

Министерство образования и науки Российской Федерации  
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ  
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра гражданского права и процесса

**Особенности участия прокурора по делам, связанным с защитой  
прав субъектов предпринимательской деятельности**

АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ

студентки 2 курса 262 группы  
направления 40.04.01 – «Юриспруденция»  
юридического факультета

Давыдовой Анастасии Александровны

Научный руководитель  
к.ю.н., доцент

\_\_\_\_\_

*подпись, дата*

Тогузаева Е.Н.

зав. кафедрой  
к.ю.н., доцент

\_\_\_\_\_

*подпись, дата*

Тогузаева Е.Н.

С а р а т о в 2016

**Введение.** Актуальность темы исследования подтверждается тем, что прокуратура Российской Федерации осуществляет свою деятельность в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства. В современный период в России сложилась успешная практика защиты прокурорами прав и интересов хозяйствующих субъектов

Цели и задачи исследования. Цель исследования заключается в теоретическом изучении вопросов участия прокурора по делам, связанным с защитой прав субъектов предпринимательской деятельности и способах их защиты, обнаружении недостатков гражданского процессуального законодательства и выработке предложений по совершенствованию, направленных на их устранение.

Для достижения данной цели необходимо поставить следующие задачи: рассмотреть процессуальные особенности участия прокурора в гражданском судопроизводстве; определить специфику участия прокурора по экологическим правонарушениям и по делам о банкротстве; изучить надзорную функцию прокурора по делам о защите прав субъектов предпринимательской деятельности.

Структура данной выпускной квалификационной работы predetermined целями и задачами исследования, включает в себя:

- введение
- три главы: процессуальные особенности участия прокурора в гражданском судопроизводстве; специфика участия прокурора по отдельным категориям дел, связанных с защитой прав субъектов предпринимательской деятельности; надзорная функция прокурора по делам о защите прав субъектов предпринимательской деятельности
- заключение
- список использованных источников.

Научная новизна работы заключается в том, что в современных условиях данная диссертация представляет собой комплексное исследование института участия прокурора по делам, связанным с защитой прав субъектов предпринимательской деятельности: определены особенности процессуального статуса прокурора в арбитражном судопроизводстве; установлены направления прокурорской деятельности по защите субъектов в предпринимательской сфере; проанализированы примеры защиты прав субъектов предпринимательской деятельности; сформулированы предложения относительно законодательного закрепления положения прокурора в гражданском судопроизводстве; изучены положения прокурора в административном судопроизводстве; определена роль природоохранных прокуратур; установлена специфика участия прокурора по делам о банкротстве, необходимость участия органов прокуратуры в судебном процессе по делам о банкротстве подконтрольных государству компаний, в том числе и частных стратегических; определены и проанализированы основные меры и способы прокурорского надзора по делам о защите прав субъектов предпринимательской деятельности.

Положения, выносимые на защиту:

- Целесообразно определить в отдельной статье ГПК и АПК РФ правовое положение прокурора. Прокурор, являясь представителем власти, выполняет правозащитную функцию. Соответственно, он не может быть приравнен к лицам, участвующим в деле ввиду своего правового статуса. Гражданское дело выступает в роли правового конфликта между субъектами спорного материального правоотношения, а прокурор в свою очередь не является субъектом такого конфликта.

- Законодательно закрепить возможность участия прокурора при рассмотрении арбитражными судами РФ дел о несостоятельности (банкротстве) с целью защиты прав отдельных категорий граждан и интересов государства, а также предотвращения преднамеренного и фиктивного банкротства.

- Необходимо законодательно определить порядок проведения совместных плановых проверок, их согласования, учета органами контроля (надзора) предложений прокуратуры о проведении совместных плановых проверок, полномочия прокуроров в случае отклонения таких предложений, а также указать орган, уполномоченный на разработку и утверждение указанного порядка.

**Основное содержание работы.** Участие прокурора в арбитражном процессе определено как действенное средство укрепления законности и предупреждения правонарушений в экономической сфере, а также защиты государственных и общественных интересов<sup>1</sup>.

Деятельность органов прокуратуры в порядке арбитражного судопроизводства способствует укреплению законности в сфере экономической деятельности, а также обеспечивает защиту прав и законных интересов субъектов предпринимательства.

Одной из наиболее действенных форм прокурорского реагирования при выявлении нарушений является обращение в суд с исками (заявлениями) в защиту нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, общества и государства. Нередко иск прокурора – единственная реальная возможность включить механизм судебной защиты нарушенного права.

Согласно положениям АПК РФ, КАС РФ прокурор в праве обратиться в суд:

- с заявлениями об оспаривании нормативных правовых актов, ненормативных правовых актов органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, затрагивающих права и законные интересы организаций и граждан в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности;

---

<sup>1</sup> Об обеспечении участия прокуроров в арбитражном процессе: Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 25 мая 2012 г. № 223 // Законность, N 7, 2012.

- с иском о признании недействительными сделок, совершенных органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными унитарными предприятиями, государственными учреждениями, а также юридическими лицами, в уставном капитале (фонде) которых есть доля участия РФ, доля участия субъектов РФ, доля участия муниципальных образований;

- с иском о применении последствий недействительности ничтожной сделки, совершенной органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными унитарными предприятиями, государственными учреждениями, а также юридическими лицами, в уставном капитале (фонде) которых есть доля участия РФ, доля участия субъектов РФ, доля участия муниципальных образований;

- с иском об истребовании государственного и муниципального имущества из чужого незаконного владения.

- с заявлением о признании недействительными ненормативных правовых актов, незаконными решений и действий (бездействия) органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц, если он полагает, что оспариваемый ненормативный правовой акт, решение и действие (бездействие) не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и нарушают права и законные интересы граждан, организаций, иных лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, незаконно возлагают на них какие-либо обязанности, создают иные препятствия для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности.

По первым трем указанным категориям дел прокурор вправе вступить в дело на любой стадии арбитражного процесса.

Рассматривая взаимоотношения между прокуратурой и судом по гражданским делам, прокуратура осуществляет роль «пускового механизма»,

а участвующий в деле прокурор является специальным субъектом гражданских процессуальных правоотношений, который содействует реализации судебной власти. Прокурор способствует осуществлению целей правосудия и выполнению задач, стоящих перед судом, поскольку участвует в гражданском судопроизводстве с целью защиты прав граждан, интересов общества и государства, устранения правонарушений. Прокурор как субъект гражданских процессуальных правоотношений наделяется комплексом прав и обязанностей, закрепленных в общем виде в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации»<sup>2</sup>, ГПК РФ и приказах Генерального прокурора РФ. Однако участие прокурора в гражданском процессе наиболее детализировано в нормах Гражданского процессуального кодекса РФ.

В КАС РФ включен институт защиты прокурором прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц как один из видов защиты публичных интересов.

С начала 2008 г. руководством страны активно поддерживаются инициативы в области защиты прав предпринимателей, которые реализованы в ряде законодательных актов, возложивших на прокуроров качественно новые полномочия в сфере защиты прав хозяйствующих субъектов. Одним из первых документов, который положил начало качественно новому этапу защиты прав предпринимателей, был Указ Президента Российской Федерации от 15.05.2008 № 797 «О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности». В соответствии с данным Указом в целях ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности Правительству России было поручено разработать и внести в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекты федеральных законов, предусматривающих проведение

---

<sup>2</sup> О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17.01.1992 N 2202-1 (ред. от 28.11.2015) // РГ N 39, 18.02.1992.

внеплановых мероприятий по контролю в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства по согласованию с прокурором.

После вступления в силу 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) органы прокуратуры наделены полномочиями по формированию ежегодного сводного плана проведения органами государственного контроля (надзора), муниципального контроля плановых проверок в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, согласованию выездных внеплановых проверок предпринимателей, проводимых органами контроля (надзора). Положения данного закона нашли развитие в следующих подзаконных актах:

- Постановление 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».

- Приказы Генерального прокурора РФ 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»; от 11.08.2010 № 313 «О порядке формирования органами прокуратуры ежегодного сводного плана проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».

В условиях обострения экологической ситуации как в мировом, так и национальном масштабе задача обеспечения экологических прав граждан особенно актуальна.

От степени защиты экологических прав зависят жизнь и здоровье человека, поэтому данные права должны подлежать повышенной охране. Большое значение в защите экологических прав граждан принадлежит

прокуратуре. Надзор за исполнением экологического законодательства осуществляется всеми органами прокуратуры, входящими в систему прокуратуры Российской Федерации.

Существенную роль в обеспечении режима законности в экологической сфере играет наличие в системе органов прокуратуры специализированных природоохранных прокуратур.

Органы прокуратуры, осуществляя надзор за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании, способствуют восстановлению нарушенных экологических прав человека и гражданина, создают условия для предупреждения (недопущения) посягательств на природные объекты и системы, служащие основой поддержания благоприятного состояния окружающей среды в интересах настоящего и будущего поколений.

. В 2015 году органами прокуратуры выявлено 287 087 нарушений закона в сфере охраны окружающей среды и природопользования, принесено 7 774 протестов и внесено 49 056 представлений. Увеличилось на 12,1 % количество заявлений прокуроров Саратовской области в арбитражные суды о привлечении к административной ответственности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Институт банкротства является важным и обязательным инструментом правового регулирования экономических отношений, направленных на защиту как частных, так и публичных интересов. Основная цель института банкротства - защита прав кредиторов. Проблемы банкротства сохраняют свою актуальность в российской правоприменительной практике.

Считаем, что нужно обязать прокурора участвовать в банкротном деле. Участие прокурора в арбитражном процессе по делу о банкротстве государственных предприятий оправданно, поскольку речь идет о распоряжении государственным имуществом. И без надзора со стороны прокурора возможны нарушения, например, очередности удовлетворения требований кредиторов, нарушения ценовых параметров и пр. Более того,



если речь идет о градообразующем предприятии, то при реализации его имущества также важен контроль за тем, как это отразится на населении, проживающем на данной территории.

Пределы прокурорского надзора относятся к фундаментальным вопросам теории прокурорской деятельности. Уяснение пределов прокурорского надзора, как правило, связано с разрешением вопроса о наличии правовых оснований для вмешательства органов прокуратуры.

Генеральный прокурор своим Приказом № 53 обязывает подчиненных прокуроров принимать следующие меры:

- обеспечить действенный предупредительный надзор и информационное взаимодействие с органами государственной власти, правоохранительными и контролирующими органами;

- принять меры к обеспечению межведомственной координации контрольной и надзорной работы, предотвращению фактов дублирования контрольных действий и использования проверок для оказания административного давления на предпринимателей.

Ряд мер, способствующих защите прав предпринимателей, установлен Приказом Генпрокуратуры РФ № 93:

- производить формирование ежегодных сводных планов проведения плановых проверок путем проверки законности предложений органов государственного контроля (надзора), муниципального контроля, представляющих проекты таких планов, и их сведение в пределах соответствующих территорий и (или) компетенции соответствующей прокуратуры;

- обязанность организовать проведение сверок данных с органами государственного контроля (надзора), муниципального контроля об осуществленных внеплановых выездных проверках юридических лиц и индивидуальных предпринимателей по итогам работы за каждое полугодие;

- обеспечить системный сбор, накопление и обработку информации о нарушениях прав субъектов предпринимательской деятельности при

осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, включая сведения общественных организаций и средств массовой информации.

С 1 июля 2015 г. введена в действие ст. 13.3 «Единый реестр проверок». Единый реестр проверок является федеральной государственной информационной системой, оператор которой – Генеральная прокуратура Российской Федерации.

Таким образом, на органы прокуратуры РФ 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.

**Заключение.** Сформулируем основные выводы и предложения.

- Прокурор является представителем власти, выполняющим правозащитную функцию. Он не может быть приравнен к лицам, участвующим в деле ввиду своего правового статуса. Гражданское дело выступает в роли правового конфликта между субъектами спорного материального правоотношения, а прокурор в свою очередь не является субъектом такого конфликта. В связи с этим его правовое положение необходимо определить в отдельной статье ГПК и АПК РФ.

- п.6 ст. 39 КАС РФ требуется изложить следующим образом: «В случае отказа прокурора от административного иска, поданного в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина, суд выносит определение об оставлении соответствующего заявления без рассмотрения, в котором разъясняет право этого гражданина на рассмотрение дела по существу либо на отказ от административного иска, устанавливает разумный срок для принятия решения гражданином. Копия определения об оставлении

административного иска без рассмотрения направляется прокурору, подавшему его, и гражданину, в защиту прав, свобод и законных интересов которого обращался прокурор».

- Законодательно закрепить возможность участия прокурора при рассмотрении арбитражными судами РФ дел о несостоятельности (банкротстве) с целью защиты прав отдельных категорий граждан и интересов государства, а также предотвращения преднамеренного и фиктивного банкротства.

- На органы прокуратуры РФ возложены следующие полномочия по защите прав предпринимателей при осуществлении контрольных мероприятий: формирование ежегодного сводного плана проведения проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, согласование проведения внеплановых выездных проверок, а также применение мер административного воздействия к виновным должностным лицам органов государственной власти и органов самоуправления. Такие законодательные новации как полномочия по согласованию внеплановых выездных проверок и формированию ежегодного сводного плана проведения плановых проверок оказали положительное воздействие на обеспечение состояния законности в сфере защиты прав предпринимательства.

- 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.

- Основными причинами и обстоятельствами, способствующими нарушению законов в отношении предпринимателей при осуществлении государственного и муниципального контроля (надзора), является, как правило, недобросовестность должностных лиц, осуществляющих возложенные на них полномочия, игнорирование сотрудниками надзорных ведомств требований закона, отсутствие должного контроля за деятельностью подчиненных со стороны их руководителей, а также

недостаточная правовая грамотность должностных лиц органов контроля (надзора), особенно муниципального уровня. Распространение данных видов нарушений, кроме того, обусловлено недостатками и пробелами как самого Закона № 294-ФЗ, так и законодательства, устанавливающего административную ответственность за нарушения, допускаемые в процессе осуществления контроля (надзора).

- Анализ состояния законности в сфере государственного и муниципального контроля (надзора) показывает, что обеспечение интересов государства, соблюдение прав граждан и субъектов предпринимательства могут быть эффективными только при сочетании конструктивного взаимодействия органов прокуратуры и контрольно-надзорных органов и обеспечения надлежащего прокурорского надзора за исполнением ими законов. Однако отсутствие нормативного правового регулирования порядка осуществления совместных плановых проверок органами контроля (надзора), предусмотренных Законом № 294-ФЗ, способствует увеличению количества проверочных мероприятий, ухудшению инвестиционного климата, препятствует ограничению общего срока проведения плановых проверок и снижает правовые возможности государства по сокращению административного давления на бизнес. В этой связи необходимо законодательно определить порядок проведения совместных плановых проверок, их согласования, учета органами контроля (надзора) предложений прокуратуры о проведении совместных плановых проверок, полномочия прокуроров в случае отклонения таких предложений, а также указать орган, уполномоченный на разработку и утверждение указанного порядка.

**По теме работы у автора имеются следующие публикации:**

**Давыдова А. А.** Особенности процессуального положения прокурора как субъекта арбитражного процесса / Актуальные проблемы политического, правового и социального развития России: Материалы VIII Международной научно-практической конференции студентов, магистрантов, аспирантов, соискателей (17 апреля 2015, г. Саратов). [Электронный ресурс] - Саратов : СГУ им. Н.Г. Чернышевского, 2015. 1 электрон.опт. диск (CD-ROM); 12 см. С.163-167.

