам управлений Генеральной прокуратуры Российской Федерации в федеральных округах, прокурорам субъектов Российской Федерации, приравненным к ним транспортным прокурорам и прокурорам иных специализированных прокуратур направлено информационное письмо № 73/3-319-2010 о проблемных вопросах, возникающих при формировании ежегодного сводного плана проведения плановых проверок субъектов предпринимательства.

В соответствии с названным информационным письмом было обращено внимание на необходимость **исключения из сводного плана проведения плановых проверок контрольных мероприятий, для которых по состоянию на 31 декабря текущего года не наступили обстоятельства, установленные ч. 8 ст. 9 Закона № 294-ФЗ.**

Между тем, рядом прокуратур в докладных записках обоснованно указывается на необходимость уточнения изложенных в названном письме положений с учетом внесенных Законом № 242-ФЗ изменений.

Названное информационное письмо в полном объеме распространяет свое действие на виды государственного контроля, не указанные в ч. 3.1, 4 ст. 1 Закона № 294-ФЗ.

Действие рассматриваемого письма также распространяется на следующие виды государственного контроля, но с учетом сроков указанных в специализированном законодательстве:

- лицензионный контроль (ч. 9 ст. 19 Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»);
- федеральный государственный контроль в сфере миграции (ч. 4 ст. 32 Федерального закона от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»);
- федеральный государственный надзор в области связи (ч. 4 ст. 27 Федерального закона от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи»);
- федеральный государственный надзор в области безопасности дорожного движения (ч. 5 ст. 30 Федерального закона от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»);
- государственный надзор в области обеспечения радиационной безопасности (ч. 5 ст. 10.1 Федерального закона от 09.01.1996 № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения»);
- федеральный государственный надзор в области использования атомной энергии (ст. 24.1 Федерального закона от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии»);
- федеральный государственный надзор в области промышленной безопасности (ч. 5 ст. 16 Федерального закона от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»);
- федеральный государственный надзор в области безопасности гидротехнических сооружений (ст. 13 Федерального закона от 21.07.1997 № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений»);
- федеральный государственный пожарный надзор (ст. 6.1 Федерального закона от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности»);
- государственный контроль (надзор) в сферах естественных монополий (ч. 8 ст. 7 Федерального закона от 17.08.1995 № 147-ФЗ «О естественных монополиях»);
- государственный надзор за проведением лотерей (ч. 1 ст. 21 Федерального закона от 11.11.2003 № 138-ФЗ «О лотереях»);
- государственный надзор в области организации и проведения азартных игр (ч. 3 ст. 15.1 Федерального закона от 29.12.2006 № 244-

ФЗ «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации»);

- региональный государственный жилищный надзор, муниципальный жилищный контроль (ч. 4.1. ст. 20 Жилищного кодекса Российской Федерации).

При осуществлении государственного контроля за соблюдением антимонопольного законодательства, государственного надзора за деятельностью саморегулируемых организаций, федерального государственного надзора за деятельностью некоммерческих организаций проверки включаются в план по истечению календарного срока.

3. В соответствии с ч. 8 ст. 9 Закона № 294-ФЗ одним из оснований для включения плановой проверки в ежегодный план проведения плановых проверок является истечение трех лет со дня начала осуществления хозяйствующим субъектом предпринимательской деятельности в соответствии с уведомлением о ее начале.

По смыслу данной нормы закона осуществляемая в уведомительном порядке деятельность не подлежит проверке на протяжении определенного периода времени, но это не является препятствием к осуществлению контрольных мероприятий органами власти иной деятельности, если наступили основания для проведения планового контрольного мероприятия.

Анализ практики прокурорского надзора свидетельствует, что прокурорами исключаются проверки в отношении хозяйствующих субъектов, если срок уведомления о начале осуществления хотя бы одного вида деятельности не истек. При этом прокурорами не учитывается, что контролирующим органом плановые проверки планируются в отношении деятельности, не подпадающей под уведомительный порядок.

В частности, о такой проблеме заявляет Роспотребнадзор.

Вместе с тем, в настоящее время типовая форма ежегодного плана проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2010 № 489, не устанавливает особенности заполнения граф плана для юридических лиц, осуществляющих несколько видов деятельности, некоторые из которых реализуются в уведомительном порядке.

В этой связи представляется разумным при формировании ежегодных планов контролирующими органами рекомендовать последним указывать виды деятельности, которые предполагается проверить в графах, поддерживающих текстовый формат.

5. Анализ докладных записок показывает, что до настоящего времени отсутствует единообразный подход при организации и проведении пообъектового контроля.

В частности МЧС России и его структурные подразделения считают, что законодательством министерству предоставлено право проведения контрольных мероприятий не в отношении субъектов предпринимательской деятельности, а в отношении объектов защиты. В связи с чем, министерством распространена практика проведения плановых проверок объектов защиты в отношении новых владельцев строений, зданий, помещений, не указанных в плане на текущий год.

Представляется, что указанная практика не вполне правомерна.

Согласно ст. 6.1. Федерального закона от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» предметом проверки является соблюдение на объекте защиты, используемом (эксплуатируемом) организацией в процессе осуществления своей деятельности требований пожарной безопасности.

В ежегодном плане проведения плановых проверок, приказе (распоряжении) органа государственного пожарного надзора о назначении проверки, акте проверки дополнительно указываются наименование и место нахождения объекта защиты, в отношении которого соответственно планируется проведение мероприятий по контролю и фактически были проведены указанные мероприятия, наименование его правообладателя (правообладателей).

Законодательство о пожарной безопасности не конкретизирует понятие «правообладателя», вместе с тем, правообладателем фактически является лицо, обладающее какими-либо правами, в том числе, на объект защиты, полученными в силу закона или договора. Договор аренды нежилого помещения также является основанием для правообладания.

В этой связи при формировании плана указание правообладателя (собственника, арендатора) органами госпожнадзора обязательно. При этом проведение проверок в отношении не указанного в ежегодном плане проведения плановых проверок юридического лица не допустимо.

Законодательством о пожарной безопасности установлены специальные основания для включения плановой проверки в ежегодный план, а именно истечение:

- трех лет со дня ввода объекта защиты в эксплуатацию или изменения его класса функциональной пожарной безопасности; окончания проведения последней плановой проверки;
- одного года и более со дня окончания проведения последней плановой проверки объекта защиты, используемого (эксплуатируемого)

организацией, осуществляющей деятельность в отдельных сферах деятельности.

В этой связи введенный в эксплуатацию объект защиты может быть проверен только по истечению трех лет с момента ввода его в эксплуатацию или изменения его класса функциональной пожарной безопасности, далее каждые три года с момента проведения последней плановой проверки. Исключением для данного правила являются плановые проверки объектов защиты в отдельных сферах деятельности (оказание амбулаторно-поликлинической, стационарной санаторно-курортной медицинской помощи, образовательной деятельности, деятельности детских лагерей на время детских каникул), для которых плановые проверки могут проводиться по истечении одного и более года со дня окончания последней плановой проверки.

Проверенные три и более лет назад объекты защиты нового правообладателя, зарегистрированного как юридическое лицо менее трех лет назад, подлежат включению в план проверок на предстоящий год.

По смыслу ст. 6.1 Закона № 69-ФЗ орган федерального государственного пожарного надзора проводит проверку не в отношении юридического лица, а в отношении эксплуатируемых объектов защиты, к которым согласно ст. 2 Федерального закона от 22.07.2008 № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» относятся, в том числе, здания и сооружения. При этом основанием для включения в ежегодный план контрольного мероприятия является истечение трех лет со дня последней плановой проверки не юридического лица, а конкретного объекта защиты.

Законом № 294-ФЗ понятия филиала (представительства, структурного подразделения) юридического лица и объекта проверки не уравниены по своему правовому положению. В этой связи органам прокуратуры при формировании планов следует ориентировать органы госпожнадзора и Ростехнадзора на проведение проверок нескольких объектов юридического лица в единые сроки в пределах одного года.

6. Достаточно часто прокурорами задаются вопросы **о правомерности выдачи нескольких предписаний по итогам одной проверки, выдачи предписания о неисполнении ранее выданного предписания.**

В соответствии со ст. 17 Закона № 294-ФЗ в случае выявления при проведении проверки нарушений юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем обязательных требований или требований, установленных муниципальными правовыми актами, должностные лица органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля (далее – органы контроля), проводившие проверку,

в пределах полномочий, предусмотренных законодательством Российской Федерации, обязаны, в том числе, выдать предписание проверяемому лицу об устранении выявленных нарушений с указанием сроков их устранения.

Закон не содержит требований к количеству предписаний, которые, в случае выявления при проведении проверки нарушений обязаны выдать должностные лица органа контроля, однако содержит требование к указанию в предписаниях сроков устранения выявленных нарушений.

Согласно п. 1 ч. 2 ст. 10 Закона истечение срока исполнения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем ранее выданного предписания является основанием для проведения внеплановой проверки (ст. 10 Закона).

Кроме того, частью 1 ст. 19.5 КоАП РФ установлена административная ответственность за невыполнение в установленный срок законного предписания органа контроля об устранении нарушений законодательства.

Таким образом, в указанных нормах речь идет о выполнении предписания в целом, а не отдельных его пунктов.

Вместе с тем, исходя из логики содержания норм Закона, следует, что в случае, если сроки устранения выявленных в ходе проведения проверки нарушений совпадают, они должны быть объединены в одном предписании.

Проводимый мониторинг деятельности органов контроля при осуществлении контрольно-надзорных полномочий показывает, что широкое распространение получила практика выдачи предписаний о неисполнении ранее выданного предписания.

Статьей 19.5 КоАП РФ установлена ответственность за невыполнение в срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль).

Кроме того, при установлении причин административного правонарушения и условий, способствовавших его совершению, статьей 29.13 КоАП РФ судьей, органом, должностным лицом, рассматривающим дело об административном правонарушении, предусмотрено внесение в соответствующие организации и соответствующим должностным лицам представления о принятии мер по устранению указанных причин и условий. При этом для организаций и должностных лиц установлена обязанность рассмотрения этого представления в течение месяца со дня его получения и информирования о принятых мерах судьей, в орган, должностному лицу, внесшим представление.

В этой связи вынесение повторного предписания не в полной мере соответствует установленному законодательством механизму воздействия на виновное лицо.

В этой связи при неисполнении ранее выданного предписания представляется целесообразным ориентировать контролирующие органы на возбуждение административных дел по ст. 19.5 КоАП РФ с применением ст. 29.13 КоАП РФ.

7. Определённые проблемы возникают на практике в связи с применением ч. 12 ст. 10 Федерального закона № 294-ФЗ, предусматривающей проведение внеплановой проверки в связи с необходимостью принятия неотложных мер с уведомлением прокурора. В силу недостаточной проработанности данной нормы её буквальная формулировка зачастую толкуется как предусматривающая обязанность прокурора в любом случае согласовать проведение такой проверки.

Между тем при поступлении из органа контроля документов о проведении незамедлительной проверки прокуроры должны дать оценку наличию реальных оснований для её проведения и в случае отсутствия таковых принимать меры к соблюдению прав субъектов предпринимательства.

8. Неоднозначно контролирующими органами трактуются понятия **«мониторинг» и «систематическое наблюдение».**

Понятие «систематическое наблюдение» установлено ч. 5 ст. 27 Федерального закона от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи», подп. в п. 5 постановления Правительства Российской Федерации от 22.11.2012 № 1202 «Об утверждении Положения о государственном надзоре за деятельностью саморегулируемых организаций».

Систематическое наблюдение не предполагает взаимодействия органов власти с проверяемым лицом, основанием для привлечения виновных лиц к административной ответственности в данном случае, как правило, является непосредственное обнаружение достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения (п.1, ч. 1 ст. 28.1 КоАП РФ).

Поскольку в соответствии со ст. 1 Закона № 294-ФЗ его положения не применяются к мероприятиям по контролю, при проведении которых не требуется взаимодействия между контролирующим органом и проверяемым лицом, выявление контролируемыми органами нарушений законодательства по итогам систематического наблюдения и принятия по его результатам соответствующих мер не противоречит законодательству.

Вместе с тем, практика применения этой нормы может быть сопряжена с нарушением законодательства, определяющего порядок прове-

дения государственного контроля (надзора), что должно оцениваться в каждом конкретном случае.

9. Порядок аннулирования результатов незаконных проверок мерами прокурорского надзора.

Действующая редакция ч. 1 ст. 20 Закона № 294-ФЗ предусматривает, что результаты проверки, проведенной органом государственного контроля (надзора), органом муниципального контроля с грубым нарушением установленных данным законом требований к организации и проведению проверок, не могут являться доказательствами нарушения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, и подлежат отмене вышестоящим органом государственного контроля (надзора) или судом на основании заявления юридического лица, индивидуального предпринимателя.

Буквальное толкование указанной нормы позволяет сделать вывод, что результаты проверки могут быть признаны незаконными только при наличии заявления субъекта предпринимательской деятельности о нарушении его прав. Однако, зачастую заявления о принятии мер к отмене результатов проверки от хозяйствующих субъектов в контролирующей орган или прокуратуру не направляются.

С учетом изложенного единственным способом признания органами прокуратуры проверок и их результатов незаконными является указание в просительной части представления требования о признании результатов проверки недействительным.

Для заметок

Для заметок

Для заметок

Для заметок

Для заметок

**ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР
ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ
О ЗАЩИТЕ ПРАВ
ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ**

Ответственный за выпуск Е. И. Фельдман
Литературный редактор И. П. Кушпасин
Технический редактор Д. К. Сапогов
Корректор Л. Н. Мышкина

Подписано в печать 12.03.2014
Формат 60x90/16. Печать офсетная. Тираж 1000 экз.
Усл. печ. л. 12. Заказ №



Отпечатано в ОАО «Можайский полиграфический комбинат»
143200, Московская область, г. Можайск, ул. Мира, д. 93
Тел.: (495)745-84-28, (495)642-86-19 Факс: (495)678-55-69
www.oaompk.ru e-mail: oaompk@oaompk.ru