



Универсальность участия прокурора в арбитражном суде при рассмотрении дел об административном правонарушении

Аннотация. В статье изучается вопрос инициирования прокурором административно-юрисдикционного процесса в арбитражном суде; раскрываются закрепленные в законе особенности вынесения прокурором постановления о возбуждении дела об административном правонарушении, приводятся многочисленные примеры из практики арбитражных судов, подтверждающие эффективность и разноплановость деятельности органов прокуратуры на данном направлении. Автором делается вывод об уникальности деятельности надзорного ведомства, в связи с чем делается акцент на проблеме необоснованного ограничения полномочий прокурора в арбитражном процессе. Имеющиеся теоретические изыскания, а также анализ работы органов прокуратуры в сфере защиты не только публичных, но и общественных интересов в различных сферах правоотношений позволили автору сформировать выводы о необходимости внесения изменений в Арбитражный процессуальный кодекс РФ, а также соответствующих дополнений в Концепцию единого Гражданского процессуального кодекса РФ, связанных с расширением полномочий прокурора в арбитражном процессе.

Ключевые слова: прокуратура, возбуждение дела об административном правонарушении, совершенствование законодательства, мера прокурорского реагирования, судебная практика, рассмотрение арбитражными судами дел об административных правонарушениях.

**Татьяна Сергеевна
НАЗРИЦКАЯ,**
аспирант кафедры
организации
судебной и прокурорско-
следственной
деятельности
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГОА),
прокурор отдела по
надзору за исполнением
законов о
несовершеннолетних
Прокуратуры г. Москвы
s0123691@msal.edu.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: [10.17803/2311-5998.2022.91.3.136-144](https://doi.org/10.17803/2311-5998.2022.91.3.136-144)

T. S. NAZRITSKAYA,
postgraduate student of the Department of organization of judicial and prosecutorial
investigative activities of the Kutaftin Moscow State Law University (MSAL),
Prosecutor of the Department for Supervision of the Execution of Easy on Minors
of the Prosecutor's Office of Moscow
s0123691@msal.edu.ru
9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

The universality of the participation of the prosecutor in the arbitration court when considering cases of an administrative offense

Abstract. The article studies the issue of initiation by the prosecutor of the administrative-jurisdictional process in the arbitration court; the features of the prosecutor's decision to initiate a case on an administrative offense,

enshrined in the law, are revealed, numerous examples from the practice of arbitration courts are given, confirming the effectiveness and diversity of the activities of the prosecutor's office in this area. The author draws a conclusion about the uniqueness of the activities of the supervisory authority, in connection with which the emphasis is placed on the problem of unreasonable restriction of the powers of the prosecutor in the arbitration process. The available theoretical research, as well as an analysis of the work of the prosecutor's office in the field of protecting not only public, but public interests in various areas of legal relations, form the author's conclusions about the need to make changes to the Arbitration Procedure Code of the Russian Federation, as well as relevant additions to the Concept of a unified Civil Procedure Code of the Russian Federation related to the expansion of the powers of the prosecutor in the arbitration process.

Keywords: prosecutor's office, initiation of a case on an administrative offense, improvement of legislation, measure of prosecutorial response, judicial practice, consideration of cases of administrative offenses by arbitration courts.

Среди актов прокурорского реагирования вынесение постановления по делу об административном правонарушении используется прокурорами так же часто, как и внесение представления об устраниении нарушения. При этом при подготовке представления прокурорами зачастую возбуждаются сразу несколько дел об административных правонарушениях.

Такие полномочия прокурора закреплены в Федеральном законе от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», а также в Кодексе РФ об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ).

Прокурор в силу закона наделен правом возбудить дело о любом административном правонарушении, что, по мнению Н. Субаровой, характеризует роль прокуратуры в качестве надзорного органа, призванного компенсировать недостатки работы административно-юридического аппарата государства, нередко проявляющего известную пассивность в пресечении административных правонарушений¹.

Указанную позицию можно привести в обоснование точки зрения о том, что органы прокуратуры, обладая довольно широкими полномочиями, не подменяют собой иные органы контроля. Также это является ответом на высказывания о необходимости ограничения полномочий прокурора, реформирования ведомства и изменения соответствующего закона.

Участие прокурора в инициировании такого производства вызвано бездействием по различным причинам иных органов, но при этом характеризуется признаком универсальности, приведенном в работе Т. И. Отческой, посвященной процессуальным аспектам участия прокурора в арбитражном процессе².

¹ Субарова Н. Определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении // Законность. 2011. № 1. С. 19.

² Отческая Т. И. Процессуальные аспекты участия прокурора в арбитражном процессе // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 2. С. 6.



Ученым охарактеризовано участие прокурора в арбитражном процессе, однако такой признак применим также и к деятельности прокурора по возбуждению дел об административном правонарушении.

Универсальность в этом случае означает, что прокурором информация о совершенном правонарушении может быть получена из различных источников (в ходе проверки, из обращений граждан, анализа состояния законности, информации, полученной из средств массовой информации), она также может касаться различных сфер правоотношений (вопросов здравоохранения, образования, спорта, окружающей среды, экономики, защиты прав несовершеннолетних и т.д.). Путем реализации прокурором своих полномочий может быть защищен как публичный, так и общественный интерес, а также интерес конкретного юридического либо физического лица.

Примечательно, что ряд ученых отождествляют общественный интерес и государственный, однако согласимся с мнением Д. А. Туманова, указывающего, что между государственным и общественным интересом знак равенства применительно к любым ситуациям ставить нельзя³.

Одним из органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, является арбитражный суд РФ, осуществляющий правосудие в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Из смысла ст. 1 АПК РФ следует, что перед прокурором стоит задача защиты интересов участников экономической либо предпринимательской деятельности, при этом исходя из положений ст. 52 АПК РФ, регламентирующей участие прокурора в деле, прокурор защищает исключительно государственные интересы в этих сферах.

Учитывая изложенное, можно утверждать, что признак универсальности участия прокурора в производстве по делу об административном правонарушении, в частности в его инициировании, значительно сужается, ограничивается кругом субъектов, нуждающихся в правовой защите со стороны органов прокуратуры. Вместе с тем практически это является неверным и фактически не соответствующим действительности.

Автором в настоящем исследовании предполагается с учетом проанализированной судебной и прокурорской практики осветить принцип универсальности участия прокурора в рассмотрении арбитражными судами дел об административных правонарушениях и доказать, что участие прокурора в арбитражном суде на практике далеко не ограничено статьей 52 АПК РФ. Приведем несколько иллюстраций защиты прокурорами не только государственных нарушенных прав и интересов, но и общественных.

1. Охрана жизни и здоровья граждан

Надзор за исполнением законов в сфере здравоохранения является одним из самых приоритетных для органов прокуратуры.

³ Туманов Д. А. О понимании общественного интереса Е. В. Васьковским и о значении его взглядов по этому вопросу для современного права и процесса // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2017. № 3. С. 160–171.

Так, прокурор Гавриловского района Тамбовской области обратился в Арбитражный суд Тамбовской области с заявлением к ООО «Здоровье Тамбов» (далее — аптечный пункт) о привлечении его к административной ответственности, предусмотренной ч. 4 ст. 14.1 КоАП РФ.

В ходе проверки установлено, что в аптечном пункте лекарства хранились с нарушением температурного режима, не осуществлялось ведение журнала периодической регистрации температуры внутри холодильного оборудования, а также отсутствовали жизненно необходимые препараты. По результатам рассмотрения заявления прокурора Арбитражный суд Тамбовской области привлек ООО «Здоровье Тамбов» к административной ответственности за осуществление предпринимательской деятельности с грубым нарушением требований и условий, предусмотренных специальным разрешением (лицензией)⁴.

Да, действительно, прокурором выявлено нарушение закона при осуществлении организацией предпринимательской деятельности, вместе с тем можно констатировать что заявление о привлечении общества к административной ответственности вынесено прокурором с целью защиты неопределенного круга лиц, а именно клиентов аптеки, поскольку выявленные нарушения могли повлечь за собой угрозу жизни и здоровью конкретного человека или группы лиц.

Прокуратурой Северо-Западного административного округа г. Москвы в 2019 г. проведена проверка исполнения законодательства об охране жизни и здоровья граждан в деятельности одного из медицинских центров. В ходе проверки установлено, что стаж работы главного врача по специальности «организация здравоохранения и общественное здоровье» в нарушение федерального законодательства составляет менее 5 лет. Кроме того, в кабинете врача-отоларинголога вне карантинной зоны был выявлен лекарственный препарат (преднизолон) с истекшим сроком годности.

По результатам проведенной проверки прокуратурой административного округа в отношении медицинского центра возбуждено дело об административном правонарушении, предусмотренном ч. 4 ст. 14.1 КоАП РФ⁵.

Результатом проверки, а также рассмотрения актов прокурорского реагирования стала смена главного врача медицинской клиники, при повторной проверке выявленные ранее нарушения закона в сфере здравоохранения в деятельности клиники отсутствовали.

2. Охрана окружающей среды

Прокуроры активно инициируют административное производство как один из эффективных способов устранения нарушений законодательства в сфере экологии.

Так, Волгоградской межрайонной природоохранной прокуратурой проведена проверка исполнения законодательства о порядке обращения с отходами

⁴ Решение Арбитражного суда Тамбовской области по делу № А64-10662/2021 // URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/8a9e0d08-515c-4268-a8e3-4f1faea28d86> (дата обращения: 01.02.2022).

⁵ Решение Арбитражного суда г. Москвы по делу № А40-274272/19-154-2234 // URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/8a43b651-d2be-493b-9833-080cf78f030a> (дата обращения: 01.02.2022).

производства и потребления в деятельности ООО «Спецавтотранс», осуществляющего деятельность по сбору, обработке, обезвреживанию и размещению отходов III и IV классов опасности на территории специального полигона.

В соответствии с обобщенными данными учета в области обращения с отходами ООО «Спецавтотранс» за 2-й и 3-й кварталы 2021 г., образовано и получено от других лиц значительное количество тонн мусора, однако оборудование для обработки и обезвреживания данных отходов на полигоне отсутствовало.

Прокуратурой по факту произошедшего в отношении организации возбуждено дело об административном правонарушении по ч. 3 ст. 14.1 КоАП РФ (судом заявленные прокурором требования удовлетворены)⁶.

Несмотря на то, что объектом административного правонарушения, выявленного прокурором, являются общественные отношения в области обеспечения лицензирования отдельных видов предпринимательской деятельности, в широком смысле объектом нарушения закона здесь выступают правоотношения в сфере охраны окружающей среды.

Так, Рязанская межрайонная природоохранная прокуратура по обращению гражданина провела проверку исполнения законодательства в сфере обращения с отходами лома черных и цветных металлов в деятельности индивидуального предпринимателя, который оказывает услуги по приему лома, однако при осуществлении этой деятельности не производит радиационный контроль на взрывобезопасность принятого лома. По результатам рассмотрения заявления прокурора Арбитражным судом Рязанской области индивидуальный предприниматель привлечен к административной ответственности.

Отметим, что сам по себе факт привлечения виновного лица к административной ответственности за нарушение закона в сфере лицензирования (при осуществлении предпринимательской деятельности) подтверждает то, что лицом также допущено нарушение в сфере охраны окружающей среды (не предпринято мер по предотвращению загрязнения природы опасными отходами и т.д.).

3. Соблюдение прав на получение образования

В учебном пособии «Прокурорская проверка. Методика и тактика проведения» указывается, что органы прокуратуры при выявлении фактов нарушений законодательства об образовании правомочны применить весь комплекс средств прокурорского реагирования. Решая вопрос о привлечении организации к административной ответственности за безлицензионную деятельность или деятельность, осуществляющую с нарушением лицензионных требований, необходимо иметь в виду, что образовательные организации, осуществляющие предпринимательскую деятельность, привлекаются к административной ответственности по ст. 14.1 КоАП РФ⁷.

⁶ Решение Арбитражного суда Волгоградской области по делу № А12-37781/2021 // URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/b03ebb06-247a-46bc-bd32-3afb7810e243> (дата обращения: 01.02.2022).

⁷ Прокурорская проверка. Методика и тактика проведения : учебное пособие / под ред. О. Н. Коршуновой. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юстиция, 2019.

Так, Останкинской межрайонной прокуратурой г. Москвы проведена проверка исполнения законодательства об образовании в одной из частных школ, в которой осуществляется обучение по программе профессиональной переподготовки «Актёрское мастерство»; прошёдшим обучения лицам выдается документ установленного образца об образовании. Однако услуги по обучению школа оказывает, не имея соответствующей лицензии, и получение документа об образовании в такой школе попросту теряет смысл.

По результатам проверки межрайонный прокурор направил в Арбитражный суд г. Москвы заявление о привлечении организации к административной ответственности, предусмотренной ч. 2 ст. 14.1 КоАП РФ. Требования прокурора Арбитражным судом удовлетворены, организацией в настоящее время проводится работа по получению лицензии на ведение образовательной деятельности⁸.

Другой пример. Арбитражным судом Алтайского края удовлетворено заявление военной прокуратуры Барнаульского гарнизона о привлечении ПОУ «Бийская автомобильная школа» ДОСААФ России (далее — учебный центр) к административной ответственности, предусмотренной ч. 4 ст. 14.1 КоАП РФ.

Прокурором в ходе проверки установлено, что учебный центр имеет лицензию на образовательную деятельность и осуществляет подготовку водителей транспортных средств по категориям «В» и «С». Однако в помещении автошколы отсутствуют ровная пешеходная дорожка, машиноместа для транспортных средств инвалидов, передвигающихся на кресле-коляске, информационная, тактильная и тактильно-звуковая мнемосхема.

Судом при вынесении решения учтено, что указанные нарушения лицензионных требований могут повлечь за собой возникновение угрозы причинении вреда жизни, здоровью граждан.

Обозначенные арбитражным судом общественные отношения, очевидно, являются отношениями между учебным центром и клиентами и касаются получения последними образования в центре⁹.

В прокурорской практике имеется пример, когда нарушение лицензионных требований повлекло за собой не только угрозу причинения вреда, но и соответствующие последствия.

Кунцевской межрайонной прокуратурой г. Москвы проведена проверка исполнения законодательства об образовании в деятельности одного из колледжей столицы. В ходе проверки руководством колледжа не были представлены документы на педагогических работников, реализующих программу профессионального обучения водителей транспортных средств, в колледже отсутствуют информационно-методические условия реализации Примерной программы обучения, организацией не проведена оценка состояния учебно-материальной базы по результатам самообследования.

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

⁸ Решение Арбитражного суда г. Москвы по делу № А40-268009/21-147-2043 // URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/b1d43fe1-68f4-4ef1-81f4-10626246a52d> (дата обращения: 01.02.2022).

⁹ Решение Арбитражного суда Алтайского края по делу № А03-8568/2021 // URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/b12134c1-9a7f-4a97-93d3-ae254e9c269f> (дата обращения: 01.02.2022).



Соответствующее заявление прокурора о привлечении колледжа к административной ответственности арбитражным судом г. Москвы удовлетворено.

Активная позиция прокурора в административном судопроизводстве оправдывает позицию законодателя о предоставлении прокурору в этой связи достаточно широких полномочий в КоАП РФ. Несмотря на существующее ограничение участия прокурора, в АПК РФ «делаются шаги» к расширению полномочий прокурора.

4. Законодательство о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд

Президентом Российской Федерации 01.07.2021 подписан Федеральный закон № 282-ФЗ «О внесении изменений в статью 52 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации»¹⁰, согласно которому органы прокуратуры надеются правом на обращение в арбитражный суд с исками: о признании недействительными сделок, совершенных с нарушением требований законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, в том числе заказчиками, поставщиками (подрядчиками, исполнителями), субподрядчиками, соисполнителями, участвующими в обеспечении государственных и муниципальных нужд, имеющими долю государственного участия; о применении последствий недействительности таких сделок; о признании недействительными аналогичных сделок в сфере государственного оборонного заказа; о возмещении ущерба, причиненного государству в результате нарушений в указанных сферах.

Принятию решения о расширении полномочий прокурора в ст. 52 АПК РФ, по-видимому, предшествовал глубокий анализ эффективности работы органов прокуратуры в сфере надзора за исполнением законов о государственных закупках, а также состояния законности в названной сфере.

Наглядно состояние законности в этой сфере демонстрируют статистические данные столичной прокуратуры. Количество выявленных прокурорами в 2021 г. нарушений в сфере законодательства о закупках товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд возросло на 35 % (с 2 508 нарушений до 3 393), количество лиц, привлеченных к административной ответственности по постановлениям прокуроров, увеличилось более чем в три раза (с 392 до 1 188). В целях предупреждения нарушений закона прокурорами объявлено вдвое больше предостережений.

Это очень весомое изменение показателей на рассматриваемом направлении работы.

Еще пример. Арбитражным судом Красноярского края рассмотрено и удовлетворено заявление Назаровского межрайонного прокурора о привлечении ООО ПКФ «Комплекс-строй» к административной ответственности по ч. 4 ст. 14.32 КоАП РФ за заключение антконкурентного соглашения путем подписания без проведения публичных процедур девяти муниципальных контрактов на

¹⁰ С3 РФ. 2021. № 27. Ст. 5110.

выполнение услуг по ремонту автомобильной дороги стоимостью по 94 633,29 рубля каждый. По результатам рассмотрения дела судом организации назначен штраф в размере 298 тыс. рублей¹¹.

Приведенные примеры наглядно показывают, что инициирование прокурором производства по делу об административном правонарушении обладает признаком универсальности. Вынесенные прокурорами постановления направлены на устранение нарушений в сфере здравоохранения, образования, охраны окружающей среды.

Резюмируя вышеизложенное, следует отметить, что в юридической литературе неоднократно обсуждался вопрос расширения полномочий прокурора в арбитражном процессе. Об этой необходимости пишут в своих работах А. Ю. Винокуров, М. Н. Мирошниченко, Т. И. Отческая, Р. Н. Тютюник и др.

Так, М. Н. Мирошниченко полагает, что было бы справедливым расширить полномочия прокурора в арбитражном судопроизводстве, предусмотрев право прокурора на обращение в арбитражный суд в защиту интересов Российской Федерации, субъектов Федерации, муниципальных образований, неопределенного круга лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности¹².

Помимо вышеуказанного, очевидно созрела необходимость унифицирования норм КоАП РФ и АПК РФ, касающихся участия прокурора в производстве по делу об административных правонарушениях.

Приведенные в настоящем исследовании примеры наглядно показывают многофункциональность деятельности органов прокуратуры. Принимаемыми мерами прокурорского реагирования, помимо устранения нарушений в сфере предпринимательской деятельности, удается защитить права граждан в различных сферах правоотношений.

Такое свойство универсальности деятельности ведомства свидетельствует о его уникальности. С учетом этого вызывает непонимание пассивность законодателя в вопросе включения прокурора в число лиц, указанных в ст. 202 АПК РФ, а также в части рассмотрения вопроса о расширении полномочий прокурора в ст. 52 АПК РФ по обращению в арбитражный суд в целях защиты не только государственного, но и общественного интереса.

Однако законодательство не стоит на месте и постоянно развивается. По мнению И. С. Барзиловой, реформирование системы законодательства должно осуществляться в целях поддержки бизнеса и улучшения условий предпринимательской деятельности; развития институтов социальной сферы; регионального развития; повышения качества государственного управления; улучшения инвестиционного климата; развития конкуренции; инновационного развития, поддержки науки; расширения доступности кредитных и инвестиционных ресурсов; тарифного регулирования естественных монополий; повышения энергетической эффективности и т.п.¹³

¹¹ Решение Арбитражного суда Красноярского края по делу № А33-34365/2018 // URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/d10b4eaf-c989-4abe-885f-287b61679706> (дата обращения: 01.02.2022).

¹² Мирошниченко М. Н. Проблемы обеспечения представительства и защиты интересов органов прокуратуры в арбитражном процессе // Законность. 2018. № 11. С. 14.

¹³ Барзилова И. С. Проблемы развития современного российского законодательства // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2018. № 4. С. 92—101.



Учитывая изложенное, представляется целесообразным обратить внимание на существующие законодательные пробелы регулирования участия прокурора в арбитражном процессе в действующем АПК РФ при внесении в него изменений или при разработке Концепции единого Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, а также на состояние законности в различных сферах правоотношений и практику применения ныне действующего КоАП РФ.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Барзилова И. С. Проблемы развития современного российского законодательства // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2018. — № 4. — С. 92—101.
2. Мирошинченко М. Н. Проблемы обеспечения представительства и защиты интересов органов прокуратуры в арбитражном процессе // Законность. — 2018. — № 11.
3. Отческая Т. И. Процессуальные аспекты участия прокурора в арбитражном процессе // Актуальные проблемы российского права. — 2018. — № 2.
4. Прокурорская проверка. Методика и тактика проведения : учебное пособие / под ред. О. Н. Коршуновой. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Юстиция, 2019.
5. Субарова Н. Определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении // Законность. — 2011. — № 1.
6. Туманов Д. А. О понимании общественного интереса Е. В. Васьковским и о значении его взглядов по этому вопросу для современного права и процесса // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). — 2017. — № 3. — С. 160—171.