

САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ (ФИЛИАЛ)
УНИВЕРСИТЕТА ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР
ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ КОНСТИТУЦИИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ,
ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ
И ЗАКОННОСТЬЮ
ПРАВОВЫХ АКТОВ**

Учебное пособие

Часть 2



Санкт-Петербург
2021

САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ (ФИЛИАЛ)
УНИВЕРСИТЕТА ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР
ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ КОНСТИТУЦИИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ,
ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ
И ЗАКОННОСТЬЮ
ПРАВОВЫХ АКТОВ

Учебное пособие

Часть 2

*Под редакцией
кандидата юридических наук
Э. Р. Исламовой*

Санкт-Петербург
2021

УДК 347.963(075)
ББК 67.72я73
П80

А в т о р ы

Ольга Николаевна КОРШУНОВА, доктор юридических наук, профессор — *гл. 7 (в соавторстве), гл. 9; Эльнара Рафисовна ИСЛАМОВА*, кандидат юридических наук, доцент — *введение, гл. 1, 4, 5, гл. 7 (в соавторстве), гл. 8, 11; Светлана Игоревна КОРЯЧЕНЦОВА* — *гл. 2, 6, 10; Михаил Николаевич КУСТОВ* — *гл. 3.*

Под редакцией Э. Р. ИСЛАМОВОЙ

Р е ц е н з е н т ы

А. В. ЧУБЫКИН, заместитель прокурора Санкт-Петербурга государственной советник юстиции 3 класса, кандидат юридических наук.

Я. Б. ДИЦЕВИЧ, доцент кафедры прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении гражданских и арбитражных дел Иркутского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент.

Прокурорский надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации, исполнением законов и законностью правовых актов. Учебное пособие. Часть 2 / О. Н. Коршунова, Э. Р. Исламова, С. И. Коряченцова, М. Н. Кустов ; под ред. Э. Р. Исламовой. — Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, 2021. — 119, [1] с.

Во второй части учебного пособия раскрываются актуальные вопросы прокурорского надзора за исполнением законов в сфере экономики, рассмотрены особенности осуществления прокурорского надзора за исполнением бюджетного, налогового, градостроительного, таможенного законодательства, законодательства о государственной и муниципальной собственности, о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, о защите прав субъектов предпринимательской деятельности, за исполнением законодательства в сфере земельных правоотношений, жилищно-коммунального хозяйства, оборонно-промышленного комплекса.

Учебное пособие предназначено для обучающихся по программам высшего образования по укрупненной группе специальностей и направлений подготовки 40.00.00 Юриспруденция, а также программам профессиональной переподготовки и повышения квалификации работников органов прокуратуры.

УДК 347.963(075)
ББК 67.72я73

© Санкт-Петербургский юридический институт (филиал)
Университета прокуратуры Российской Федерации, 2021

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	6
Глава 1. ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ В СФЕРЕ ЭКОНОМИКИ	8
Глава 2. ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА	19
§ 1. Особенности правового регулирования прокурорского надзора за исполнением бюджетного законодательства	—
§ 2. Особенности организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением бюджетного законодательства	20
§ 3. Типичные нарушения бюджетного законодательства...	24
§ 4. Особенности применения мер прокурорского реагирования на нарушения бюджетного законодательства	25
Глава 3. ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ О КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ В СФЕРЕ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ, УСЛУГ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД	28
§ 1. Особенности правового регулирования прокурорского надзора за исполнением законов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд	29
§ 2. Особенности организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением законов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд	30
§ 3. Особенности применения мер прокурорского реагирования на нарушения законов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд	37
Глава 4. ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ О ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ	38
§ 1. Особенности правового регулирования прокурорского надзора за исполнением законов о государственной и муниципальной собственности	40
§ 2. Особенности организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением законов о государственной и муниципальной собственности	—
§ 3. Типичные нарушения законов о государственной и муниципальной собственности	42
§ 4. Особенности применения мер прокурорского реагирования на нарушения законов о государственной и муниципальной собственности	44

Глава 5. ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ В СФЕРЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ...	45
§ 1. Особенности правового регулирования прокурорского надзора за исполнением законов в сфере земельных правоотношений	46
§ 2. Особенности организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением законов в сфере земельных правоотношений	47
§ 3. Типичные нарушения закона в сфере земельных правоотношений	48
§ 4. Особенности применения мер прокурорского реагирования на нарушения закона в сфере земельных правоотношений...	50
Глава 6. ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА	51
§ 1. Особенности правового регулирования прокурорского надзора за исполнением градостроительного законодательства	52
§ 2. Особенности организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением градостроительного законодательства	54
§ 3. Типичные нарушения градостроительного законодательства	56
§ 4. Особенности применения мер прокурорского реагирования на нарушения градостроительного законодательства ...	58
Глава 7. ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ О ЗАЩИТЕ ПРАВ СУБЪЕКТОВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	59
§ 1. Особенности правового регулирования прокурорского надзора за исполнением законов о защите прав субъектов предпринимательской деятельности	60
§ 2. Особенности организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением законов о защите прав субъектов предпринимательской деятельности	62
§ 3. Типичные нарушения законов о защите прав субъектов предпринимательской деятельности	69
§ 4. Особенности применения мер прокурорского реагирования на нарушения законов о защите прав субъектов предпринимательской деятельности	70
Глава 8. ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ В СФЕРЕ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА	72
§ 1. Особенности правового регулирования прокурорского надзора за исполнением законов в сфере жилищно-коммунального хозяйства	73

§ 2. Особенности организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением законов в сфере жилищно-коммунального хозяйства	74
§ 3. Типичные нарушения закона в сфере жилищно-коммунального хозяйства	78
§ 4. Особенности применения мер прокурорского реагирования на нарушения закона в сфере жилищно-коммунального хозяйства	79
Глава 9. ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ТАМОЖЕННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА	—
§ 1. Особенности правового регулирования прокурорского надзора за исполнением таможенного законодательства	80
§ 2. Особенности организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением таможенного законодательства	86
§ 3. Типичные нарушения таможенного законодательства	90
§ 4. Особенности применения мер прокурорского реагирования на нарушения таможенного законодательства	92
Глава 10. ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ НАЛОГОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА	—
§ 1. Особенности правового регулирования прокурорского надзора за исполнением налогового законодательства	93
§ 2. Особенности организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением налогового законодательства	94
§ 3. Типичные нарушения налогового законодательства	98
§ 4. Особенности применения мер прокурорского реагирования на нарушения налогового законодательства	100
Глава 11. ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ В СФЕРЕ ОБОРОННО-ПРОМЫШЛЕННОГО КОМПЛЕКСА	101
§ 1. Особенности правового регулирования прокурорского надзора за исполнением законов в сфере оборонно-промышленного комплекса	102
§ 2. Особенности организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением законов в сфере оборонно-промышленного комплекса	104
§ 3. Типичные нарушения закона в сфере оборонно-промышленного комплекса	107
§ 4. Особенности применения мер прокурорского реагирования на нарушения закона в сфере оборонно-промышленного комплекса	108
ЛИТЕРАТУРА	109

ВВЕДЕНИЕ

В соответствии с п. 2 ст. 1 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее — Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации») прокуратура действует в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

Ключевым направлением деятельности органов прокуратуры является надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, за соблюдением прав и свобод человека и гражданина («общий надзор»), наиболее ярко отражающий специфику деятельности органов прокуратуры.

Особенностью этого направления надзора является значительный объем вопросов, требующих пристального внимания со стороны прокуроров, что порождает необходимость получения специальных знаний прокурорскими работниками.

Основные направления надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов установлены приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина»: надзор за законностью правовых актов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина; надзор за исполнением законов в сфере экономики и экологической безопасности.

Первая часть пособия была посвящена предмету, объектам и пределам прокурорского надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации, исполнением законов и законностью правовых актов, полномочиям прокурора при осуществлении

надзора. В ней также рассмотрены вопросы организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением законов в социальной сфере, соблюдением социальных прав граждан.

Во второй части учебного пособия раскрываются актуальные вопросы прокурорского надзора за исполнением законов в сфере экономики. Рассмотрены особенности правового регулирования, организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением бюджетного, налогового, градостроительного, таможенного законодательства, законодательства о государственной и муниципальной собственности, о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, о защите прав субъектов предпринимательской деятельности, за исполнением законов в сфере земельных правоотношений, в сфере жилищно-коммунального хозяйства, в сфере оборонно-промышленного комплекса, типичные нарушения закона, выявляемые прокурорами в рассматриваемых сферах, а также специфика мер прокурорского реагирования на них.

Ранее эти вопросы освещались в отдельных учебных, учебно-методических и научно-практических работах, в том числе изданных Санкт-Петербургским юридическим институтом (филиалом) Университета прокуратуры Российской Федерации¹.

Однако они не отражают всех аспектов деятельности органов прокуратуры по обеспечению законности в сфере экономики на современном этапе. Кроме того, существенные изменения правового регулирования сферы экономики и регламентации деятельности органов прокуратуры в организационно-распорядительных документах требуют актуализации информации, связанной с осуществлением прокурорского надзора за исполнением законов в рассматриваемой сфере.

¹ См., напр.: Прокурорский надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации, исполнением законов и законностью правовых актов : учеб. пособие / И. И. Головки, Э. Р. Исламова, С. И. Коряченко, Д. М. Плугарь ; Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. СПб., 2017. 100 с.

Глава 1

ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ В СФЕРЕ ЭКОНОМИКИ

Согласно приказу Генерального прокурора Российской Федерации от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» (п. 1) надзор за исполнением законов в сфере экономики — это одно из основных направлений надзорной деятельности прокуратуры.

Совершенно обоснованно отмечено, что «отличительной чертой данной сферы прокурорского надзора, в дополнение к огромному количеству нормативных предписаний, является динамичность правового регулирования. Наличие множества правил, коллизий и пробелов в сочетании со стремительным изменением содержания социально-экономических отношений создают для правоприменителей известные трудности, а на прокуроров накладывают дополнительную ответственность»².

Ключевыми направлениями надзорной работы в сфере экономики, обусловленными экономической ситуацией в стране и мерами, принимаемыми руководством государства для решения первостепенных задач, являются:

надзор за исполнением бюджетного законодательства;

надзор за исполнением законов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;

надзор за исполнением законов о государственной и муниципальной собственности;

надзор за исполнением законов в сфере земельных правоотношений;

² Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере экономики : сб. метод. материалов / Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации. М., 2010. 875 с.

надзор за исполнением законов о защите прав субъектов предпринимательской деятельности;

надзор за исполнением законов в сфере жилищно-коммунального хозяйства;

надзор за исполнением налогового законодательства;

надзор за исполнением кредитно-банковского законодательства;

надзор за исполнением законов в сфере оборонно-промышленного комплекса;

надзор за исполнением антимонопольного законодательства;

надзор за исполнением законов о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем;

надзор за исполнением таможенного законодательства;

надзор за исполнением законов о лицензировании.

Прокурорам предписывается сосредоточивать усилия на противодействии правонарушениям в различных сферах экономики, обращая внимание на выявление случаев аффилированности должностных лиц с хозяйствующими субъектами.

Например, в бюджетной сфере следует выявлять и пресекать хищения и неправомерное использование бюджетных средств, включая ресурсы, выделенные в рамках предусмотренных руководством государства мероприятий (по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности, для реализации национальных проектов, государственных целевых программ, в настоящее время — для борьбы с коронавирусной инфекцией), а также при осуществлении закупок для государственных и муниципальных нужд в целях реализации указанных и иных мероприятий; в оборонно-промышленном комплексе — злоупотребления при реализации государственного оборонного заказа и проектов импортозамещения, а также в деятельности предприятий оборонно-промышленного комплекса; в кредитно-банковской сфере — сомнительные финансовые операции кредитных организаций и их клиентов, в том числе связанные с незаконным выводом денежных средств за границу, включая оффшорные юрисдикции, и использованием фирм-однодневок; при обороте государственной и муниципальной собственности — незаконные отчуждение и использование имущественных объектов, необеспечение их сохранности; при ценообразовании — необоснованный рост цен на жизненно необходимую продукцию, спекулятивные действия, завышение регулируемых торговых надбавок,

неисполнение требований антимонопольного и иного законодательства; в сфере жилищно-коммунального хозяйства — неправомерное использование финансовых ресурсов и имущественных активов, в том числе при строительстве, реконструкции и функционировании объектов жилищного фонда, энергетической и иной жизненно важной инфраструктуры, регулировании цен на коммунальные ресурсы, переселении граждан из аварийного жилья.

Правовую основу надзорной деятельности прокуратуры в рассматриваемой сфере составляют Федеральные законы «О прокуратуре Российской Федерации», от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (ст. 9, 10), от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (ст. 25.1), от 3 августа 2018 г. № 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ст. 78), Градостроительный кодекс Российской Федерации (ГрК РФ) (ст. 8.1), Налоговый кодекс Российской Федерации (НК РФ) (ч. 1 ст. 77) и многие другие нормативные правовые акты, подробная информация о которых будет представлена в соответствующих главах.

Основные вопросы организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением законов в сфере экономики регламентированы организационно-распорядительными документами Генерального прокурора Российской Федерации общего характера: приказами от 7 мая 2008 г. № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур», от 17 марта 2017 г. № 172 «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора в связи с принятием Федерального закона от 07.03.2017 № 27-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О прокуратуре Российской Федерации”», от 30 января 2013 г. № 45 «Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации», от 22 ноября 2013 г. № 506 «Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке обработки в органах прокуратуры Российской Федерации персональных данных, полученных в связи с осуществлением прокурорского надзора», от 27 апреля 2011 г. № 111 «Об утверждении Положения о порядке обращения со служебной информацией ограниченного доступа в органах

и учреждениях прокуратуры Российской Федерации», от 11 мая 2016 г. № 276 «Об утверждении Регламента Генеральной прокуратуры Российской Федерации». Осуществляя надзор за исполнением законов в сфере экономики, прокуроры также руководствуются приказами Генерального прокурора Российской Федерации от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», от 2 июля 2007 г. № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления», от 21 июня 2013 г. № 252 «О совершенствовании прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства органами государственной власти, местного самоуправления, иными органами и организациями», от 14 марта 2019 г. № 192 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства при реализации национальных проектов», от 3 марта 2017 г. № 140 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов в жилищно-коммунальной сфере», от 8 февраля 2017 г. № 87 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию экстремистской деятельности и терроризма»; указания от 18 марта 2020 г. № 170/7 «Об активизации прокурорского надзора за исполнением требований законодательства о целевом использовании бюджетных средств», от 27 апреля 2018 г. № 254/23 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства в таможенной сфере».

Прокурорам при осуществлении надзора за исполнением законов в сфере экономики (при планировании проверок, их проведении, выборе мер прокурорского реагирования) необходимо учитывать положения приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» (далее — Приказ), устанавливающего ориентиры деятельности органов прокуратуры по обеспечению законности в сфере экономики.

Осуществляя надзорную деятельность, следует обеспечить надлежащее взаимодействие с уполномоченными контролирующими органами в целях предупреждения, выявления и пресечения правонарушений экономической направленности, в первую очередь — со Счетной палатой Российской Федерации, контрольно-

счетными палатами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (п. 8.1 Приказа). Так, 4 июля 2019 года Генеральный прокурор Российской Федерации и Председатель Счетной палаты Российской Федерации подписали Соглашение о сотрудничестве между ведомствами в целях повышения уровня взаимодействия по выявлению, предупреждению и пресечению правонарушений в финансово-бюджетной сфере. При этом было подчеркнуто, что противодействие правонарушениям в финансово-бюджетной сфере остается одной из приоритетных государственных задач, является важнейшим фактором успешной реализации национальных проектов и достижение ощутимых результатов невозможно без конструктивного взаимодействия органов финансового контроля и прокуратуры. Тесное сотрудничество со Счетной палатой осуществляется на протяжении четверти века, совместное проведение наиболее значимых мероприятий существенно повышает их результативность. Например, благодаря принятым согласованным мерам удалось добиться утверждения ЮНЕСКО плана реставрации историко-культурного комплекса Соловецких островов, большой объем нарушений выявлен в ходе проверки реализации инфраструктурного проекта «Центральная кольцевая автомобильная дорога»³. В целях реализации Соглашения Генеральным прокурором Российской Федерации издано соответствующее Указание⁴. Аналогичным образом осуществляется взаимодействие прокуратур субъектов Российской Федерации с региональными контрольно-счетными палатами. Например, между прокуратурой и Контрольно-счетной палатой Вологодской области с 2012 года успешно реализуется соглашение о взаимодействии по предупреждению, пресечению и выявлению нарушений, связанных с незаконным и неэффективным использованием средств областного бюджета, а также по выявлению коррупционных правонарушений в финансово-бюджетной сфере. Особое внимание уделяется вопросам изучения предоставленных Контрольно-счетной палатой области материалов, принятия по ним

³ Подписано соглашение о сотрудничестве между Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Счетной палатой Российской Федерации // Генеральная прокуратура Российской Федерации : офиц. сайт. URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1649000/> (дата обращения: 12.11.2020).

⁴ О мерах по реализации Соглашения о сотрудничестве между Счетной палатой Российской Федерации и Генеральной прокуратурой Российской Федерации : Указание Генерального прокурора Российской Федерации от 18 ноября 2019 г. № 801/7. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

мер прокурорского реагирования. Материалы Контрольно-счетной палаты в дальнейшем используются при оценке состояния законности и организации прокурорского надзора в сфере исполнения бюджетного законодательства. Как по результатам совместных мероприятий, так и на основании поступивших из Контрольно-счетной палаты области отчетов пресекаются нарушения бюджетного законодательства со стороны органов государственной власти области, органов местного самоуправления, хозяйствующих субъектов. Наиболее яркий пример взаимодействия — проведение проверки по информации о результатах контрольного мероприятия по вопросу законности получения обществом с ограниченной ответственностью субсидий из средств областного бюджета на возмещение части затрат на строительство комбината по переработке и выпуску плодово-овощной продукции на общую сумму свыше 270 млн рублей. Как установлено в ходе проверки, обществом в Департамент сельского хозяйства и продовольственных ресурсов области представлены недостоверные сведения о сроках реализации проекта, неоднократно представлялись недостоверные сведения о ходе реализации мероприятий бизнес-плана по строительству комбината в части выполнения показателей по численности работников, среднемесячной заработной плате, объемах уплаченных налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджеты всех уровней. Однако на момент проверки комбинат не был построен. Заместителем прокурора области вынесено постановление о направлении материалов проверки в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (УПК РФ) в УМВД России по Вологодской области для решения вопроса об уголовном преследовании виновных лиц по признакам преступления, предусмотренного ч. 4 ст. 159 Уголовного кодекса Российской Федерации (УК РФ), по результатам процессуальной проверки Следственным управлением УМВД России по Вологодской области возбуждено уголовное дело. Такие положительные примеры эффективного взаимодействия не являются единичными⁵. Кроме того, следует отметить, что организация взаимодействия необходима и с контрольно-счетными органами местного самоуправления.

⁵ О положительном опыте взаимодействия прокуратуры области и региональной Контрольно-счетной палаты // Генеральная прокуратура Российской Федерации : офиц. сайт. URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/regionalnews/news-1469290/> (дата обращения: 10.12.2020).

Особое внимание должно уделяться вопросам законности распоряжения государственным имуществом, выявления и пресечения фактов легализации преступных доходов, противодействия коррупции (п. 8.2 Приказа). При этом максимально следует использовать потенциал прокурорской системы, имеющиеся права и полномочия в целях защиты интересов государства, общества и участников экономической деятельности, оперативно реагировать на выявленные факты незаконного завладения собственностью и криминальные захваты предприятий (п. 8.3 Приказа).

Реализуя надзорную работу, прокуроры не должны допускать необоснованного вмешательства в экономическую деятельность предприятий и организаций и вовлечения органов прокуратуры в хозяйственные споры между коммерческими структурами (п. 8.4 Приказа). Например, вмешательством в экономическую деятельность организаций суд признал изложенное в представлении прокурора требование об устранении нарушения, выразившегося в передаче ООО «Управляющая компания» новой организации МУПВ «Центральный», обслуживающей многоквартирный дом, денежных средств, принадлежащих собственникам данного дома, не израсходованных по статье «ремонт жилья». Суд исходил из того, что спор двух юридических лиц о порядке и способе передачи на обслуживание многоквартирного жилого дома (документации на многоквартирный дом и остатков денежных средств) носит гражданско-правовой характер и разрешается в судебном порядке, разногласия участников договора не могут быть урегулированы посредством акта прокурорского реагирования в интересах одной из сторон⁶. Как вмешательство в оперативно-хозяйственную деятельность объекта надзора суд расценил предъявление прокурором иска к ресурсоснабжающей организации об обязанности провести ремонт и (или) новое строительство, реконструкцию или техническое перевооружение объектов электроэнергетики с заменой опор и заменой фарфоровых, стеклянных изоляторов на полимерные, мотивируя свою позицию тем, что прокурор может указать в акте прокурорского реагирования на выявленные нарушения закона и потребовать их устранения, а также их причин и условий, им способствующих. Суд указал, что определение

⁶ Апелляционное определение Приморского краевого суда от 28 июня 2018 г. № 33а-5781 // ГАС РФ «Правосудие»: интернет-портал. URL: <http://sudrf.ru/> (дата обращения: 24.11.2020).

порядка совершения действий, входящих в оперативно-хозяйственную деятельность объекта надзора, самих конкретных действий, совершение которых, по мнению прокурора, необходимо и целесообразно, признано выходящим за рамки полномочий прокурора⁷. В другом случае суд посчитал, что представление прокурора в части возложения обязанности на административного истца по перечислению обществу с ограниченной ответственностью определенной суммы денежных средств, включая сумму основного долга и пени, является прямым вмешательством в оперативно-хозяйственную деятельность⁸. Вместе с тем обоснованными признаются требования о принятии конкретных мер по ликвидации задолженности по арендной плате перед бюджетом муниципального образования, изложенные в представлениях прокуроров⁹, а также требования к организациям жилищно-коммунального комплекса о принятии мер к погашению задолженности по оплате потребленной электроэнергии, поскольку требования прокурора предъявлены в первую очередь в интересах потребителей, для бесперебойной подачи воды и не могут быть признаны вмешательством в хозяйственную или экономическую деятельность предприятия¹⁰.

Учитывая положения законодательства, организационно-распорядительных документов Генерального прокурора Российской Федерации, отмеченную практику прокурорской деятельности, прокурорам следует ответственно подходить к подготовке актов прокурорского реагирования, формулируя свои требования с учетом всех установленных в ходе проверки обстоятельств.

⁷ Апелляционное определение Верховного суда Республики Саха (Якутия) от 20 марта 2019 г. по делу № 33-951/2019 // ГАС РФ «Правосудие»: интернет-портал. URL: <http://sudrf.ru/> (дата обращения: 24.11.2020).

⁸ Решение Ленинского районного суда г. Владивостока Приморского края от 23 декабря 2016 г. по делу № 20-7765/2016 // ГАС РФ «Правосудие»: интернет-портал. URL: <https://sudrf.ru/> (дата обращения: 17.02.2021).

⁹ Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 12 сентября 2018 г. № Ф04-3606/2018 по делу № А45-41216/2017; Определение Верховного Суда Российской Федерации от 29 декабря 2018 г. № 304-КГ18-22135 по делу № А45-41216/2017 // ГАС РФ «Правосудие»: интернет-портал. URL: <http://sudrf.ru/> (дата обращения: 24.11.2020).

¹⁰ Решение Кологривского районного суда Костромской области от 10 мая 2018 г. по делу № 12-9/2018 // ГАС РФ «Правосудие»: интернет-портал. URL: <http://sudrf.ru/> (дата обращения: 24.11.2020).

Прокуроры должны исключить факты приостановления деятельности производств и строительства объектов по инициативе прокуроров, кроме случаев угрозы безопасности граждан (п. 8.5 Приказа), и не допускать использования полномочий прокуроров для создания препятствий правомерной предпринимательской деятельности участников экономических отношений (п. 8.6 Приказа).

Приведенные положения Приказа тесно взаимосвязаны с требованием при применении мер прокурорского реагирования по фактам нарушения законодательства учитывать, что они должны быть направлены не на разрушение существующих правоотношений, а на их корректировку и приведение в соответствие с действующим законодательством (п. 13 Приказа). Например, прокурор обратился с заявлением в суд о ликвидации общества с ограниченной ответственностью в связи с тем, что в период с 2015 года по 2019 год общество осуществляло реализацию товаров с использованием чужого товарного знака, имевших признаки контрафактной продукции, в связи с чем неоднократно привлекалось к административной ответственности, предусмотренной ч. 2 ст. 14.10 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ). Обоснованно отказывая в удовлетворении заявленных требований, суд, учитывая все обстоятельства дела, включая характер допущенных юридическим лицом нарушений и вызванные ими последствия, трудоустройство 41 работника (из них 6 находятся в отпуске по уходу за ребенком, 1 — инвалид, 1 — предпенсионного возраста), исходил из того, что принятие решения о ликвидации общества являлось бы чрезмерным и преждевременным, привело бы к нарушению баланса публичных и частных интересов и могло бы неоправданно нарушить права и законные интересы работников общества, а также контрагентов общества — арендаторов нежилых помещений, имевших право рассчитывать на продолжение обществом его предпринимательской деятельности¹¹.

Также прокуроры при проведении плановых, внеплановых проверок должны исключить случаи истребования излишних материалов, документов и сведений, которые могут быть получены прокурорами непосредственно в ходе проверки с выходом на место (п. 15 Приказа). Например, было признано неправомерным

¹¹ Постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 9 июня 2020 г. № 07АП-2583/2020 по делу № А03-19974/2019 // ГАС РФ «Правосудие»: интернет-портал. URL: <http://sudrf.ru/> (дата обращения: 17.12.2020).

требование прокурора о еженедельном представлении в прокуратуру реестра многоквартирных домов, в которых завершены работы по капитальному ремонту общего имущества и подписаны акты приемки выполненных работ (с приложением копий актов приемки выполненных работ), поскольку, возлагая на заявителя обязанность предоставлять информацию и документы еженедельно, прокурор вышел за рамки единственно допускаемой для него законом процедурной формы осуществления общего надзора — прокурорской проверки, и данное требование нацелено на регулярный мониторинг прокурором деятельности истца, что не вписывается в рамки прокурорской проверки исполнения законов. Кроме того, суд полагал, что, требуя от заявителя предоставлять ему еженедельную отчетность в целях «осуществления систематического контроля», прокурор подменяет собой государственные контролирующие органы, что прямо запрещено п. 2 ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»¹².

Требование закона о недопустимости подмены органов контроля должно соблюдаться и при подготовке актов прокурорского реагирования. Например, прокурор, действуя в защиту интересов Российской Федерации и неопределенного круга лиц, обратился в суд с заявлением об аннулировании лицензии на осуществление охранной деятельности, выданной обществу с ограниченной ответственностью «Частное охранное предприятие», в связи с нарушением обществом лицензионных требований. В обоснование указал, что прокуратурой неоднократно проводились проверки исполнения обществом законодательства о частной детективной и охранной деятельности, в ходе которых выявлены грубые нарушения лицензионных требований. Суд, отказав в удовлетворении заявления, сослался на положения п. 2 ст. 21 и п. 2 ст. 26 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» и указал, что согласно ч. 12 ст. 20 Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» лицензия аннулируется по решению суда на основании рассмотрения заявления лицензирующего органа об аннулировании лицензии. Специальной нормой права — ст. 11.5 Закона Российской Федерации от 11 марта 1992 г. № 2487-1 «О частной детективной

¹² Решение Ленинского районного суда г. Самары от 15 июля 2019 г. по делу № 2а-3815/19 // ГАС РФ «Правосудие»: интернет-портал. URL: <http://sudrf.ru/> (дата обращения: 24.11.2020).

и охранной деятельности в Российской Федерации» предусмотрено, что лицензия на осуществление частной охранной деятельности может быть аннулирована решением суда только на основании заявления лицензирующего органа — органа внутренних дел — и в строго определенных случаях: если нарушение лицензиатом лицензионных требований повлекло за собой нарушение прав граждан, законных интересов общества и государства, нанесение ущерба здоровью граждан, обороне и безопасности государства, культурному наследию народов Российской Федерации; в случае неустранения лицензиатом в установленный срок выявленных нарушений. При этом рассмотрение требований органа внутренних дел об аннулировании лицензии на осуществление охранной деятельности юридического лица подведомственно арбитражному суду. Возможность обращения прокурора в суд с заявлением об аннулировании лицензии законом не предусмотрена. Суд отметил, что прокурор, обладая правом осуществлять надзор за тем, как контролирурующие органы выполняют возложенные на них законом обязанности по контролю за исполнением законов, вправе инициировать в суде рассмотрение дела о допущенном незаконном бездействии этого органа. Одним из предоставленных законом прокурору способов защиты прав неопределенного круга лиц является требование о признании незаконной деятельности юридического лица либо о ее прекращении. Однако в данном случае прокурором не ставится вопрос о непосредственной защите и восстановлении прав, законных интересов неопределенного круга лиц и Российской Федерации, а заявлено требование об аннулировании лицензии ответчика в отсутствие процессуального права прокурора на его предъявление в суд¹³.

Деятельность органов прокуратуры с соблюдением положений Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», а также указанных организационно-распорядительных актов Генерального прокурора Российской Федерации позволит обеспечить качественный и эффективный надзор за исполнением законов в сфере экономики.

¹³ Апелляционное определение Верховного суда Республики Татарстан от 25 июня 2015 г. по делу № 33-7747/2015 ; Определение Ленинского районного суда г. Ульяновска от 7 ноября 2018 г. по делу № 2а-4716/2018 // ГАС РФ «Правосудие» : интернет-портал. URL: <http://sudrf.ru/> (дата обращения: 24.11.2020).

Глава 2

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

На всех этапах бюджетного процесса существуют риски неправомерного завладения бюджетными средствами. Внушительное количество нарушений в сфере бюджетных правоотношений определяет необходимость осуществления постоянного надзора со стороны органов прокуратуры за исполнением бюджетного законодательства.

Неправомерные действия участников бюджетного процесса причиняют вред российской бюджетной системе, ставят под угрозу реализацию государственных программ и социально-экономическое развитие страны.

§ 1. Особенности правового регулирования прокурорского надзора за исполнением бюджетного законодательства

Структура бюджетного законодательства Российской Федерации установлена ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодекса Российской Федерации (БК РФ), согласно которой бюджетное законодательство состоит из Бюджетного кодекса Российской Федерации и принятых в соответствии с ним законов о федеральном бюджете, федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, законов субъектов Российской Федерации о бюджетах субъектов Российской Федерации, законов субъектов Российской Федерации о бюджетах территориальных государственных внебюджетных фондов, нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления о местных бюджетах и иных федеральных законов, законов, субъектов Российской Федерации и нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления, регулирующих бюджетные правоотношения.

Также правовыми актами в части организации бюджетного процесса в Российской Федерации и исполнения бюджетов, которые определяют правовой статус субъектов бюджетных отношений, порядок поступления доходов и осуществления расходов, ос-

нования и виды ответственности за нарушение бюджетного законодательства, являются Налоговый кодекс Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Федеральные законы от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», иные законодательные акты и другие правовые акты.

Правовое регулирование организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением бюджетного законодательства определено ст. 21—25.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», а также организационно-распорядительными актами Генерального прокурора Российской Федерации.

§ 2. Особенности организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением бюджетного законодательства

В условиях экономических ограничений необходимо максимально сконцентрировать финансовые, административные, управленческие ресурсы, усилить ответственность за решение поставленных задач, повысить эффективность использования финансовых ресурсов. Из этого должны исходить органы прокуратуры при проведении проверок исполнения уполномоченными государственными органами и органами местного самоуправления требований бюджетного законодательства, в том числе полноты реализации ими функций по учету имущественных объектов и контролю за поступлением в бюджеты собственных доходов.

Надзор за исполнением бюджетного законодательства осуществляется в рамках прокурорского надзора за исполнением законов и законностью правовых актов. Предметом прокурорского надзора является соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций. Физические лица согласно нормам Бюджетного кодекса Российской Федерации могут

получать средства из бюджета, выступать стороной государственного (муниципального) контракта (договора) и относятся к иным лицам, получающим средства из бюджета, однако объектами прокурорского надзора не являются.

Приоритетность надзора за исполнением бюджетного законодательства определена необходимостью обеспечивать системный надзор за исполнением законов участниками бюджетного процесса и хозяйствующими субъектами.

В пункте 1 ст. 152 БК РФ установлен перечень участников бюджетного процесса, в который включены: Президент Российской Федерации, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, глава муниципального образования, законодательные (представительные) органы государственной власти и представительные органы местного самоуправления, исполнительные органы государственной власти, исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований, Центральный банк Российской Федерации, органы государственного (муниципального) финансового контроля, органы управления государственными внебюджетными фондами, главные распорядители бюджетных средств, главные администраторы доходов бюджета, главные администраторы источников финансирования дефицита бюджета, получатели бюджетных средств.

Правосубъектность каждого из перечисленных участников бюджетного процесса зависит от уровня бюджета, формы контрольных полномочий, характера правоотношений.

Органами контроля в бюджетной сфере являются Счетная палата Российской Федерации¹⁴ и контрольно-счетные палаты субъектов Российской Федерации¹⁵, Федеральная налоговая служба (ФНС России)¹⁶, Федеральное казначейство¹⁷ и др.

¹⁴ О Счетной палате Российской Федерации : Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ : текст с изм. и доп. на 29 мая 2019 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁵ Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований : Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ : текст с изм. и доп. на 27 дек. 2012 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁶ Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе : Постановление Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2004 г. № 506 : текст с изм. и доп. на 15 апр. 2020 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁷ О Федеральном казначействе : Постановление Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2004 г. № 703 : текст с изм. и доп. на 15 июня 2019 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Наличие достаточно большого круга органов контроля не исключает необходимость осуществления прокурорского надзора за исполнением бюджетного законодательства.

В силу положений п. 8 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» в сфере экономики необходимо сосредоточить усилия на надзоре за исполнением бюджетного законодательства.

Кроме того, ряд приказов Генерального прокурора Российской Федерации по отдельным направлениям надзорной деятельности указывают на необходимость осуществлять надзор за исполнением бюджетного законодательства: при реализации приоритетных национальных проектов — приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 14 марта 2019 г. № 192 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства при реализации национальных проектов» (предписывает органам прокуратуры систематически проводить проверки исполнения бюджетного законодательства, обращая особое внимание на сохранность бюджетных средств, выделяемых на реализацию национальных проектов, соблюдение условий получения межбюджетных трансфертов, обеспечение полноты софинансирования мероприятий из региональных и местных бюджетов, а также на их целевое расходование и своевременное доведение до конечных получателей); в сфере жилищно-коммунального хозяйства — приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 3 марта 2017 г. № 140 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов в жилищно-коммунальной сфере». Также нацеливают на осуществление прокурорского надзора в указанной сфере приказы Генерального прокурора Российской Федерации от 15 июля 2011 г. № 211 «Об организации надзора за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере», от 1 апреля 2014 г. № 165 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании», от 1 июля 2015 г. № 343 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере миграции» и др.

Указанное свидетельствует о том, что при организации надзора за исполнением законов практически на любом из его участков обязательному выяснению подлежат вопросы правового и це-

левого направления и использования бюджетных средств, реализации бюджетных программ в различных сферах общественных отношений.

В ходе реализации надзорных полномочий работники прокуратуры нацелены на выявление нарушений бюджетного законодательства, применение средств прокурорского реагирования для предотвращения нарушений, привлечения виновных лиц к ответственности и восстановления нарушенных прав.

Особое внимание при организации надзора за исполнением бюджетного законодательства нужно уделять оценке законности нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, которая должна осуществляться прокурорами постоянно в рамках надзора за законностью нормативных правовых актов, на всех стадиях бюджетного процесса.

Для повышения эффективности проведения прокурорских проверок в бюджетной сфере необходимо наладить взаимодействие с Федеральной службой по финансовому мониторингу (Росфинмониторингом) и ее межрегиональными управлениями, систематический обмен информацией с которыми на основании приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 8 февраля 2017 г. № 87 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию экстремистской деятельности и терроризма» о состоянии законности в сфере операций с денежными средствами и иным имуществом, регулярные сверки информации и материалов, направленных в правоохранительные органы в порядке ст. 8 Федерального закона от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», позволяют оперативно выявлять нарушения в бюджетной сфере, носящие преступный характер.

Оперативное получение актуальной и достоверной информации, ее анализ — важные составляющие надзорной деятельности. Например, наличие данных о движении денежных средств способствует выявлению преступных схем неправомерного получения средств из бюджета.

В процессе организации работы по осуществлению надзора в указанной сфере прокурорам следует обеспечить эффективное взаимодействие с правоохранительными и контролирующими органами. Немаловажное значение имеют обмен оперативной, ин-

формационно-аналитической информацией, совместные надзорные мероприятия, оперативные и координационные совещания, заседания рабочих групп. Необходимо на постоянной основе проводить с подразделениями контролирующих и правоохранительных органов сверки по полученным ими материалам, содержащим сведения о правонарушениях в бюджетной сфере.

Взаимодействие прокуратуры с контролирующими и правоохранительными органами, кредитными организациями, органами власти всех уровней, а также общественностью оказывает положительное влияние на предупреждение, пресечение нарушений в указанной сфере.

§ 3. Типичные нарушения бюджетного законодательства

Нарушением бюджетного законодательства признают действие (бездействие) учреждения, противоречащее положениям Бюджетного кодекса Российской Федерации, федерального закона (закона субъекта Российской Федерации, муниципального правового акта) о бюджете, иных федеральных законов (аналогичных законов на региональном уровне и муниципальных актов на местном уровне), регулирующих бюджетные правоотношения (ст. 2 БК РФ).

В статье 306.1 БК РФ дано понятие бюджетного нарушения, и трактуется оно более широко.

Контролирующие органы фиксируют не только нарушения Бюджетного кодекса Российской Федерации, федеральных законов о бюджете и (или) аналогичных актов на региональном, местном уровне, но и несоблюдение иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, и договоров (соглашений), на основании которых предоставляются средства из бюджетов.

Нарушениями бюджетного законодательства являются:

- неправомерное использование бюджетных средств;
- неэффективное использование бюджетных средств;
- нецелевое использование бюджетных средств;
- принятие бюджетных обязательств в размерах, превышающих утвержденные бюджетные ассигнования и (или) лимиты бюджетных обязательств (ст. 15.15.10 КоАП РФ);
- нарушение условий предоставления субсидий (ст. 15.15.5 КоАП РФ);
- невыполнение государственного (муниципального) задания (ст. 15.15.5-1 КоАП РФ);

нарушение порядка представления бюджетной отчетности (ст. 15.15.6 КоАП РФ).

Нарушения бюджетного законодательства можно систематизировать следующим образом:

нарушения при формировании доходов бюджета: органы государственной власти и местного самоуправления нерационально используют государственное и муниципальное имущество, а в некоторых случаях используют отсутствие надлежащего учета и контроля в личных интересах, в частности, собственные доходы местного бюджета от использования муниципального имущества практически не планируются, бюджет утверждается без учета прибыли от деятельности государственных и муниципальных предприятий; отсутствует контроль за поступлением в бюджет собственных доходов;

нарушения, связанные с процедурой утверждения бюджета и вступления нормативного правового акта о бюджете в силу;

нарушения в части расходов бюджета: неисполнение бюджета в запланированном объеме; расходование средств субсидии на неопределенные цели; оплата невыполненных работ; неперечисление в доход бюджета бюджетных средств, а использование на текущие расходы; совершение операций без соответствующих документов; осуществление авансовых платежей сверх установленного размера; утверждение и реализация недофинансированных программ социально значимого характера; принятие расходных обязательств по осуществлению доплат к пенсии лицам, замещающим государственные и муниципальные должности; нарушения при осуществлении закупок товаров, выполнении работ, оказании услуг для государственных и муниципальных нужд; расходование средств региональных и местных бюджетов в нарушение ст. 69 БК РФ; нарушение сроков направления бюджетных ассигнований (задержка финансирования).

§ 4. Особенности применения мер прокурорского реагирования на нарушения бюджетного законодательства

За нарушение бюджетного законодательства установлены следующие виды ответственности:

- 1) административная (пп. 2, 3 ст. 306.1 БК РФ);
- 2) уголовная — за нецелевое использование бюджетных средств (пп. 2, 3 ст. 306.1 БК РФ);
- 3) бюджетные меры принуждения (п. 1 ст. 306.1 БК РФ).

Применение административной ответственности к учреждениям и (или) их должностным лицам зависит от вида совершенного нарушения и (или) типа учреждения.

Срок давности привлечения к административной ответственности зависит от того, какое лицо (юридическое или должностное) привлекается:

1) для юридического лица он составляет два года со дня совершения административного правонарушения (ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ);

2) для должностного лица определяется с учетом того, предусмотрено ли статьей административное наказание в виде дисквалификации:

если да, то срок давности — не позднее одного года со дня совершения административного правонарушения;

если не предусмотрено, то срок давности составляет два года со дня совершения административного правонарушения (ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ).

Финансовым органом могут быть применены следующие меры бюджетного принуждения:

взыскание средств, предоставленных из одного бюджета другому;

взыскание платы за пользование средствами, предоставленными из одного бюджета другому;

взыскание пеней за несвоевременный возврат средств бюджета; приостановление (сокращение) предоставления межбюджетных трансферт (за исключением субвенций).

К бюджетным (автономным) учреждениям не применяются бюджетные меры принуждения, если только учреждению не переданы полномочия получателя бюджетных средств, так как они не являются участниками бюджетного процесса. Чаще всего бюджетные (автономные) учреждения привлекаются к административной ответственности за нарушение условий предоставления субсидии (ч. 2 ст. 15.15.5 КоАП РФ) и невыполнение государственного (муниципального) задания (ст. 15.15.5-1 КоАП РФ).

В качестве меры прокурорского реагирования на нарушение положений бюджетного законодательства при издании правовых актов применяется протест прокурора. В случае отклонения протеста прокурор в обязательном порядке должен решить вопрос об обращении в суд.

Решение вопроса о привлечении виновных лиц к гражданской ответственности также является формой реагирования прокурора.

Например, в случае выявления в ходе надзорных мероприятий фактов хищения бюджетных средств соответствующие материалы направляются в правоохранительные, судебные и контролирующие органы для привлечения нарушителей к уголовной или административной ответственности. Кроме того, прокурор должен направить заявление в суд о возврате в бюджетную систему денежных средств.

Наиболее важная составляющая надзорных мероприятий в указанной сфере — это оценка действий (бездействия) должностных лиц с точки зрения уголовно-правовой составляющей.

Органами прокуратуры проводятся проверки исполнения бюджетного законодательства в различных направлениях, например, в части законности расходования субсидий на развитие сельского хозяйства.

На муниципальном уровне утверждаются муниципальные программы «Развитие сельского хозяйства». Одним из мероприятий таких программ является предоставление субсидий (грантов) начинающим фермерам на компенсацию затрат, связанных с началом деятельности. В программах предусматривается порядок предоставления субсидий (грантов) начинающим субъектам сельскохозяйственной деятельности на компенсацию затрат, связанных с началом такой деятельности. В ряде случаев работы не выполняются, несмотря на внесение оплаты товара.

По данным фактам материалы проверки в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ направляются в следственные органы для организации процессуальной проверки с целью решения вопроса о возбуждении уголовного дела по ч. 3 ст. 159 УК РФ.

В рамках надзора за исполнением бюджетного законодательства необходимо наладить постоянное взаимодействие со структурными подразделениями Пенсионного фонда Российской Федерации. Согласно Федеральному закону от 29 декабря 2006 г. № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» средства материнского капитала могут быть направлены на улучшение жилищных условий путем приобретения жилого помещения.

Если договор купли-продажи жилого помещения содержит заведомо завышенную стоимость приобретенной квартиры, тем самым причиняется ущерб Российской Федерации, материалы прокурорской проверки в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ направляются в следственные органы для решения вопроса о возбуждении уголовного дела по ч. 1 ст. 159.2 УК РФ. Кроме того, необходимо

реализовывать полномочия органов прокуратуры при утверждении обвинительного акта, в интересах Российской Федерации направлять исковое заявление в порядке ст. 44 УПК РФ о взыскании ущерба, причиненного бюджету Российской Федерации.

Комплексное использование мер прокурорского реагирования, а также системность и всесторонность проводимых проверок позволят обеспечить функционирование бюджетной системы без заметных срывов и в значительной степени повысить законность в рассматриваемой сфере.

Сведения о результатах надзорной деятельности необходимо размещать в средствах массовой информации, в рамках правового просвещения и взаимодействия с общественностью проводить тематические лекции, семинары и круглые столы.

Глава 3

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ О КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ В СФЕРЕ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ, УСЛУГ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД

Необходимость соблюдения требований законодательства в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, постоянного контроля со стороны контролирующих и правоохранительных органов за данной деятельностью неоднократно подчеркивал Президент Российской Федерации В. В. Путин¹⁸. В частности, на заседании Совета по стратегическому развитию и национальным проектам было акцентировано внимание на недопустимости составления технических заданий для участников аукционов «под конкретного производителя»¹⁹.

¹⁸ Перечень поручений по усилению эффективности контроля в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : утв. Президентом Российской Федерации 17 декабря 2018 г. № Пр-2417. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁹ Президент Российской Федерации : офиц. сайт. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/60485/> (дата обращения: 03.01.2021).

Учитывая активную деятельность государственных органов по исполнению мероприятий в рамках национальных проектов, связанную с освоением бюджетных ресурсов, прокурорский надзор за исполнением законов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд не перестает быть актуальным и значимым. Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» определен Перечень национальных и федеральных проектов и приоритетных программ и проектов в Российской Федерации²⁰.

Прокурорам во взаимодействии с уполномоченными органами необходимо поставить на контроль вопросы исполнения законов при осуществлении закупок в рамках государственных и муниципальных программ, государственного оборонного заказа, в сфере здравоохранения, жилищно-коммунального и топливно-энергетического комплексов, транспорта, градостроительства, образования и культуры.

§ 1. Особенности правового регулирования прокурорского надзора за исполнением законов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд

Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» выступает в качестве основы, определяющей полномочия, порядок деятельности прокуратуры, в том числе при осуществлении надзора в исследуемой сфере.

Порядок и формы осуществления данного надзора закреплены в приказах Генерального прокурора Российской Федерации от 14 января 2021 г. № 6 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере закупок», от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за испол-

²⁰ В данный перечень включены следующие национальные и федеральные проекты: «Здравоохранение», «Образование», «Демография», «Культура», «Безопасные и качественные автомобильные дороги», «Жилье и городская среда», «Экология», «Наука», «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», «Производительность труда и поддержка занятости», «Международная кооперация и экспорт», «Цифровая экономика».

нением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», от 14 марта 2019 г. № 192 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства при реализации национальных проектов», от 2 октября 2007 г. № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления», от 31 марта 2008 г. № 53 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности», от 28 августа 2017 г. № 590 «О формировании и ведении реестра юридических лиц, привлеченных к административной ответственности по статье 19.28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», от 29 августа 2014 г. № 454 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции».

Согласно требованиям вышеуказанных документов на современном этапе органами прокуратуры проводится значительная работа, направленная на выявление, устранение и профилактику всевозможных нарушений действующего законодательства в указанной сфере, в том числе по пресечению нецелевого расходования бюджетных средств.

Основным законодательным актом, регулирующим закупочную деятельность, является Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — Федеральный закон № 44-ФЗ).

§ 2. Особенности организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением законов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд

В соответствии с требованиями п. 2 ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» проверки исполнения законов проводятся на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором, в случае, если эти сведения нельзя подтвердить или опровергнуть без проведения указанной проверки.

Надлежащая организация прокурорского надзора за исполнением законов о закупках товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, как и в любой другой

сфере, невозможна в отсутствие надлежащего поступления информации о состоянии законности в данной сфере, а также ее детального анализа и принятия адекватных и своевременных мер прокурорского реагирования.

К основным источникам информации о состоянии законности в сфере закупок относятся:

план закупок, план-график, обоснование закупки, реестр контрактов (ст. 103 Федерального закона № 44-ФЗ);

результаты мониторинга и контроля закупок, аудита в сфере закупок;

официальные сайты органов публичной власти;

единая информационная система (ст. 4 Федерального закона № 44-ФЗ);

государственный (муниципальный) контракт (ст. 34, 94—96 Федерального закона № 44-ФЗ, ст. 161 БК РФ);

акты выполненных работ (ст. 219 БК РФ);

реестр банковских гарантий (ст. 45 Федерального закона № 44-ФЗ);

документация о закупке (ч. 15 ст. 53, ч. 10 ст. 60, ч. 13 ст. 90 Федерального закона № 44-ФЗ);

реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) (ст. 104 Федерального закона № 44-ФЗ);

реестр жалоб, плановых и внеплановых проверок, принятых по ним решений и выданных предписаний органов, уполномоченных на осуществление контроля в сфере закупок (ч. 21 ст. 99 Федерального закона № 44-ФЗ).

В целях эффективного осуществления надзорных мероприятий в исследуемой сфере необходимо привлекать к проведению проверок специалистов контролирующих и правоохранительных органов:

федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления, уполномоченных на осуществление контроля в сфере закупок;

Федеральной антимонопольной службы (ФАС России) и ее территориальных органов;

федерального органа исполнительной власти, осуществляющего правоприменительные функции по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации — Федерального казначейства;

органов финансового муниципального контроля;

правоохранительных органов, в частности МВД России, ФСБ России, Следственного комитета Российской Федерации.

Учитывая, что организация прокурорского надзора на данном направлении предполагает систематическое привлечение специалистов контролирующих и правоохранительных органов к проведению проверок, прокурорам необходимо во взаимодействии с органами Федеральной службы по финансовому мониторингу (Росфинмониторинга), Федеральной налоговой службы (ФНС России), ФАС России, Федерального казначейства, МВД России и ФСБ России устанавливать схемы кооперации при выполнении государственных и муниципальных контрактов, выявлять наличие среди контрагентов организаций, не имеющих необходимой материальной базы и трудовых ресурсов для исполнения их условий, фирм-однодневок и номинальных фирм-посредников, аффилированных с заказчиков юридических и физических лиц (п. 2.5 Приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 14 января 2021 г. № 6 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере закупок»).

При проверке соблюдения законодательства на этапе планирования закупки прокурору необходимо:

1) определить уровень бюджетного финансирования (ст. 6, 13, 14, 15, 65, абз. 5 ст. 31 БК РФ);

2) дать оценку законности и обоснованности проекта правового акта о бюджете в части соблюдения требований полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицита бюджета, законности использования бюджетных средств (ст. 32, 34, 37 БК РФ);

3) оценить полноту и законность правового обеспечения исполнения бюджета по расходам;

4) установить форму бюджетного финансирования (ст. 69 БК РФ, гл. 10 БК РФ);

5) определить процессуальный порядок бюджетного финансирования;

6) установить правовой акт, в соответствии с которым принято решение о размещении заказа;

7) установить главного распорядителя, получателя бюджетных средств.

Документы, формируемые на данном этапе согласно бюджетному законодательству, позволяют определить объект закупки, предполагаемые затраты и время возникновения потребности.

План закупок в силу требований Федерального закона № 44-ФЗ (ч. 7 ст. 17) формируется в процессе составления проектов бюджетов, утверждается в течение десяти рабочих дней после доведения до государственного или муниципального заказчика объема прав в денежном выражении на принятие и (или) исполнение обязательств в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации.

Оценка соблюдения законности на этапе определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) предполагает установление следующих обстоятельств:

1) наличие достаточных правовых оснований для проведения мероприятий по определению поставщика (подрядчика, исполнителя). Прокурор должен:

проверить полноту и всесторонность правового регулирования, законность правовых актов в сфере закупок (ст. 2 Федерального закона № 44-ФЗ);

установить организацию размещения государственного (муниципального) заказа (ст. 24, 25, 26, 26 Федерального закона № 44-ФЗ);

установить круг лиц, организующих и проводящих размещение данного заказа (ст. 3, 26, 38, 39, 40, 41 Федерального закона № 44-ФЗ) и дать правовую оценку возможности осуществления ими деятельности в сфере размещения данного заказа;

оценить наличие потребности в проведении совместного конкурса или аукциона (ст. 25 Федерального закона № 44-ФЗ);

установить, проводилось ли общественное обсуждение согласно ст. 20 Федерального закона № 44-ФЗ;

оценить законность осуществления должностными лицами соответствующих функций по размещению заказа;

2) законность определения (выбора) поставщика (подрядчика, исполнителя). Следует установить:

способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя) (гл. 3 Федерального закона № 44-ФЗ;

круг участников закупки (ст. 25—30 Федерального закона № 44-ФЗ);

наличие привилегированных участников (ст. 28—30 Федерального закона № 44-ФЗ). Следует иметь в виду, что осуществление закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд у субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций

предусмотрено законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок;

требования к участникам закупки, требования к документам, предоставляемым участниками закупки (ст. 31 Федерального закона № 44-ФЗ);

объект закупки (ст. 33 Федерального закона № 44-ФЗ) и идентификационный код закупки;

начальную (максимальную) цену контракта (ст. 22, 34 и 37 Федерального закона № 44-ФЗ);

критерии оценки заявок (ст. 32 Федерального закона № 44-ФЗ);

требования к обеспечению заявки (ст. 44, 45 Федерального закона № 44-ФЗ);

требования к обеспечению исполнения контракта (ст. 35, 37, 45, 96 Федерального закона № 44-ФЗ, глава 23 ГК РФ).

При проверке соблюдения порядка размещения заказа необходимо:

установить, какие документы должны были быть составлены в силу Федерального закона № 44-ФЗ, в том числе с учетом требований применения типовых форм документации по определению поставщика (подрядчика, исполнителя), типовых контрактов, типовых условий контрактов (ч. 4 ст. 48, чч. 6—9 ст. 48, чч. 7—9 ст. 112 Федерального закона № 44-ФЗ);

выяснить, имеются ли все необходимые документы по определению поставщика;

выяснить, вносились ли изменения в документацию по закупке (по определению поставщика (подрядчика, исполнителя));

проверить сопоставимость документации по закупке, оценить ее законность.

Относительно результатов размещения заказа выяснению подлежат:

законность и обоснованность определения победителя (его предложение, правоспособность, критерии оценки и т. д.);

законность и обоснованность признания размещения заказа несостоявшимся;

законность и обоснованность заключения контракта с единственным участником.

В ходе проведения проверки прокурором также проверяется:

соблюдение принципа гласности и открытости в деятельности государственных (муниципальных) органов (ст. 4 Федерального закона № 44-ФЗ);

разъяснение конкурсной (аукционной) документации;

изменение плана закупок (чч. 6, 9 ст. 17 Федерального закона № 44-ФЗ);

изменение плана-графика (ч. 13 ст. 21 Федерального закона № 44-ФЗ);

изменение конкурсной (аукционной) документации;

изменение способа размещения заказа;

продление (сокращение) сроков размещения заказа;

выполнение требования по обеспечению исполнения контракта;

изменение способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя);

отказ в допуске к участию в размещении заказа;

отмена закупки.

Так, необходимо установить, на основании чего, по какой причине, по поводу и основаниям внесены изменения в документацию; кем принято решение (уполномоченным ли лицом), в том числе о внесении изменений (дополнений) в документацию; установить дату внесения изменений (дополнений) и дату принятия решения о продлении сроков размещения заказа (если таковое имелось либо если таковое требовалось) и т. д.

Прокурорская проверка заключается в оценке законности условий государственного (муниципального) контракта (ст. 3, 34, 94—96 Федерального закона № 44-ФЗ, ст. 161 БК РФ, ГК РФ).

В ходе проверки прокурором должна быть дана оценка предмету и цене контракта. Необходимо:

сопоставить проект контракта, окончательное предложение победителя, заключенный контракт;

проверить наличие обязательных условий контракта, их легитимность с точки зрения законодательства о контрактной системе (ст. 13, 22, 33, 34, 94—96 Федерального закона № 44-ФЗ), бюджетного законодательства (ст. 72, 161 БК РФ), гражданского законодательства (ст. 525—534 ГК РФ).

Также следует обратить внимание на следующие условия и дать им правовую оценку:

о предоплате (авансировании) (при наличии таковой);

об обеспечении исполнения контракта (его законности и ликвидности);

о приемке товаров, работ, услуг (ч. 6 ст. 94 Федерального закона № 44-ФЗ);

об экспертизе результатов, а также гарантийном сроке выполненных работ.

На сегодняшний момент прокурорами во всех субъектах Российской Федерации в соответствии с приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 31 марта 2008 г. № 53 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности» проводится соответствующая работа по защите прав предпринимателей в части оплаты выполненных работ, поставленных товаров, оказанных услуг по государственным и муниципальным контрактам²¹.

Федеральным законом № 44-ФЗ в ч. 13.1 ст. 34 установлен срок оплаты по государственным (муниципальным) контрактам, который должен составлять не более 30 дней с даты подписания заказчиком документа о приемке. Отдельные требования, посвященные исполнению государственного (муниципального) контракта, содержатся в ст. 72, 161, 219 БК РФ.

В контракт, заключаемый с субъектом малого предпринимательства или социально ориентированной некоммерческой организацией, включается обязательное условие об оплате заказчиком поставленного товара, выполненной работы (ее результатов), оказанной услуги, отдельных этапов исполнения контракта не более чем в течение 15 дней с даты подписания заказчиком документа о приемке (ч. 8 ст. 30 Федерального закона № 44-ФЗ).

В целях надлежащей оценки законности в исследуемой сфере прокурору в ходе проведения проверки необходимо обращать внимание на следующие обстоятельства:

1) вносились ли изменения, дополнения в контракт (договор), его условия. Если данные изменения вносились, необходимо оценить:

допускается ли законом возможность таких изменений (ст. 34, 95 Федерального закона № 44-ФЗ), в том числе была ли предусмотрена такая возможность в документации по размещению заказа, а также в проекте контракта. Так, в соответствии с ч. 2 ст. 34 Федерального закона № 44-ФЗ при заключении и исполнении контракта изменение его условий не допускается, за исключением случаев, прямо предусмотренных Федеральным законом;

уполномоченным ли должностным лицом принято решение об изменении условий договора, в том числе подписано дополнительное соглашение к договору (контракту);

²¹ Исламова Э. Р. Привлечение к административной ответственности за нарушения прав предпринимателей // Законность. 2020. № 11. С. 41.

повлияли ли данные изменения на законность избранного способа размещения заказа;

не повлекло ли это превышение лимитов бюджетного финансирования;

2) имело ли место неисполнение (ненадлежащее исполнение) государственного (муниципального) контракта и какие меры были приняты заказчиком в этой связи (ст. 34 Федерального закона № 44-ФЗ);

3) не был ли расторгнут государственный (муниципальный) контракт, иной гражданско-правовой договор до его исполнения.

§ 3. Особенности применения мер прокурорского реагирования на нарушения законов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд

В целях восстановления законности прокурору следует определить:

1) меры юридического принуждения и виды юридической ответственности;

2) субъектов мер юридического принуждения и юридической ответственности;

3) лиц, призванных обеспечить соблюдение законности, осуществлять контроль (надзор) за соблюдением законности;

4) лиц, полномочных устранить правонарушение, восстановить законность;

5) способы восстановления законности;

6) установленные законом специальные сроки обжалования, сроки давности, защиты и восстановления права.

Восстановление законности в сфере размещения заказов для обеспечения государственных и муниципальных нужд требует комплексного применения мер прокурорского реагирования.

В случае выявления нарушений закона необходимо разрешить вопрос о применении мер прокурорского реагирования:

в отношении лица, непосредственно допустившего нарушение законности;

в отношении лиц, ненадлежащим образом осуществивших возложенные на них обеспечительные, контрольные, контрольно-надзорные функции;

по существу нарушения закона — о пресечении, устранении правонарушения, недопущении подобных нарушений впредь;

в защиту лица, чьи права, свободы и законные интересы были нарушены.

При оценке законности деятельности уполномоченных органов в части установления размера штрафа за нарушение законодательства в сфере закупок следует учитывать, что согласно п. 5 ч. 1 ст. 3.5 КоАП РФ административный штраф выражается в величине, кратной начальной (максимальной) цене гражданско-правового договора, предметом которого является поставка товара, выполнение работы или оказание услуги (в том числе приобретение недвижимого имущества или аренда имущества) и который заключен от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования, а также бюджетным учреждением или иным юридическим лицом в соответствии с чч. 1, 4—6 ст. 15 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», цене контракта, заключенного с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем).

Постановление по делу об административном правонарушении — нарушении законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, не может быть вынесено по истечении одного года со дня совершения административного правонарушения (ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ).

Глава 4

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ О ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

Совершенно обоснованно отмечено, что одно из основных условий преодоления экономических трудностей и залог дальнейшего развития страны — обеспечение сохранности и целевое использование государственной и муниципальной собственности²².

В этой связи приоритетной задачей органов прокуратуры является противодействие незаконным отчуждению и использованию государственного и муниципального имущества.

²² Паламарчук А. В. Особенности прокурорского надзора в условиях экономических санкций // Законность. 2015. № 3. С. 5.

Прокурорами выявляются факты ненадлежащего учета государственного и муниципального имущества, его использования без законных оснований на безвозмездной основе и неправомерного отчуждения такого имущества.

Органами управления государственным и муниципальным имуществом не всегда на должном уровне осуществляются контрольные функции, ненадлежащим образом ведется работа по защите имущественных прав и законных интересов публично-правовых образований. Государственное и муниципальное имущество становится предметом преступных посягательств, совершенных в отдельных случаях руководителями государственных и муниципальных органов управления, а также руководителями государственных и муниципальных предприятий и учреждений.

Например, Комитет по управлению имуществом муниципального образования заключил с обществом с ограниченной ответственностью договор купли-продажи земельного участка площадью более 6 тыс. кв. м для благоустройства территории. По его условиям фирма приобрела участок за 5 копеек. В то же время указанный земельный участок отнесен к территориям общего пользования, которые продаже и приватизации не подлежат. Как показала прокурорская проверка, фактически земельный участок использовался не для благоустройства территории, а для эксплуатации торгового комплекса. При таком использовании участка его кадастровая стоимость по среднему уровню кадастровой стоимости земель составляет около 29 млн рублей. В этом случае цена продажи, определенная от средней кадастровой стоимости, составила бы не менее 1,3 млн рублей. Заключенный договор повлек фактически бесплатный переход права на земельный участок на центральной улице г. Златоуста в собственность коммерческой организации. В связи с этим прокурор области направил в арбитражный суд заявление об оспаривании распоряжения администрации городского округа о продаже земельного участка обществу с ограниченной ответственностью, заключенного в соответствии с ним договора купли-продажи и применении последствий недействительности ничтожной сделки в виде возврата муниципальному образованию земельного участка²³.

²³ Генеральная прокуратура Российской Федерации : офиц. сайт. URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-975345/> (дата обращения: 19.12.2020).

С учетом этого деятельность органов прокуратуры по обеспечению законности в сфере государственной и муниципальной собственности остается востребованной.

§ 1. Особенности правового регулирования прокурорского надзора за исполнением законов о государственной и муниципальной собственности

Вопросы управления и распоряжения государственным и муниципальным имуществом регулируются отдельными положениями Гражданского кодекса Российской Федерации, Бюджетного кодекса Российской Федерации, Федеральными законами от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях», от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях», от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества», от 22 июля 2008 г. № 159-ФЗ «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Законом Российской Федерации от 4 июля 1991 г. № 1541-1 «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» и многими другими нормативными правовыми актами.

§ 2. Особенности организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением законов о государственной и муниципальной собственности

Осуществляя надзор в указанной сфере, необходимо знать основные направления прокурорского надзора:

за исполнением законов в процессе управления государственным и муниципальным имуществом;

за исполнением законов в сфере разграничения государственного и муниципального имущества;

за исполнением законов о приватизации государственного и муниципального имущества;

за исполнением законов о государственной и муниципальной собственности в деятельности государственных и муниципальных предприятий и учреждений;

за исполнением законов о государственной и муниципальной собственности в сфере осуществления публично-правовыми образованиями прав акционеров;

за исполнением законов в сфере распоряжения имуществом, обращенным в собственность государства²⁴.

В ходе проверок выяснению подлежат следующие вопросы:

приняты ли необходимые нормативные правовые акты, регламентирующие отношения в сфере государственной и муниципальной собственности, в пределах ли компетенции соответствующего органа, не противоречат ли они актам более высокой юридической силы;

ведется ли надлежащий учет государственного и муниципального имущества;

исполняются ли требования закона при управлении и распоряжении государственной и муниципальной собственностью;

исполняются ли требования закона при распоряжении государственным и муниципальным имуществом, устанавливающие ограничения его оборотоспособности (ст. 27 Земельного кодекса Российской Федерации, ст. 7 Воздушного кодекса Российской Федерации, ст. 29 Федерального закона от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации», ст. 6 Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»);

исполняются ли требования ст. 17.1 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» при распоряжении государственным и муниципальным имуществом;

исполняются ли нормы законодательства о приватизации, устанавливающие порядок ее проведения, способы приватизации;

исполняются ли требования закона государственными и муниципальными предприятиями и учреждениями, созданными для обеспечения выполнения публично значимых функций: соответствуют ли уставы таких организаций требованиям закона; используется ли имущество по целевому назначению; соблюдается

²⁴ Защита прокурором в суде экономических интересов Российской Федерации и ее субъектов при выявлении фактов, связанных с незаконным отчуждением государственного имущества : пособие / Ю. Г. Насонов, Л. И. Александрова, Т. А. Диканова [и др.] ; Генеральная прокуратура Российской Федерации, Акад. Генеральной прокуратуры Российской Федерации. М., 2015. 108 с. ; Крючкова Н. В. Прокурорский надзор за исполнением законов о государственной и муниципальной собственности : пособие / Акад. Генеральной прокуратуры Российской Федерации. М., 2011. 920 с.

ли порядок заключения сделок с имуществом, находящимся на праве хозяйственного ведения, оперативного управления, а также иных сделок, с согласия ли собственника заключены такие сделки;

исполняются ли требования закона при реализации публично-правовыми образованиями прав акционеров: осуществляется ли органами управления имуществом контроль за деятельностью представителей в акционерных обществах; надлежащим ли образом выполняются обязанности представителями в органах управления обществами; участвуют ли представители публично-правовых образований в работе органов управления имуществом; не допускается ли фактов незаконного отчуждения имущества обществ;

исполняются ли требования закона при обращении имущества в собственность Российской Федерации: не допускается ли фактов распоряжения имуществом неуполномоченным органом, незаконного уничтожения имущества, непринятия мер по реализации имущества, его длительного хранения, нарушения порядка оценки имущества, обращенного в собственность государства, влекущие его реализацию по заниженной стоимости; надлежащим ли образом осуществляется контроль со стороны территориальных управлений Федерального агентства по управлению государственным имуществом (Росимущества) за деятельностью физических лиц и организаций, привлекаемых для реализации, переработки и уничтожения имущества; надлежащим ли образом осуществляется хранение имущества; своевременно и в полном ли объеме перечисляются средства, полученные от реализации имущества.

§ 3. Типичные нарушения законов о государственной и муниципальной собственности

Типичными нарушениями законов о государственной и муниципальной собственности являются:

отсутствие или неполнота правового регулирования отношений, необходимость которого установлена законом;

издание нормативных правовых актов с превышением компетенции;

ненадлежащий учет государственного и муниципального имущества;

его неправомерное отчуждение, использование без законных оснований;

ненадлежащее осуществление контрольных функций органами управления государственным и муниципальным имуществом, непринятие мер по защите имущественных прав и законных интересов публично-правовых образований;

неправомерное предоставление имущества в аренду, предоставление льгот по арендной плате, занижение ставок арендной платы;

несоблюдение требований законодательства при приватизации имущества, например, приватизация имущества, не подлежащего приватизации, осуществление приватизации способами, не предусмотренными законом, нарушение порядка приватизации имущества;

неисполнение государственными и муниципальными предприятиями и учреждениями требований закона: несоответствие содержания их уставов законодательству; незаконное распоряжение органами, осуществляющими полномочия собственника, имуществом, переданным на праве хозяйственного ведения, оперативного управления унитарным предприятиям, учреждениям; нарушение органами управления государственных и муниципальных унитарных предприятий, учреждений положений законов, регламентирующих порядок пользования, распоряжения имуществом, закрепленным на праве хозяйственного ведения, оперативного управления; нецелевое использование имущества предприятий и учреждений; совершение сделок, противоречащих требованиям закона, в том числе без согласия собственника, когда получение такого согласия предусмотрено законом;

нарушение закона при реализации публично-правовыми образованиями прав акционеров: отсутствие контроля со стороны органов управления имуществом за деятельностью представителей в акционерных обществах; ненадлежащее выполнение представителями в органах управления акционерных обществ своих обязанностей; неучастие в работе органов управления акционерных обществ; непринятие органами управления имуществом, представителями публично-правовых образований в органах управления акционерных обществ мер для поступления в бюджеты дивидендов по акциям, находящимся в собственности публично-правовых образований; незаконное отчуждение имущества акционерных обществ;

нарушение требований закона при обращении имущества в собственность Российской Федерации: распоряжение имуще-

ством неуполномоченным органом; использование ненадлежащего способа распоряжения имуществом; непринятие мер по реализации имущества, его длительное хранение, в том числе в ненадлежащих условиях, ненадлежащий контроль со стороны территориальных управлений Росимущества за деятельностью физических лиц и организаций, привлекаемых для реализации, переработки и уничтожения имущества.

§ 4. Особенности применения мер прокурорского реагирования на нарушения законов о государственной и муниципальной собственности

Применяя весь комплекс мер прокурорского реагирования, прокурорам необходимо добиваться привлечения виновных лиц к установленной законом ответственности, а также возмещения причиненного незаконными действиями ущерба.

При этом следует учитывать, что прокурор вправе не только оспорить не соответствующие требованиям закона сделки и просить применения последствий их недействительности, но и наделен полномочием по предъявлению исков об истребовании государственного и муниципального имущества из чужого незаконного владения (ст. 52 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (АПК РФ)).

Кроме того, необходимо активно использовать полномочия по возбуждению дел об административных правонарушениях — по ст. 7.24 («Нарушение порядка распоряжения объектом нежилого фонда, находящимся в федеральной собственности, и использования указанного объекта»), ст. 7.35 («Нарушение порядка согласования при совершении сделки по распоряжению государственным (муниципальным) имуществом»), ст. 7.32.4 («Нарушение процедуры обязательных в соответствии с законодательством Российской Федерации торгов, продажи государственного или муниципального имущества, порядка заключения договоров по результатам проведения таких торгов и продажи или в случае, если такие торги признаны несостоявшимися») КоАП РФ.

Также прокурор может инициировать уголовное преследование, направив постановление в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ в органы предварительного расследования по фактам злоупотребления должностными полномочиями (ст. 285 УК РФ), превышения должностных полномочий (ст. 286 УК РФ), халатности (ст. 293 УК РФ) и др.

Глава 5

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ В СФЕРЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

Конституция Российской Федерации определяет землю как основу жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (ст. 9). Использование земли, выступающей в качестве основы жизни и деятельности человека, природного объекта, важнейшей составной части природы, природного ресурса, недвижимого имущества, объекта права собственности и иных прав на землю, возможно только при условии ее одновременной охраны.

Однако распространены факты незаконного распоряжения земельными участками, находящимися в государственной или муниципальной собственности, их использования без правоустанавливающих документов, а также с нарушением установленного порядка. Допускаются нарушения при использовании земель сельскохозяйственного назначения, ухудшается их качество, сокращаются площади сельскохозяйственных угодий, увеличиваются площади нарушенных, обработанных земель, вследствие чего негативно изменяется состояние окружающей среды, причиняется существенный материальный ущерб публичным интересам. Часто неправомерное использование земель сопряжено с нарушениями природоохранного законодательства. В отдельных случаях нарушениям законодательства в сфере земельных правоотношений способствуют недостатки в работе органов государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля. Различные злоупотребления должностных лиц в сфере земельных правоотношений нередко связаны с коррупционными проявлениями. Особо остро сегодня стоит проблема соблюдения законности при предоставлении земельных участков гражданам льготных категорий. Внимания требует и защита прав субъектов предпринимательской деятельности в сфере земельных правоотношений.

Важное место в работе по обеспечению законности в сфере земельных правоотношений отведено органам прокуратуры, для которых указанная деятельность является одной из приоритетных.

§ 1. Особенности правового регулирования прокурорского надзора за исполнением законов в сфере земельных правоотношений

Правовую основу землепользования составляют Конституция Российской Федерации (ст. 9, 36, п. «к» ч. 1 ст. 72), Земельный кодекс Российской Федерации, Водный кодекс Российской Федерации, Градостроительный кодекс Российской Федерации, Жилищный кодекс Российской Федерации, Лесной кодекс Российской Федерации, Федеральные законы от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости», от 30 декабря 2015 г. № 431-ФЗ «О геодезии, картографии и пространственных данных и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности», от 3 июля 2016 г. № 237-ФЗ «О государственной кадастровой оценке», от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую», от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», от 16 июля 1998 г. № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения», от 10 января 1996 г. № 4-ФЗ «О мелиорации земель» от 11 июня 2003 г. № 74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве», от 7 июля 2003 г. № 112-ФЗ «О личном подсобном хозяйстве», от 18 июня 2001 г. № 78-ФЗ «О землеустройстве»; от 19 июля 2011 г. № 246-ФЗ «Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации», от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», от 1 мая 2016 г. № 119-ФЗ «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной

или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», от 1 мая 1999 г. № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал», от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», от 29 июля 2017 г. № 217-ФЗ «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества», нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, принятые как по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, так и по предметам ведения субъектов Российской Федерации. Знание данных нормативных правовых актов позволяет прокурорам правильно определять предмет прокурорского надзора, конкретной проверки, формулировать круг вопросов, подлежащих выяснению, а также устанавливать типичные нарушения закона.

§ 2. Особенности организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением законов в сфере земельных правоотношений

Ключевыми поднаправлениями прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства являются:

надзор за законностью правовых актов в сфере землепользования;

надзор за исполнением законов исполнительными органами государственной власти и местного самоуправления, их должностными лицами при управлении и распоряжении землей;

надзор за соблюдением прав граждан на землю;

надзор за исполнением законов органами, осуществляющими государственный земельный надзор и муниципальный земельный контроль, их должностными лицами;

надзор за исполнением законов руководителями коммерческих и некоммерческих организаций в сфере землепользования.

В зависимости от состояния законности надзорная деятельность прокурора может осуществляться как в целях проверки исполнения земельного законодательства в целом, так и по отдельным приоритетным направлениям, а также по конкретному вопросу (исполнения законодательства при использовании и обороте земель сельскохозяйственного назначения; соблюдения прав граждан, в частности многодетных семей, на землю; соблюдения прав субъектов предпринимательской деятельности в сфере земельных правоотношений; исполнения законодательства органами земельного контроля; исполнения законодательства о кадастровой деятельности; исполнения законодательства при распоряжении земельными участками и др.). В зависимости от предмета проверки определяется круг вопросов, подлежащих выяснению²⁵.

§ 3. Типичные нарушения закона в сфере земельных правоотношений

Наиболее часто допускаемыми нарушениями закона в сфере земельных правоотношений являются:

принятие противоречащих закону правовых актов, в том числе нормативных;

незаконное распоряжение находящимися в публичной собственности земельными участками;

осуществление органами управления публичным имуществом контрольных функций с нарушением законов, неосуществление мер по защите имущественных прав публично-правовых образований;

нарушения, допускаемые контрольно-надзорными органами;

нарушение прав предпринимателей при осуществлении надзора и контроля: внеплановые выездные проверки при отсутствии оснований; проверки с нарушением сроков; подготовка предшествующих проверке документов и оформление результатов проверки с нарушениями; неуведомление либо ненадлежащее

²⁵ Дидевич Я. Б. Прокурорский надзор за исполнением земельного законодательства : учеб.-метод. пособие. Иркутск, 2010. 55 с. ; Исламова Э. Р. Методика и тактика прокурорской проверки исполнения земельного законодательства // Прокурорская проверка. Методика и тактика проведения : учеб. пособие для бакалавриата, специалитета, магистратуры / Е. А. Бурмистрова, И. И. Головки, О. Н. Коршунова [и др.] ; под ред. О. Н. Коршуновой. 2-е изд., испр. и доп. М., 2019. 408 с. ; Прокурорский надзор за исполнением земельного законодательства : учеб. пособие для обучающихся по программе ДПО / Э. Р. Исламова, С. И. Коряченцова, В. В. Лавров. СПб., 2017. 104 с.

уведомление о проведении проверки; непредставление актов проверок проверяемым лицам и прокурору; проведение проверок, не включенных в ежегодный план;

нарушение права предпринимателей на землю — нарушение требований закона о защите конкуренции, конкурсного порядка предоставления земель;

нарушения при использовании земель сельскохозяйственного назначения;

нарушение права многодетных семей на землю: противоречие требованиям федерального законодательства нормативных правовых актов, предусматривающих предоставление земельных участков — при определении предельного размера предоставляемого земельного участка, при утверждении порядков учета и рассмотрения заявлений граждан; нарушения при формировании земельных участков, при рассмотрении заявлений о включении в реестр, о постановке на учет для получения земельных участков, их предоставлении; необоснованное предоставление земельных участков лицам, не имеющим соответствующих прав, их необоснованное непредоставление; предоставление не предназначенных для жилищного строительства земельных участков, не обеспеченных необходимой инфраструктурой;

нарушение права граждан на предоставление им земельных участков в Дальневосточных регионах: непринятие мер по информационному обеспечению порядка предоставления земельного участка, необеспечение возможности подачи заявок в электронной форме; непринятие органами местного самоуправления мер по постановке участков на кадастровый учет, несоблюдение сроков рассмотрения заявлений граждан;

злоупотребления должностных лиц в сфере использования и охраны земель, связанные с коррупционными проявлениями и передачей вознаграждения должностным лицам в целях оказания содействия в получении земельного участка, непринятия мер по привлечению виновных лиц к ответственности, по возмещению ущерба на основании материалов проверки, в ходе которой выявлены нарушения закона в сфере землепользования, ускорения государственной регистрации права на землю либо незаконных действий (бездействия) при регистрации права на землю;

противоречащее природоохранному законодательству распоряжение землей и ее использование: складирование отходов на земельных участках, порча земли, незаконное предоставление земельных участков водоохраных зон, особо охраняемых территорий.

§ 4. Особенности применения мер прокурорского реагирования на нарушения закона в сфере земельных правоотношений

Указанные нарушения требуют выбора адекватного средства прокурорского реагирования. В целях устранения выявленных в сфере землепользования нарушений закона прокурорами применяется весь комплекс предусмотренных Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» мер реагирования.

Иницируется привлечение к административной ответственности по ст. 7.1, 7.16, 7.34, 8.6, 8.7, 8.8, 8.12 КоАП РФ виновных лиц в случае отсутствия органов контроля, их бездействия либо необходимости оперативного пресечения правонарушений и привлечения к ответственности виновных лиц. Основное внимание прокуроров сосредоточено на выявлении административных правонарушений, отнесенных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях к исключительной «прокурорской компетенции»:

нарушение порядка рассмотрения обращений граждан (ст. 5.59 КоАП РФ);

нарушение законодательства об организации предоставления государственных и муниципальных услуг (ст. 5.63 КоАП РФ);

нарушение порядка распоряжения объектом нежилого фонда, находящимся в федеральной собственности, и использования данного объекта (ст. 7.24 КоАП РФ);

нарушение порядка согласования при совершении сделки по распоряжению государственным (муниципальным) имуществом (ст. 7.35 КоАП РФ);

нарушение законодательства о государственном кадастровом учете недвижимого имущества и кадастровой деятельности (ст. 14.35 КоАП РФ). Важная правовая мера, направленная на предупреждение и пресечение нарушений законодательства о государственном кадастровом учете недвижимого имущества и кадастровой деятельности, — предусмотренная указанной статьей административная ответственность;

несоблюдение должностными лицами органов государственного контроля (надзора), органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, осуществляющих контрольные функции, требований законодательства о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле (ст. 19.6.1 КоАП РФ);

нарушение порядка предоставления земельных или лесных участков либо водных объектов (ст. 19.9 КоАП РФ);

незаконное вознаграждение от имени юридического лица (ст. 19.28 КоАП РФ).

Использование прокурорами предоставленных п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ полномочий по осуществлению уголовного преследования лиц при выявлении признаков преступлений, предусмотренных ст. 170.2, 246, 247, 254 УК РФ, является одной из главных мер борьбы с преступлениями в сфере земельных правоотношений.

Эффективный способ восстановления нарушенных прав граждан, неопределенного круга лиц, а также интересов общества и государства в сфере землепользования — обращение прокурора в суд в порядке ст. 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (ГПК РФ), ст. 52 АПК РФ, ст. 39 Кодекса административного судопроизводства (КАС РФ), а также ст. 44 УПК РФ. Прокуроры обращаются в суд с заявлениями:

об оспаривании сделок с землей, о применении последствий недействительности таких сделок;

об обязанности совершить определенные действия в сфере землепользования (провести рекультивацию земель, осуществить кадастровый учет земельных участков, предоставить земельный участок гражданину и др.), прекратить либо приостановить деятельность в сфере земельных правоотношений;

о возмещении причиненного окружающей среде ущерба (например, порчей земель) и др.

Глава 6

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере градостроительной деятельности является значимым направлением среди приоритетных направлений деятельности органов прокуратуры по укреплению законности и правопорядка в Российской Федерации. Актуальность данного направления обусловлена динамично развивающимся законодательством в сфере регулирования градостроительных отношений, широким спектром правовых актов, регулирующих градостроительную деятельность, а также наличием смежных правоотношений (гражданско-правовых, земельных, лесных, экологических, жилищных, бюджетных и др.)

в сфере градостроительства и, как следствие, широким спектром нарушений, допускаемых в ходе правоприменения, выявляемых, в частности, органами прокуратуры. Кроме того, градостроительная деятельность относится к деятельности, связанной с повышенной опасностью для окружающих (ч. 1 ст. 48.1, ст. 1079 ГК РФ, абз. 3 п. 8 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2017 г. № 49 «О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении вреда, причиненного окружающей среде»).

§ 1. Особенности правового регулирования прокурорского надзора за исполнением градостроительного законодательства

Законодательство о градостроительной деятельности состоит из Градостроительного кодекса Российской Федерации, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, регулирует отношения по территориальному планированию, градостроительному зонированию, планировке территории, архитектурно-строительному проектированию, отношения по строительству объектов капитального строительства, их реконструкции, а также по капитальному ремонту, при проведении которого затрагиваются конструктивные и другие характеристики надежности и безопасности таких объектов (далее — градостроительные отношения).

К градостроительным отношениям применяется земельное, лесное, водное законодательство, законодательство об особо охраняемых природных территориях, об охране окружающей среды, об охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, иное законодательство Российской Федерации, если данные отношения не урегулированы законодательством о градостроительной деятельности.

В связи с чем в рамках реализации градостроительной деятельности исполнению подлежат следующие правовые акты: Земельный кодекс Российской Федерации, Гражданский кодекс Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Лесной кодекс Российской Федерации, Водный кодекс Российской Федерации; Федеральные законы от 17 ноября 1995 г. № 169-ФЗ «Об архитектурной деятельности

в Российской Федерации», от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности», от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую», от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений», от 30 декабря 2004 г. № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые акты Российской Федерации», от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе», от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании»; постановления Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2013 г. № 1038 «О Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации», от 13 марта 2020 г. № 279 «Об информационном обеспечении градостроительной деятельности», от 19 января 2006 г. № 20 «Об инженерных изысканиях для подготовки проектной документации, строительства, реконструкции объектов капитального строительства», от 16 февраля 2008 г. № 87 «О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию», от 13 февраля 2006 г. № 83 «Об утверждении Правил определения и предоставления технических условий подключения объекта капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения и Правил подключения объекта капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения», от 1 февраля 2006 г. № 54 «О государственном строительном надзоре в Российской Федерации», от 20 ноября 2006 г. № 702 «Об утверждении Правил установления федеральными органами исполнительной власти причин нарушения законодательства о градостроительной деятельности» и др.

К отношениям, связанным с приобретением, прекращением статуса саморегулируемых организаций, определением их правового положения, осуществлением ими деятельности, установлением порядка осуществления саморегулируемой организацией

контроля за деятельностью своих членов и применением саморегулируемой организацией мер дисциплинарного воздействия к своим членам, порядка осуществления государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций, применяется гражданское законодательство, в том числе Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях», если данные отношения не урегулированы Градостроительным кодексом Российской Федерации.

Организационно-правовыми документами Генерального прокурора Российской Федерации в части организации и осуществления надзора за исполнением законодательства в сфере градостроительной деятельности являются приказы от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина, от 2 октября 2007 г. № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления», от 17 сентября 2007 г. № 144 «О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления».

§ 2. Особенности организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением градостроительного законодательства

Общие требования к организации работы органов прокуратуры по надзору за исполнением законов изложены в приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» и других ведомственных правовых актах. Они вполне применимы и при организации надзора в рассматриваемой сфере.

Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере градостроительной деятельности имеет основные направления:

проверка принятых нормативных правовых актов на соответствие федеральному градостроительному, земельному, жилищному, лесному, водному и другим отраслям законодательства;

проверка исполнения требований законов при ведении строительства, реконструкции и капитальном ремонте объектов, при

предоставлении земельных участков, в том числе для строительства жилых домов;

проверка соблюдения порядка и сроков проведения государственных экспертиз и разрешительных процедур;

проверка исполнения контролирующими и надзирающими органами требований законодательства о планировании, проведении, оформлении результатов контрольных мероприятий, законности применения мер воздействия к нарушителям.

Важной составляющей реализации надзорных полномочий является информационное обеспечение деятельности органов прокуратуры.

Источники информации о нарушениях законов должны быть достоверными. В качестве таковых, наряду с источниками информации, используемыми в иных видах прокурорского надзора, могут рассматриваться результаты правовой экспертизы региональных и муниципальных нормативных правовых актов (проектов) по вопросам градостроительной деятельности, архитектуры, землепользования, данные мониторинга объектов незавершенного строительства и многоквартирных домов, судебная практика (об обжаловании действий или бездействия органов государственной власти и местного самоуправления), публикации в средствах массовой информации.

В зависимости от объекта проверки (Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования, физические и юридические лица, органы государственной власти и органы местного самоуправления, государственные, муниципальные учреждения) должны быть определены: вид проверки, круг вопросов, подлежащих выяснению, порядок привлечения специалистов по направлениям деятельности, цели и задачи проверки, возможность и необходимость поручения проведения проверки контролирующим органам или совместное проведение проверки.

Например, специалистам органов государственной власти субъектов Российской Федерации, которые осуществляют государственный контроль за соблюдением соответственно органами власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления законодательства о градостроительной деятельности, следует поручать проведение таких проверок, как:

проверка соответствия федеральному законодательству нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, муниципальных правовых актов; сроков их приведения в соответствие с требованиями законодательства о градостроительной деятельности;

проверка соблюдения установленных законодательством о градостроительной деятельности процедур подготовки и утверждения документов территориального планирования, правил землепользования и застройки, документации по планировке территории, градостроительных планов земельных участков;

проверка в рамках государственного строительного надзора при строительстве, реконструкции объектов, указанных в п. 5.1 ст. 6 ГрК РФ.

В поле зрения прокурора должны находиться не только вопросы выявления нарушений закона, профилактическая работа, но и вопросы неотвратимости ответственности за совершение преступлений и иных правонарушений в сфере градостроительства, контроль исполнения требований прокурора об устранении нарушений. Следует организовать поступление информации о состоянии законности в градостроительной сфере, обеспечить надлежащий анализ поступающей информации, а также наладить обмен указанными сведениями с правоохранительными, контролирующими органами. О результатах надзорных мероприятий, принятых мерах необходимо информировать общественность, проводить с населением встречи по разъяснению законодательства и правовому просвещению.

§ 3. Типичные нарушения градостроительного законодательства

Проводимые органами прокуратуры надзорные проверки исполнения законов о градостроительной деятельности свидетельствуют о массовых нарушениях в данной сфере.

Основанием для принятия прокурором безотлагательных мер в целях устранения выявленных нарушений является поступающая в органы прокуратуры информация о нарушениях законности, в том числе многочисленные жалобы и обращения граждан о фактах незаконного строительства многоквартирных жилых домов, публикации в средствах массовой информации.

Наиболее распространенными нарушениями в сфере градостроительства являются:

нарушения, допускаемые собственниками земельных участков (строительство объектов капитального строительства на собственных земельных участках без разрешительной документации);

нарушения, допускаемые органами местного самоуправления: издание незаконных правовых актов (о разрешении строительства

многоквартирных жилых домов); нарушение порядка предоставления разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка, а также нарушение градостроительных нормативов; нарушение порядка оформления прав пользования земельными участками и незаконное строительство на них многоквартирных жилых домов; нарушения при проведении публичных слушаний в муниципальных образованиях (в правовых актах о назначении публичных слушаний по проекту правил землепользования и застройки на территории муниципального образования отсутствуют сведения о способе ознакомления с текстом проекта муниципального правового акта, получения иной информации, необходимой для участия в публичных слушаниях, а также перечень мероприятий, необходимых для организации и проведения публичных слушаний, в виде календарного плана с указанием мероприятия, сроков исполнения); нарушения в отношении лиц, обладающих правом на участие в публичных слушаниях, неведение сведений о порядке применения правил землепользования и застройки территории и градостроительных регламентов и внесения в них изменений; установление административных барьеров для осуществления предпринимательской деятельности в сфере градостроительства, а именно: на лиц, осуществляющих инвестиционную деятельность, могут быть возложены обязанности по исполнению инвестиционных условий, не определенных действующим законодательством, другие нарушения требований закона;

нарушения, допускаемые органами государственной власти субъектов Российской Федерации: при принятии нормативно-правовых актов; предоставлении земельных участков для строительства; подготовке и утверждении документов территориального планирования; утверждении документации по планировке территории; утверждении региональных нормативов градостроительного проектирования; осуществлении регионального государственного строительного надзора; согласовании проектов схем территориального планирования муниципальных районов, проектов генеральных планов поселений, городских округов, проектов правил землепользования и застройки; осуществлении мониторинга разработки и утверждения программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры поселений, городских округов, программ комплексного развития транспортной инфраструктуры поселений, городских округов, программ комплексного развития социальной инфраструктуры поселений, городских округов; направлении уведомлений при осуществлении

строительства, реконструкции объектов индивидуального жилищного строительства, садовых домов; создании и эксплуатации государственных информационных систем обеспечения градостроительной деятельности, в том числе ведении таких информационных систем в части, касающейся осуществления градостроительной деятельности на территориях двух и более муниципальных районов; другие нарушения.

§ 4. Особенности применения мер прокурорского реагирования на нарушения градостроительного законодательства

Органы прокуратуры по фактам нарушения законодательства о градостроительной деятельности правомочны применять все меры реагирования, предусмотренные Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации».

На противоречащий закону правовой акт, в том числе на постановление о привлечении к административной ответственности, вынесенное несудебными органами (ст. 30.10 КоАП РФ), приносится протест (ст. 23 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»).

При выявлении нормативного правового акта, содержащего коррупциогенные факторы, прокурор вносит требование об изменении правового акта с предложением способа устранения выявленных коррупциогенных факторов в порядке ст. 9.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

В случае неприятия органами местного самоуправления соответствующих нормативных правовых актов в сфере градостроительных отношений надлежит принимать меры реагирования, направленные на понуждение выполнить предусмотренную законодательством обязанность. Возможные меры прокурорского реагирования — направление представления об устранении нарушений законодательства либо внесение в порядке ст. 9 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» предложения о принятии нормативного правового акта.

При наличии оснований прокурор направляет предостережение о недопустимости нарушения закона (ст. 25.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»).

С целью защиты прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, интересов общества и государства прокурор обращается в суд в порядке ст. 45 ГПК РФ, ст. 52, 198, 202 АПК РФ.

В судебном порядке прокурор оспаривает нормативные правовые акты, действия (бездействие) и решения органов и должностных лиц.

Прокурор вправе возбудить административное производство о любом административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена Кодексом Российской Федерации об административном правонарушении или законом об административных правонарушениях субъекта Российской Федерации.

Прокурор также выносит мотивированное постановление о направлении материалов в следственный орган для проведения проверки по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного закона в рамках реализации полномочий, предусмотренных п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ.

Г л а в а 7

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ О ЗАЩИТЕ ПРАВ СУБЪЕКТОВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Устойчивое развитие экономики и поддержка бизнеса — важнейшие приоритеты деятельности государства. Органы прокуратуры всегда уделяли значительное внимание вопросам защиты прав предпринимателей. Практика прокурорского надзора свидетельствует о том, что состояние законности в данной сфере продолжает оставаться неблагоприятным. Нарушения прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности допускаются практически во всех сферах экономики, что не может оставаться без внимания прокуроров. В 2020 году в ходе проверки исполнения законодательства о предпринимательской и инвестиционной деятельности, проведенной Генеральной прокуратурой Российской Федерации с участием прокуроров регионов, выявлено около 63 тыс. нарушений, для их устранения применен комплекс мер прокурорского реагирования²⁶. В современной экономической обстановке, сложившейся в связи с распространением

²⁶ Под председательством Генпрокурора России Игоря Краснова прошла коллегия об исполнении законодательства и противодействии коррупции в сфере

коронавирусной инфекции, проблемы соблюдения прав предпринимателей стоят особенно остро. Ведь пандемия COVID-19 в России затронула порядка 4,17 млн предпринимателей²⁷. Выступая 21 октября 2020 года на коллегии, посвященной исполнению законодательства в сфере предпринимательской и инвестиционной деятельности, Генеральный прокурор Российской Федерации И. В. Краснов отметил проблемы, с которыми сталкиваются предприниматели: волокита, невозможность получить гарантированные выплаты, истребование излишних документов, необоснованные проверки, невыполнение государственными и муниципальными заказчиками своих финансовых обязательств, административное давление²⁸.

§ 1. Особенности правового регулирования прокурорского надзора за исполнением законов о защите прав субъектов предпринимательской деятельности

Правовую основу деятельности по защите прав субъектов предпринимательской деятельности составляют Федеральные законы от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации», от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О раз-

предпринимательской и инвестиционной деятельности // Генеральная прокуратура Российской Федерации : офиц. сайт. URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1892186/> (дата обращения: 10.12.2020).

²⁷ Последствия для бизнеса и экономики : приложение к Докладу Президенту Российской Федерации — 2020 / Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей // Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей : офиц. сайт. URL: <https://ombudsmanbiz.ru/> (дата обращения: 10.12.2020).

²⁸ Под председательством Генпрокурора России Игоря Краснова прошла коллегия об исполнении законодательства и противодействии коррупции в сфере предпринимательской и инвестиционной деятельности // Генеральная прокуратура Российской Федерации : офиц. сайт. URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1892186/> (дата обращения: 10.12.2020).

витии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации», от 22 июля 2008 г. № 159-ФЗ «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», от 13 июля 2020 г. № 193-ФЗ «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации», от 13 июля 2015 г. № 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток», отдельные положения Земельного кодекса Российской Федерации (глава XII), Лесного кодекса Российской Федерации (глава 12), Водного кодекса Российской Федерации (ст. 36), Градостроительного кодекса Российской Федерации (ст. 52, 53) и других кодексов Российской Федерации. Следует учитывать, что в сферах осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, оказания государственных и муниципальных услуг действует значительное количество подзаконных нормативных правовых актов. Например, Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2020 г. № 1969 регламентированы особенности формирования ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на 2021 год, постановлением Правительства Российской Федерации от 17 августа 2016 г. № 806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» определены правила отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов к определенной категории риска или определенному классу (категории) опасности, перечень видов федерального государственного контроля (надзора), в отношении которых применяется риск-ориентированный подход, перечень видов регионального государственного контроля (надзора), при организации которых риск-ориентированный подход применяется в обязательном порядке. Предоставление государственных и муниципальных услуг осуществляется в соответствии с административными регламентами, которые должны разрабатываться федеральными органами исполнительной власти, органами власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

При осуществлении надзора прокуроры руководствуются положениями приказов Генерального прокурора Российской Федерации от 31 марта 2008 г. № 53 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности», от 27 марта 2009 г. № 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 8 ноября 2019 г. № 783 «О Порядке формирования органами прокуратуры Российской Федерации ежегодного сводного плана проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».

§ 2. Особенности организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением законов о защите прав субъектов предпринимательской деятельности

При организации проверок следует иметь в виду, что приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 31 марта 2008 г. № 53 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности» определяет следующие приоритеты в указанной сфере:

надзор за законностью правовых актов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и государственных контролирующих органов;

надзор за исполнением законов государственными контролирующими и иными органами, уполномоченными на осуществление разрешительных, лицензионных, регистрационных и других процедур;

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

надзор за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности при проведении государственного и муниципального контроля;

обеспечение прав предпринимателей при предоставлении им государственных и муниципальных услуг;

своевременное реагирование на нарушения законов об инвестиционной деятельности и прав инвесторов, в том числе на территориях опережающего социально-экономического развития, особых экономических зон и свободных портов;

надзор за выполнением заказчиками обязательств по исполненным предпринимателями государственным и муниципальным контрактам;

выявление и устранение фактов ограничения конкуренции и иных нарушений антимонопольного законодательства;

противодействие рейдерским захватам;

рассмотрение обращений хозяйствующих субъектов.

В зависимости от состояния законности могут проводиться проверки исполнения законов в сфере защиты прав субъектов предпринимательской деятельности как в целом, так и по отдельным приоритетным участкам, а также по конкретному вопросу (например, проверки исполнения законов о развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации, об отчуждении недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, исполнения законов органами контроля, соблюдения прав предпринимателей на оплату по государственным и муниципальным контрактам, соблюдения прав предпринимателей при реализации национальных проектов, исполнения законов при предоставлении мер поддержки субъектам предпринимательской деятельности, пострадавшим в связи с введением ограничений во время пандемии коронавируса).

При проведении проверки подлежат выяснению следующие вопросы:

приняты ли необходимые нормативные правовые акты по вопросам осуществления предпринимательской деятельности: региональная и муниципальная программы (подпрограммы) развития малого и среднего предпринимательства; административные регламенты предоставления государственных и муниципальных услуг и др. При этом необходимо устанавливать соответствие принятого нормативного правового акта актам более высокой юридической силы, соблюдение компетенции органа публичной власти, должностного лица, формы акта, отсутствие (наличие) коррупциогенных факторов в нормах принятого акта;

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.

Например, соответствуют ли программы (подпрограммы) развития малого и среднего предпринимательства требованиям ч. 2 ст. 16 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»: содержат ли они условия и порядок оказания поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства, критерии, которым они должны соответствовать, перечень документов, предоставляемых в целях подтверждения соблюдения условий поддержки, отражены ли в них сроки рассмотрения обращений субъектов малого и среднего предпринимательства о предоставлении поддержки. Также следует проверять, не включают ли нормативные правовые акты, принятые в целях исполнения указанных программ (подпрограмм), дополнительных условий для оказания поддержки, не предусмотренных региональной или муниципальной программой (подпрограммой) развития малого и среднего предпринимательства;

соблюдаются ли права субъектов предпринимательской деятельности при реализации Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»: обеспечивается ли доступность получения субъектами предпринимательской деятельности государственных и муниципальных услуг, в том числе возможность получения услуг в электронной форме; соответствуют ли требованиям законодательства административные регламенты предоставления услуг; соблюдаются ли порядок и сроки предоставления услуг; соответствует ли законодательству размер платы за их оказание; соблюдаются ли порядок и сроки рассмотрения жалоб субъектов предпринимательской деятельности в случаях нарушения срока регистрации запроса заявителя о предоставлении государственной или муниципальной услуги, нарушения срока предоставления государственной или муниципальной услуги, требования у заявителя документов, не предусмотренных нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами для предоставления государственной или му-

ниципальной услуги, отказа в приеме документов, предоставление которых предусмотрено нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами для предоставления государственной или муниципальной услуги, отказа в предоставлении государственной или муниципальной услуги, если основания отказа не предусмотрены федеральными законами и принятыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами, затребования с заявителя при предоставлении государственной или муниципальной услуги платы, не предусмотренной нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами, отказа органа, предоставляющего государственную услугу, органа, предоставляющего муниципальную услугу, должностного лица органа, предоставляющего государственную услугу, или органа, предоставляющего муниципальную услугу, в исправлении допущенных опечаток и ошибок в выданных в результате предоставления государственной или муниципальной услуги документах либо нарушение установленного срока таких исправлений;

не ограничиваются ли права предпринимателей, их свобода экономической деятельности в процессе реализации регистрационных, лицензионных и иных разрешительных функций: не допускаются ли нарушения порядка организации и проведения проверок, рассмотрения документов и принятия решения об отказе в предоставлении лицензии (разрешения); не нарушаются ли права предпринимателей при выдаче разрешений на строительство и на ввод в эксплуатацию объектов капитального строительства, при определении и предоставлении технических условий подключения, а также при подключении к сетям инженерно-технического обеспечения, установлении платы за него;

должным ли образом исполняются требования Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации», касающиеся поддержки предпринимательства: содержатся ли в нормативных правовых актах органов государственной власти и местного самоуправления конкретные сроки рассмотрения заявлений о предоставлении мер поддержки, условия или основания приня-

тия решений; соблюдается ли принцип обеспечения равного доступа субъектов предпринимательства к получению имущественной и финансовой поддержки; гарантируется ли субъектам малого предпринимательства государственными и муниципальными заказчиками участие в закупках; не допускается ли нецелевое использование мер финансовой поддержки; осуществляется ли контроль за целевым использованием мер финансовой поддержки. При этом в органах государственной власти субъектов Российской Федерации проверке подлежат следующие вопросы: обеспечивается ли участие в осуществлении государственной политики в области развития малого и среднего предпринимательства; разрабатываются и реализуются ли государственные программы (подпрограммы) субъектов Российской Федерации с учетом национальных и региональных социально-экономических, экологических, культурных и других особенностей; осуществляется ли содействие деятельности некоммерческих организаций, выражающих интересы субъектов малого и среднего предпринимательства, и структурных подразделений указанных организаций; финансируются ли научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы по проблемам развития малого и среднего предпринимательства за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации; оказывается ли содействие развитию межрегионального сотрудничества субъектов малого и среднего предпринимательства; осуществляются ли пропаганда и популяризация предпринимательской деятельности за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации; оказывается ли поддержка муниципальных программ (подпрограмм); организовано ли сотрудничество с международными организациями и административно-территориальными образованиями иностранных государств по вопросам развития малого и среднего предпринимательства; анализируются ли финансовые, экономические, социальные и иные показатели развития малого и среднего предпринимательства и эффективность применения мер по его развитию, прогнозируется ли развитие малого и среднего предпринимательства в субъектах Российской Федерации; формируется ли инфраструктура поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства в субъектах Российской Федерации и обеспечение ее деятельности; оказываются ли методическое обеспечение органов местного самоуправления и содействие им в разработке и реализации мер по развитию малого и среднего предпринимательства на террито-

риях муниципальных образований; образованы ли координационные или совещательные органы в области развития малого и среднего предпринимательства органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации; организована и осуществляется ли в установленном Правительством Российской Федерации порядке оценка соответствия проектов планов закупки товаров, работ, услуг, проектов планов закупки инновационной продукции, высокотехнологичной продукции, лекарственных средств, проектов изменений, вносимых в такие планы, конкретных заказчиков, определенных Правительством Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», требованиям законодательства Российской Федерации, предусматривающим участие субъектов малого и среднего предпринимательства в закупке; организован и осуществляется ли в установленном Правительством Российской Федерации порядке мониторинг соответствия планов закупки товаров, работ, услуг, планов закупки инновационной продукции, высокотехнологичной продукции, лекарственных средств, изменений, внесенных в такие планы, годовых отчетов о закупке у субъектов малого и среднего предпринимательства, годовых отчетов о закупке инновационной продукции, высокотехнологичной продукции (в части закупки у субъектов малого и среднего предпринимательства), отдельных заказчиков, определенных Правительством Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», требованиям законодательства Российской Федерации, предусматривающим участие субъектов малого и среднего предпринимательства в закупке.

В органах местного самоуправления необходимо проверять, исполняются ли требования законодательства при реализации полномочий по вопросам развития малого и среднего предпринимательства, созданы ли условия для развития малого и среднего предпринимательства, в том числе: формируются и осуществляются ли муниципальные программы (подпрограммы) с учетом национальных и местных социально-экономических, экологических, культурных и других особенностей; анализируются ли финансовые, экономические, социальные и иные показатели развития малого и среднего предпринимательства и эффективность применения мер по его развитию; прогнозируется ли развитие ма-

лого и среднего предпринимательства на территориях муниципальных образований; формируется ли инфраструктура поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства на территориях муниципальных образований и обеспечивается ли ее деятельность; оказывается ли содействие деятельности некоммерческих организаций, выражающих интересы субъектов малого и среднего предпринимательства, и структурных подразделений указанных организаций; образованы ли координационные или совещательные органы в области развития малого и среднего предпринимательства органами местного самоуправления.

Также необходимо выяснять, исполняются ли требования Федерального закона от 22 июля 2008 г. № 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», согласно которым субъекты малого и среднего предпринимательства при возмездном отчуждении арендуемого имущества из государственной собственности субъекта Российской Федерации или муниципальной собственности пользуются преимущественным правом на приобретение такого имущества (ст. 3) и им обеспечивается льготный порядок расчетов за приватизированное субъектами малого и среднего предпринимательства государственное и муниципальное имущество (ст. 5).

Кроме того, проверяется исполнение требований Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (ст. 30), согласно которым заказчики обязаны осуществлять закупки у субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций в объеме не менее чем пятнадцать процентов совокупного годового объема закупок.

Проверяется также, соблюдаются ли права предпринимателей на своевременную оплату заказчиками обязательств по государственным и муниципальным контрактам: не имеется ли фактов неоплаты контрактов по вине недобросовестных должностных лиц, не допускалось ли ими попыток сокрытия долгов, случаев заключения контрактов в отсутствие достаточного бюджетного финансирования, включения в них незаконных условий.

Соблюдаются ли права субъектов предпринимательской деятельности при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

§ 3. Типичные нарушения законов о защите прав субъектов предпринимательской деятельности

Многочисленные нарушения связаны с изданием органами государственной власти и местного самоуправления незаконных правовых актов, ущемляющих права юридических лиц и индивидуальных предпринимателей либо касающихся незаконного вмешательства в их деятельность. Например, не во всех регионах в нарушение п. 2 ч. 1 ст. 10 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» разработаны и реализуются региональные и муниципальные программы (подпрограммы) развития малого и среднего предпринимательства. Многие программы (подпрограммы) развития малого и среднего предпринимательства не отвечают требованиям законодательства: в нарушение ч. 2 ст. 16 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» не содержат условия и порядок оказания поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства, критерии, которым они должны соответствовать, перечень документов, предоставляемых в целях подтверждения соблюдения условий поддержки. В программах в нарушение ч. 6 ст. 14 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства Российской Федерации» не отражаются сроки рассмотрения обращений субъектов малого и среднего предпринимательства о предоставлении поддержки.

Допускаются нарушения закона государственными органами, обладающими контрольными и надзорными полномочиями, в процессе осуществления ими государственного контроля, отсутствует прозрачность проводимых ими мероприятий: проводятся внеплановые выездные проверки органами контроля в отношении субъектов предпринимательства без согласования с органами прокуратуры, а также в отсутствие законных оснований; незаконные мероприятия по государственному контролю (надзору) и муниципальному контролю проводятся под видом мониторинга ситуации, а также рейдовых выездов, проведения административного расследования.

Имеют место случаи создания различных административных барьеров при реализации организациями своих прав (в том числе введения не предусмотренных законодательством процедур и запретов, сборов и платежей), ограничения конкуренции и предоставления отдельным лицам преференций и привилегий, истребования излишних документов, волокиты при рассмотрении заявлений. Прокурорами выявляются незаконные отказы в предоставлении земельных участков, в том числе по надуманным основаниям, истребования от предпринимателей документов и информации, не предусмотренных законом, факты волокиты при рассмотрении обращений по земельно-правовым вопросам (приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 31 марта 2008 г. № 53 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности»).

§ 4. Особенности применения мер прокурорского реагирования на нарушения законов о защите прав субъектов предпринимательской деятельности

Органы прокуратуры при выявлении фактов нарушения законов о защите прав субъектов предпринимательской деятельности правомочны применять следующие средства прокурорского реагирования: протест, представление об устранении нарушений законности, предостережение о недопустимости нарушения закона. Прокурор вправе возбудить дело об административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена КоАП РФ или законом субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях. Так, при выявлении фактов нарушения законодательства при предоставлении государственных услуг предпринимателям следует решать вопрос о возбуждении в отношении должностных лиц органов публичной власти дел об административных правонарушениях по ст. 5.63 КоАП РФ. Установив факты несоблюдения должностными лицами федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора), органов местного самоуправления, уполномоченных на осуществление муниципального контроля, либо государственных или муниципальных учреждений, осуществляющих контрольные функции, требований законодательства о государственном контроле (надзоре), муници-

пальном контроле, выразившегося в проведении проверки при отсутствии оснований для ее проведения, нарушении сроков проведения проверки, отсутствии согласования внеплановой выездной проверки с органами прокуратуры, непредставлении акта о проведенной проверке, привлечении к проведению мероприятий по контролю не аккредитованных в установленном порядке юридических лиц, индивидуальных предпринимателей или не аттестованных в установленном порядке граждан либо проведении плановой проверки, не включенной в ежегодный план проведения плановых проверок, прокурор должен решить вопрос о привлечении виновных должностных лиц органов надзора (контроля) к административной ответственности по ст. 19.6.1 КоАП РФ. Следует иметь в виду, что Федеральным законом от 26 июля 2017 г. № 206-ФЗ в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях введена ч. 3 ст. 19.6.1, устанавливающая ответственность за несоблюдение должностными лицами федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора), органов местного самоуправления, уполномоченных на осуществление муниципального контроля, либо государственных или муниципальных учреждений, осуществляющих контрольные функции, требований законодательства о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле, выразившееся в невнесении информации о проверке в единый реестр проверок, либо в нарушении два и более раза в течение одного года сроков внесения информации о проверке в единый реестр проверок, либо во внесении два и более раза в течение одного года неполной или недостоверной информации о проверке в единый реестр проверок. Также следует учитывать, что согласно Федеральному закону от 26 июля 2017 г. № 189-ФЗ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях дополнен ст. 7.32.5, устанавливающей ответственность за нарушение должностным лицом заказчика срока и порядка оплаты товаров (работ, услуг) при осуществлении закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд, в том числе неисполнение обязанности по обеспечению авансирования, предусмотренного государственным или муниципальным контрактом.

Кроме того, такие действия, как неправомерный отказ в государственной регистрации индивидуального предпринимателя или юридического лица либо уклонение от их регистрации, неправомерный отказ в выдаче специального разрешения (лицензии)

на осуществление определенной деятельности либо уклонение от его выдачи, ограничение прав и законных интересов индивидуального предпринимателя или юридического лица в зависимости от организационно-правовой формы, а равно незаконное ограничение самостоятельности либо иное незаконное вмешательство в деятельность индивидуального предпринимателя или юридического лица, если эти деяния совершены должностным лицом с использованием своего служебного положения, должны оцениваться на предмет наличия признаков состава преступления, предусмотренного ст. 169 УК РФ. Также следует учитывать, что ч. 3 ст. 299 УК РФ предусмотрена уголовная ответственность за незаконное возбуждение уголовного дела, если это деяние совершено в целях воспрепятствования предпринимательской деятельности либо из корыстной или иной личной заинтересованности и повлекло прекращение предпринимательской деятельности либо причинение крупного ущерба. В таких случаях прокурор, руководствуясь п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, выносит мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства.

Глава 8

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ В СФЕРЕ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА

Вопросы исполнения законов и соблюдения прав и интересов граждан в сфере жилищно-коммунального хозяйства (далее — ЖКХ) актуальны на протяжении многих лет и находятся на постоянном контроле Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Ситуация в сфере ЖКХ продолжает оставаться неудовлетворительной, многочисленные нарушения совершаются практически повсеместно.

В этой связи работа органов прокуратуры по обеспечению законности в сфере ЖКХ особенно востребована гражданами. Руководство органов прокуратуры требует выявлять и пресекать правонарушения оперативно и эффективно, конструктивно взаимодействуя с правоохранительными и контрольно-надзорными органами.

§ 1. Особенности правового регулирования прокурорского надзора за исполнением законов в сфере жилищно-коммунального хозяйства

Правовую основу функционирования ЖКХ составляют Конституция Российской Федерации (ст. 40); Жилищный кодекс Российской Федерации, определяющий порядок управления многоквартирными домами, лицензирования деятельности, связанной с управлением многоквартирным домом, создания и деятельности жилищных и жилищно-строительных кооперативов, товариществ собственников жилья, проведения капитального ремонта, структуру платы за жилое помещение и коммунальные услуги; Гражданский кодекс Российской Федерации, закрепляющий основные положения о юридических лицах, их правоспособности, порядке создания и деятельности, государственной регистрации, учредительных и иных документах, сделках; Бюджетный кодекс Российской Федерации; Федеральные законы от 21 июля 2014 г. № 209-ФЗ «О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства», от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства», от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике», от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ «О теплоснабжении»; Федеральный закон от 7 декабря 2011 г. № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении», от 18 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях», от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», направленный на защиту прав и законных интересов граждан, общества и государства путем создания правового механизма противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»; Федеральный закон от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)», регули-

рующий порядок и условия осуществления мер по предупреждению несостоятельности (банкротства), порядок и условия проведения процедур, применяемых в деле о банкротстве, и иные отношения, возникающие при неспособности должника удовлетворить в полном объеме требования кредиторов; Федеральный закон от 3 июня 2009 г. № 103-ФЗ «О деятельности по приему платежей физических лиц, осуществляемой платежными агентами», регламентирующий отношения, возникающие при осуществлении деятельности по приему платежей агентом от плательщика денежных средств, направленных на исполнение денежных обязательств физического лица перед поставщиком по оплате товаров (работ, услуг), а также направленных органам государственной власти, органам местного самоуправления и учреждениям, находящимся в их ведении, в рамках выполнения ими функций, установленных законодательством Российской Федерации; Федеральный закон от 6 декабря 2011 г. № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете»; Закон Российской Федерации от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей», а также многочисленные подзаконные нормативные правовые акты.

§ 2. Особенности организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением законов в сфере жилищно-коммунального хозяйства

Деятельность прокуратуры на данном направлении является достаточно сложной и многоаспектной. Следует обратить внимание на важную особенность организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением законов в сфере ЖКХ, которая заключается в том, что надзорная деятельность в данной сфере затрагивает и иные составляющие прокурорского надзора за исполнением законов и законностью правовых актов: надзор за исполнением законов о защите прав потребителей (в части предоставления коммунальных услуг надлежащего качества); надзор за исполнением бюджетного законодательства (в части финансирования и использования бюджетных средств в сфере ЖКХ); надзор за исполнением антимонопольного законодательства (в части установления тарифов на услуги в сфере ЖКХ предприятий-монополистов).

Приоритеты в деятельности органов прокуратуры по обеспечению законности в сфере ЖКХ определяются приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 3 марта 2017 г. № 140

«Об организации прокурорского надзора за исполнением законов в жилищно-коммунальной сфере»:

своевременное выявление и реальное устранение нарушений прав граждан в жилищно-коммунальной сфере;

обеспечение полноты осуществления мероприятий по переселению населения из аварийного жилья, капитальному ремонту многоквартирных домов;

обеспечение законности расходования денежных средств, выделяемых на данные цели;

обеспечение законности в процессе управления жилищным фондом, в том числе при лицензировании такой деятельности;

обеспечение исполнения законов при выполнении органами публично-правовых образований, хозяйствующими субъектами обязанностей в части своевременного предоставления коммунальных услуг надлежащего качества, эксплуатации, ремонта и содержания жилищного фонда, инженерной инфраструктуры, поставок и завоза топливно-энергетических ресурсов, в том числе в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности.

Органы прокуратуры должны:

давать принципиальную оценку бездействию и ненадлежащему выполнению органами надзора и контроля полномочий при осуществлении плановых и внеплановых мероприятий в жилищно-коммунальной сфере, принятию мер по безусловному и своевременному выявлению и устранению нарушений закона и привлечению к ответственности виновных лиц;

выявлять и пресекать противоправные посяательства на средства граждан и бюджетов всех уровней, государственные и муниципальные активы, общее имущество многоквартирных домов, предупреждать случаи нецелевого и иного противоправного использования;

принимать в рамках предоставленных полномочий меры для понуждения организаций жилищно-коммунального хозяйства, органов публично-правовых образований к снижению объема задолженности перед ресурсоснабжающими компаниями, перерасчету и возврату населению необоснованно начисленных платежей;

обеспечивать эффективный надзор за исполнением законов о противодействии коррупционным проявлениям в деятельности государственных и муниципальных служащих, курирующих вопросы жилищно-коммунальной сферы, руководителей государственных и муниципальных предприятий, осуществляющих деятельность в этой сфере.

В органах местного самоуправления прокуроры проверяют: реализуются ли полномочия по организации электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом;

изданы ли правовые акты о порядке деятельности органов муниципальных образований, соответствуют ли они законодательству;

соблюдаются ли требования законодательства при регулировании тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса, тарифов на подключение к системе коммунальной инфраструктуры, надбавок к тарифам на товары и услуги, надбавок к ценам (тарифам) для потребителей;

обеспечивается ли установление тарифов на очередной период их действия не менее чем за один календарный месяц до даты окончания текущего периода их действия;

не имели ли место случаи принятия решений по указанным вопросам без наделения полномочиями и с превышением компетенции.

Одним из актуальных вопросов является подготовка объектов ЖКХ к отопительному сезону.

В силу Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» организация в границах поселения и городского округа теплоснабжения, снабжения населения топливом относится к вопросам местного значения поселения и городского округа соответственно. Финансовые обязательства, возникающие в связи с решением вопросов местного значения, исполняются за счет средств местных бюджетов.

Проверке подлежит расходование денежных средств, выделенных муниципальным образованиям и предприятиям ЖКХ на подготовку к осенне-зимнему сезону.

Исходя из этого прокурор оценивает достаточность денежных средств, предусмотренных в местном бюджете на проведение мероприятий по подготовке к отопительному сезону.

В ходе проверки выясняется, все ли прогнозируемые поступления из вышестоящих бюджетов предусмотрены в доходной части бюджета, в полном ли объеме исполняется расходная часть бюджета при финансировании объектов ЖКХ, ставился ли главой местной администрации вопрос перед представительным органом муниципального образования, а также перед органами государственной власти субъекта Российской Федерации о выделении дополнительных денежных средств.

Кроме того, выясняется, выполняются ли органами местного самоуправления возложенные на них функции по оценке готовности к отопительному периоду.

При проведении проверки исполнения законов и соблюдения прав и свобод человека и гражданина в сфере ЖКХ ресурсоснабжающими и иными организациями коммунального комплекса, в том числе управляющими компаниями, следует дать оценку:

фактам банкротства, ликвидации предприятий (при этом учитывая, что данные действия могут использоваться как способ уклонения от погашения кредиторской задолженности либо от исполнения взятых на себя обязательств);

наличию кредиторской задолженности указанных организаций, ее объемам и причинам образования;

законности и обоснованности расходов управляющих компаний на собственное содержание, соблюдению процедуры установления платы на данные расходы, получению согласия собственников жилых помещений, доведению до них отчетов о произведенных расходах;

целевому использованию управляющими компаниями средств граждан;

фактам самоуправного установления различного рода дополнительных платежей, незаконного распоряжения общедомовым имуществом в ущерб интересам собственников;

законности и обоснованности перечисления управляющим компаниям дотаций на выполнение работ по техническому содержанию жилищного фонда, капитальный ремонт многоквартирных домов;

фактам перечисления организациями, работающими в сфере ЖКХ, средств лицам, не состоящим в договорных отношениях с муниципалитетами и управляющими организациями, связанными с реализацией адресных программ;

законности привлечения к выполнению работ организаций-посредников, в том числе имеющих признаки фирм-однодневок;

фактам заключения управляющими компаниями, иными организациями сферы ЖКХ мнимых сделок, совершения сомнительных финансовых операций;

фактам выдачи займов работникам организаций, а также сторонним лицам;

случаям перечисления денежных средств на счета физических лиц;

привлечению в качестве подрядчиков или субподрядчиков аффилированных организаций и др.

§ 3. Типичные нарушения закона в сфере жилищно-коммунального хозяйства

Распространены случаи незаконного нормотворчества, факты непринятия органами местного самоуправления нормативных правовых актов, устанавливающих тарифы, надбавки, критерии доступности для потребителей товаров и услуг организаций коммунального комплекса, программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры, неутверждения технических заданий по разработке инвестиционных программ организаций коммунального комплекса.

Во всех регионах имеются факты ненадлежащей подготовки к отопительному сезону, не соблюдаются сроки проведения ремонтных работ, отсутствуют необходимые запасы топлива. Не искоренены случаи возникновения аварийных ситуаций.

Сфера расходования организациями ЖКХ денежных средств, собираемых с населения и поступивших из бюджета, подвержена криминальным посягательствам. Во многих регионах Российской Федерации выявляются факты хищения и неправомерного использования предприятиями ЖКХ бюджетных средств, предназначенных для строительства жилищного фонда, ремонта и модернизации коммунального хозяйства, растраты денежных средств граждан, полученных за потребленные воду, газ, электроэнергию, коммунальные услуги.

Организациями коммунального комплекса допускаются многочисленные факты непринятия необходимых мер по надлежащему содержанию и ремонту общего имущества многоквартирных домов, производственных объектов и сетевых коммуникаций.

В отдельных случаях незаконно ограничивается предоставление коммунальных услуг потребителям, допускается отключение электроэнергии за неуплату с нарушением установленного порядка.

Имеются проблемы, связанные с обеспечением жильем граждан, проживающих в аварийных и ветхих домах, с проведением капитального ремонта.

Многочисленные злоупотребления выявляются в работе органов власти и органов местного самоуправления, зачастую связанные с аффилированностью с организациями ЖКХ и ненадлежащим осуществлением контрольных полномочий²⁹.

²⁹ В Генеральной прокуратуре Российской Федерации состоялась коллегия по вопросу состояния законности в сфере жилищно-коммунального хозяйства //

§ 4. Особенности применения мер прокурорского реагирования на нарушения закона в сфере жилищно-коммунального хозяйства

Прокуроры должны активно использовать имеющиеся формы и методы надзорной работы для системного и скоординированного пресечения нарушений в сфере коммунального хозяйства.

Необходимо принимать исчерпывающие меры по пресечению злоупотреблений и нарушений со стороны уполномоченных публично-правовых образований, контрольно-надзорных органов, их должностных лиц, возмещению виновными ущерба, причиненного гражданам и бюджетам всех уровней.

Наиболее эффективным способом восстановления нарушенных прав граждан, публичных образований в данной сфере является обращение прокурора в суд в порядке ст. 45 ГПК РФ, ст. 39 КАС РФ, ст. 52 АПК РФ, а также в соответствии со ст. 44 УПК РФ.

Использование прокурорами полномочий, предоставленных п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, по осуществлению уголовного преследования лиц, допустивших нарушение уголовного законодательства, является одним из главных рычагов в борьбе с преступлениями в сфере расходования средств ЖКХ.

Г л а в а 9

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ТАМОЖЕННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Прокурорский надзор за исполнением таможенного законодательства представляет собой составную часть — поднаправление надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации, исполнением законов и законностью правовых актов. Поэтому многие положения, касающиеся организации и осуществления прокурорского надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации, исполнением законов и законностью правовых актов,

Генеральная прокуратура Российской Федерации : офиц. сайт. URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/news-86632/> (дата обращения: 07.12.2020).

применимы и в отношении надзора за исполнением законов в рассматриваемой сфере. Однако надзор за исполнением таможенного законодательства отличает и существенная специфика подходов и решений, обусловленная особенностями правового регулирования деятельности, связанной с ввозом товаров на территорию Российской Федерации и вывозом товаров с территории Российской Федерации, особенностями правового регулирования внешнеэкономической деятельности, деятельности таможенных органов Российской Федерации и др.

§ 1. Особенности правового регулирования прокурорского надзора за исполнением таможенного законодательства

Основным источником права является Конституция Российской Федерации. Применительно к исследуемой сфере правоотношений актуальным представляется учитывать положения ст. 4 Конституции, закрепляющей верховенство Конституции Российской Федерации и федеральных законов на всей территории страны; ст. 8, гарантирующей единство экономического пространства в Российской Федерации, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, свободу экономической деятельности; ст. 71, относящей таможенное регулирование и внешнеэкономические отношения Российской Федерации в числе ряда других вопросов к исключительному ведению Российской Федерации.

И еще одна статья Конституции Российской Федерации должна быть упомянута в данном контексте, поскольку имеет большое значение для решения вопросов, связанных с определением понятия «таможенное законодательство» и предмета надзора за исполнением таможенного законодательства. Это ст. 15 Конституции, которая содержит положение о том, что общепризнанные принципы и нормы международного права, а также международные договоры Российской Федерации являются составной частью правовой системы страны (ч. 4 ст. 15).

Данное положение приобрело особое значение после того, как на смену Таможенному кодексу Российской Федерации пришел сначала Таможенный кодекс Таможенного союза, а затем и Таможенный кодекс Евразийского экономического союза (ЕАЭС).

Считается, что фундаментом для Таможенного кодекса ЕАЭС послужила Международная конвенция об упрощении и гармонизации таможенных процедур (совершенная в г. Киото 18 мая

1973 года, в ред. Протокола от 26 июня 1999 года)³⁰, к которой Российская Федерация присоединилась в 2010 году.

В настоящее время существенные особенности законодательной регламентации правоотношений в таможенной сфере обусловлены тем, что в связи с созданием Евразийского экономического союза, Договор о создании которого был подписан 29 мая 2014 года в г. Астане и в состав которого кроме Российской Федерации вошли Республика Беларусь и Республика Казахстан, акценты в правовом регулировании таможенной сферы в значительной мере переместились с национального на наднациональный уровень. В развитие Договора о Евразийском экономическом союзе государства — члены Евразийского экономического союза 11 апреля 2017 года в г. Москве подписали договор о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза, текст которого составил приложение № 1 к указанному Договору. При этом членами Евразийского экономического союза уже стали Республика Армения и Кыргызская Республика.

В связи со вступлением в действие Таможенного кодекса ЕАЭС ряд международных соглашений, договоров и протоколов к ним прекратили свое действие полностью либо в какой-то части.

Однако его принятием не исчерпываются изменения, произошедшие в формировании подходов к пониманию термина «таможенное законодательство». При определении содержания понятия «таможенное законодательство» следует иметь в виду, что достаточно большое число важных вопросов, в той или иной мере связанных с осуществлением таможенной деятельности, на наднациональном уровне регулируются решениями Евразийской экономической комиссии (ЕЭК), которые имеют нормативно-правовой характер, входят в право Союза и подлежат непосредственному применению на территориях государств-членов (п. 13 Положения о Евразийской экономической комиссии (приложение № 1 к Договору о Евразийском экономическом союзе)). Комиссия является постоянно действующим регулирующим органом Союза (п. 1 Положения о Евразийской экономической комиссии) и со-

³⁰ Александрова Л. И., Сизеева О. В. Надзор за исполнением законов в таможенной сфере // Настольная книга прокурора. Практ. пособие. В 2 ч. Ч. 1 / Э. Р. Аберхаев, Л. И. Александрова, Б. В. Андреев [и др.]; под общ. ред. О. С. Капиус, С. Г. Кехлерова. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2019. С. 207. (Профессиональная практика).

стоит из Совета Комиссии и Коллегии Комиссии (п. 11 Положения о Евразийской экономической комиссии). Следовательно, необходимо сделать вывод о том, что для Российской Федерации решения Евразийской экономической комиссии являются составной частью таможенного законодательства.

В соответствии с Регламентом работы Евразийской экономической комиссии, утвержденным Решением Высшего Евразийского экономического совета от 23 декабря 2014 г. № 98, определены порядок деятельности Совета и Коллегии Евразийской экономической комиссии, а также разграничены их полномочия и функции.

Одновременно в настоящее время необходимо учитывать, что правоотношения в таможенной сфере регулируются рядом федеральных законов и законов Российской Федерации. Принятие Таможенного кодекса ЕАЭС оказало существенное влияние и на национальное законодательство.

Прежде всего следует указать Федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Закон о таможенном регулировании). Предметом регулирования данного Закона выступают, в частности, отношения, связанные с ввозом товаров в Российскую Федерацию, вывозом товаров из Российской Федерации, их перевозкой по территории страны под таможенным контролем; отношения, связанные с иными таможенными процедурами; установление правовых и организационных основ деятельности таможенных органов страны (ч. 2 ст. 1 Закона о таможенном регулировании). При этом Закон закрепил, что таможенное регулирование осуществляется в соответствии с международными договорами Российской Федерации, включая Договор о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза, актами, составляющими право Союза, и законодательством Российской Федерации (ч. 1 ст. 2 Закона о таможенном регулировании). Таким образом, уже не должен возникать вопрос о соотношении наднационального законодательства и национального, регулирующих отношения в сфере таможенной деятельности.

Общее руководство таможенным делом в Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации. Непосредственную реализацию задач в области таможенного дела в пределах компетенции обеспечивают федеральный орган испол-

нительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области таможенного дела, и федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в области таможенного дела (чч. 1 и 2 ст. 3 Закона о таможенном регулировании), которым в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 сентября 2013 г. № 809 является Федеральная таможенная служба (ФТС России), находящаяся в ведении Министерства финансов Российской Федерации.

Законом о таможенном регулировании определены также положения об уплате таможенных платежей, специальных антидемпинговых, компенсационных пошлин (раздел II Закона), о порядке совершения таможенных операций (раздел III Закона), таможенных процедур (раздел IV Закона), особенности порядка и условий перемещения через таможенную границу Евразийского экономического союза отдельных категорий товаров (раздел V Закона), проведение таможенного контроля (раздел VI Закона). Самостоятельный раздел VII Закона посвящен таможенным органам, которые составляют единую федеральную централизованную систему и помимо ФТС России включают региональные таможенные управления, таможни и таможенные посты.

В связи с возросшим в начале текущего столетия импортом, демпинговым импортом или субсидируемым импортом на таможенную территорию Российской Федерации была осознана необходимость законодательного регулирования порядка введения и применения специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер при импорте товаров. В результате был принят и действует в настоящее время Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. № 165-ФЗ «О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров», который не только устанавливает порядок введения и применения указанных мер, но и применяется к правоотношениям, которые возникают в связи с расследованиями, предшествующими введению указанных мер.

Порядок установления и применения ставок ввозных и вывозных таможенных пошлин, а также особенности их применения определяются Законом Российской Федерации от 21 мая 1993 г. № 5003-1 «О таможенном тарифе».

Ряд вопросов, связанных, в том числе, с ввозом и вывозом валютных ценностей, валюты Российской Федерации и внутренних

ценных бумаг, предоставлением агентам валютного контроля сведений из таможенных деклараций, о совершении таможенных операций и других, регулируется Федеральным законом от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле», целью которого является обеспечение реализации единой государственной валютной политики, а также устойчивости валюты Российской Федерации и стабильности внутреннего валютного рынка Российской Федерации.

Отдельные вопросы, касающиеся ввоза и вывоза тех или иных видов товаров, регулируются также Законом Российской Федерации от 15 апреля 1993 г. № 4804-1 «О вывозе и ввозе культурных ценностей», Федеральным законом от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии» (в части определения, например, порядка ввоза и вывоза гражданского оружия иностранными гражданами, ввоза и вывоза оружия и патронов к нему — ст. 14, 17) и др.

Кроме того, определяя перечень федеральных законов и законов Российской Федерации, регулирующих в той или иной мере отношения, складывающиеся в связи с осуществлением таможенной деятельности, следует подчеркнуть, что порядок фактического пересечения товарами и транспортными средствами Государственной границы Российской Федерации регулируется Законом Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» (ч. 1 ст. 4 Закона о таможенном регулировании).

В соответствии с ч. 2 ст. 4 Закона о таможенном регулировании к отношениям по взиманию и уплате таможенных платежей, относящихся к налогам, законодательство Российской Федерации о таможенном регулировании применяется в части, не урегулированной законодательством Российской Федерации о налогах и сборах, если иное не установлено международными договорами и актами в сфере таможенного регулирования.

Таким образом, следует сделать вывод, что, не будучи непосредственно частью таможенного законодательства, Налоговый кодекс Российской Федерации тем не менее в части своих норм определяет ряд важных для таможенной деятельности положений.

В соответствии с п. 3 ст. 1 НК РФ его действие распространяется на отношения по установлению, введению и взиманию сборов, страховых взносов в тех случаях, когда это прямо предусмотрено настоящим Кодексом. При этом к отношениям по установлению, введению и взиманию таможенных платежей, а также к отношениям, возникающим в процессе осуществления контроля за

их уплатой, обжалования актов таможенных органов, действий (бездействия) их должностных лиц и привлечения к ответственности виновных лиц, законодательство о налогах и сборах применяется только в тех случаях, когда это прямо предусмотрено Налоговым кодексом Российской Федерации (п. 2 ст. 2 НК РФ).

Так, отдельные положения касаются обязанностей налогоплательщиков (ст. 23 НК РФ), объектов налогообложения (ст. 38 НК РФ). Ряд статей регулирует деятельность таможенных органов, связанную с исполнением обязанности по уплате налогов (ст. 45, 48 НК РФ), в том числе при ликвидации организации (ст. 49 НК РФ), реорганизации юридического лица (ст. 50 НК РФ), при принятии решения о признании недоимки (ст. 59 НК РФ), об изменении сроков уплаты налогов (ст. 63 НК РФ) и др. Важным представляется положение о том, что Налоговым кодексом Российской Федерации определяется порядок принятия таможенным органом с санкции прокурора решения об аресте имущества в качестве способа обеспечения исполнения решения о взыскании налога, пеней и штрафов и порядок отмены такого решения (ст. 77 НК РФ).

Налоговым кодексом Российской Федерации также установлены исключения из правил налогообложения в части освобождения от налогообложения услуг, оказываемых уполномоченными на то органами (п. 17 ст. 149 НК РФ), ввоза и вывоза ряда товаров на территорию страны и иные территории, находящиеся под ее юрисдикцией, а также при помещении товаров под ряд таможенных процедур (ст. 150, 151 НК РФ). Установлен порядок определения налоговой базы при ввозе товаров на территорию Российской Федерации и иные территории, находящиеся под ее юрисдикцией (ст. 160 НК РФ), а также особенности налогообложения и определения налоговых ставок в ряде случаев: для товаров, вывезенных в таможенной процедуре экспорта и ряде других процедур, помещенных под таможенную процедуру свободной таможенной зоны, а также для товаров, вывезенных с территории Российской Федерации на территорию государства — члена Евразийского экономического союза, в случаях, предусмотренных Договором о ЕАЭС (ч. 1 ст. 164 НК РФ).

Таким образом, следует подчеркнуть, что, определяя правовую основу осуществления надзора за исполнением таможенного законодательства, необходимо обращаться не только к Таможенному кодексу ЕАЭС, федеральным законам и законам Российской

Федерации, непосредственно регулирующим таможенную деятельность, но и к отдельным положениям законодательства, регулирующего правоотношения, складывающиеся в смежных с таможенной деятельностью областях.

На национальном уровне большое значение для регулирования вопросов, связанных с осуществлением таможенной деятельности, имеют указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, ведомственные нормативные правовые акты Министерства финансов Российской Федерации, Центрального банка Российской Федерации и другие нормативные правовые акты. Указанные акты не охватываются понятием «таможенное законодательство», поэтому и не должны включаться в предмет надзора прокурора за исполнением таможенного законодательства. Однако они имеют большое значение для регулирования таможенной деятельности, поэтому для прокурора важно не только знать указанные документы, но и понимать их значение для определения предмета надзора и, соответственно, для определения предмета прокурорской проверки.

§ 2. Особенности организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением таможенного законодательства

Собственно вопросы организации и осуществления прокурорского надзора в рассматриваемой сфере правоотношений регулируются приказами Генерального прокурора Российской Федерации от 7 мая 2008 г. № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур», от 15 июля 2011 г. № 211 «Об организации надзора за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере», а также от 10 июня 2019 г. № 384 «Об осуществлении органами прокуратуры полномочий по санкционированию решений таможенных органов об аресте имущества для обеспечения взыскания таможенных и иных платежей».

В соответствии с приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 7 мая 2008 г. № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур» (далее — Приказ № 84) на транспортных прокуроров, как действующих на правах прокуроров субъектов Российской Федерации, так и подчиненных им прокуроров, возложены следующие полномочия:

надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина в таможенной сфере территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, в том числе органами таможни, органами власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов;

надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции в органах и учреждениях, действующих в таможенной сфере (п. 3 Приказа № 84).

Кроме того, на них возложен ряд полномочий в уголовно-правовой сфере и связанных с участием в рассмотрении дел судами:

надзор за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях, совершенных по службе работниками таможенных органов, а также за законностью осуществления оперативно-розыскной деятельности, дознания и следствия по преступлениям указанной категории таможенными органами;

рассмотрение обращений, содержащих сведения о нарушении законов в таможенной сфере;

обеспечение участия в судебных стадиях уголовного судопроизводства по уголовным делам, обвинительные заключения или обвинительные акты по которым утверждены транспортными прокурорами или их заместителями;

участие в пределах установленной компетенции в рассмотрении судами гражданских, административных дел и дел, подведомственных арбитражному суду, в соответствии с нормами федерального законодательства и организационно-распорядительными документами Генерального прокурора Российской Федерации;

координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью в таможенной сфере;

анализ и обобщение данных о состоянии законности и правопорядка в таможенной сфере, участие в формировании государственной и межведомственной статистической отчетности о работе органов прокуратуры (п. 3 Приказа № 84).

Однако с учетом круга вопросов, подлежащих рассмотрению в данном пособии, не будем останавливаться подробно на полно-

мочиях второй группы, т. е. полномочиях, которыми транспортные прокуроры наделены в уголовно-процессуальной сфере и в связи с участием в рассмотрении дел судами.

Что же касается собственно надзора за исполнением законов в таможенной сфере, то более подробно общие вопросы его организации и осуществления нашли отражение в приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 5 июля 2011 г. № 211 «Об организации надзора за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере» (далее — Приказ № 211), а вопросы более частного характера — в приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 10 июня 2019 г. № 384 «Об осуществлении органами прокуратуры полномочий по санкционированию решений таможенных органов об аресте имущества для обеспечения взыскания таможенных и иных платежей» (далее — Приказ № 384).

В соответствии с Приказом № 211 к числу наиболее важных задач транспортных прокуроров отнесено повышение эффективности прокурорского надзора за исполнением законов, в том числе в таможенной сфере.

При организации и осуществлении надзора за исполнением таможенного законодательства следует исходить из того, что наиболее значимыми поднаправлениями надзора за исполнением таможенного законодательства в настоящее время являются:

надзор за исполнением законов о сохранности федеральной собственности, закрепленной за федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными в сфере таможенного дела и обустройства Государственной границы Российской Федерации, а также за соблюдением ими бюджетного законодательства;

надзор за исполнением законов о государственной службе в ФТС России;

надзор за исполнением федеральными органами исполнительной власти и их должностными лицами законов в таможенной сфере, соблюдением прав и свобод человека и гражданина в указанной области правоотношений, а также за соответствием Конституции и законам Российской Федерации издаваемых ими нормативных правовых актов (п. 2.1 Приказа № 211).

К числу полномочий, реализуемых транспортными прокурорами, относятся организация и осуществление надзора:

за исполнением Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» при проведении

плановых проверок и согласовании проведения внеплановых выездных проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в пределах компетенции;

за исполнением федеральными органами исполнительной власти и органами внутренних дел законодательства об административных правонарушениях в области таможенного дела;

за исполнением требований законов при обращении в собственность государства арестованного, конфискованного и иного имущества в связи с правонарушениями, совершенными в таможенной сфере;

за законностью наложения ареста на имущество, применяемого таможенными органами в качестве способа обеспечения исполнения решений о взыскании таможенных пошлин, налогов за счет имущества плательщика в соответствии со ст. 156 Федерального закона от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» и др.

При организации и осуществлении надзора за исполнением таможенного законодательства следует также учитывать то, что таможенные органы не только непосредственно сами осуществляют таможенную деятельность, но и являются органами, осуществляющими контрольные функции в сфере таможенного дела, валютного и налогового контроля.

Поэтому прокурорам при осуществлении надзора за исполнением таможенного законодательства следует сосредоточить усилия на надзоре за исполнением законов, регламентирующих применение различных таможенных процедур, таможенный и валютный контроль, контроль таможенной стоимости, порядок уплаты и взыскания таможенных пошлин, налогов и иных обязательных платежей, производство по делам об административных таможенных правонарушениях и взыскание штрафов (п. 5 Приказа № 211).

В результате изменений законодательства и вступления в силу Федерального закона от 3 августа 2018 г. № 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» на органы прокуратуры были возложены полномочия по санкционированию решений таможенных органов об аресте имущества для обеспечения взыскания таможенных и иных платежей. Порядку реализации прокурорами указанных полномочий посвящен приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 10 июня 2019 г. № 364 «Об осуществлении органами прокуратуры полномочий по санкционированию решений таможенных

органов об аресте имущества для обеспечения взыскания таможенных и иных платежей» (далее — Приказ № 364).

Приказ определяет круг документов, подлежащих изучению прокурором в целях обеспечения соблюдения законности при аресте имущества, а также право прокурора принимать меры прокурорского реагирования в случае выявления нарушений закона при принятии таможенным органом решения о наложении ареста (пп. 4, 5 Приказа № 364).

В целях обеспечения законности при реализации полномочия по санкционированию указанного решения прокуроры должны по итогам работы за каждое полугодие организовать учет принятых таможенными органами решений и проведение сверок данных с таможенными органами (п. 6.3 Приказа № 364).

При рассмотрении вопроса о законности решения таможенного органа о наложении ареста на имущество прокурору необходимо принимать во внимание положения ст. 78 Федерального закона от 3 августа 2018 г. № 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (п. 6.1 Приказа № 364), в том числе то, что арест может быть полным или частичным, а также то, что он может быть произведен в случаях неисполнения либо ненадлежащего исполнения плательщиком в установленный срок (установленный не только законодательством Российской Федерации о таможенном регулировании, но и международными договорами и актами в сфере таможенного регулирования) обязанности по уплате таможенных платежей, специальных, антидемпинговых, компенсационных пошлин, процентов и пеней.

§ 3. Типичные нарушения таможенного законодательства

С учетом разнообразия полномочий, реализуемых таможенными органами, в том числе и контрольного характера, представляется целесообразным классифицировать нарушения, которые могут быть отнесены к категории типичных, в зависимости от сферы реализации указанных полномочий.

Так, к числу наиболее типичных нарушений законодательства о таможенной стоимости и о таможенных платежах предлагается относить: занижение платежей путем недостоверного заявления таможенной стоимости товара, его кода, страны происхождения,

предоставления недействительных либо недостоверных документов о товаре; нарушение сроков уплаты таможенных платежей; непривлечение к ответственности лиц, виновных в неуплате; непринятие мер по ликвидации задолженности по таможенным платежам и др.³¹

Что касается нарушений, допускаемых при осуществлении таможенного контроля, то к числу наиболее типичных могут быть отнесены такие, как неиспользование таможенными органами имеющихся у них контрольных полномочий, осуществление таможенного контроля с нарушениями порядка и сроков проведения, например в отношении товаров и документов, не являющихся объектами таможенного контроля, проведение мероприятий, не включенных законодателем в число форм таможенного контроля, и др. С учетом роста степени вовлеченности информационных технологий в таможенную деятельность к числу типичных нарушений следует относить также истребование излишней информации. Кроме того, типичные нарушения могут быть дополнительно систематизированы в зависимости от форм таможенного контроля. Например, допускаемые при получении объяснений, таможенном осмотре, таможенном досмотре (в том числе личном) и т. д.

Поскольку таможенные органы, как было указано выше, являются также органами валютного контроля, то к числу типичных могут быть отнесены и нарушения валютного законодательства при осуществлении внешнеэкономической деятельности³².

Результаты изучения материалов прокурорской практики свидетельствуют о том, что ряд нарушений допускается таможенными органами и в связи с решением вопроса о привлечении виновных к административной ответственности. Такие нарушения не отличаются существенно от тех, которые допускаются иными органами, наделенными соответствующими полномочиями в рамках административной юрисдикции. Это прежде всего непривлечение к административной ответственности при наличии соответ-

³¹ Подробнее см.: Александрова Л. И. Надзор за исполнением законов о таможенной стоимости, начислении и уплате таможенных платежей // Настольная книга прокурора. Практик. пособие. В 2 ч. Ч. 1 / Э. Р. Аберхаев, Л. И. Александрова, Б. В. Андреев [и др.]; под общ. ред. О. С. Капинус, С. Г. Кехлерова. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2019. С. 212. (Профессиональная практика).

³² Там же. С. 226.

ствующих оснований, привлечение к указанному виду ответственности с нарушением сроков, установленной законом процедуры и т. д. К числу типичных могут быть отнесены и нарушения, допускаемые при составлении соответствующих документов. Например, отсутствие даты составления документов, отсутствие полного наименования лица, в отношении которого составлены документы, отсутствие необходимых данных о лице, составившем документ, отсутствие ссылок (некорректные ссылки) на нормы закона, подлежащие применению, и др.

§ 4. Особенности применения мер прокурорского реагирования на нарушения таможенного законодательства

При выявлении прокурором перечисленных выше или других нарушений закона подлежат применению соответствующие меры прокурорского реагирования. Чаще всего используются такие акты реагирования, как протест на противоречащий закону правовой акт, представление об устранении выявленных нарушений и постановление о возбуждении производства об административном правонарушении. Специфика используемых актов реагирования обусловлена рассмотренными выше особенностями правового регулирования правоотношений, складывающихся в связи с осуществлением деятельности таможенными органами, тем, что такое регулирование осуществляется не только на национальном (федеральном), но и на наднациональном уровне.

Г л а в а 10

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ НАЛОГОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Налоги являются экономической основой существования государства, основополагающим источником бюджетов, предназначены для обеспечения задач и функций государства.

Налоговое законодательство служит целям налогового регулирования, закрепляет правовые основы функционирования налоговой системы, правовое положение субъектов налоговых правоотношений, основания и виды ответственности за нарушение нало-

гового законодательства. В зависимости от правильного и своевременного исполнения законов зависит поступление налоговых платежей в бюджет Российской Федерации³³.

В настоящее время имеется значительное число юридических и физических лиц, уклоняющихся от налогового учета и уплаты налогов, скрывающих объекты налогообложения, в результате государство недополучает значительные денежные средства, необходимые для своевременных выплат и реализации государственных полномочий. Динамика нарушений налогового законодательства продолжает оставаться стабильно негативной.

Активный и последовательный прокурорский надзор за исполнением налогового законодательства позволяет своевременно выявлять наиболее распространенные правонарушения, отслеживать намечающиеся неблагоприятные тенденции в указанной сфере в целях их своевременного пресечения.

§ 1. Особенности правового регулирования прокурорского надзора за исполнением налогового законодательства

Законодательство Российской Федерации о налогах и сборах состоит из Налогового кодекса Российской Федерации и принятых в соответствии с ним федеральных законов о налогах, сборах, страховых взносах (п. 1 ст. 1 НК РФ).

Организационно-распорядительными документами Генерального прокурора Российской Федерации в части регламентации надзора за исполнением налогового законодательства являются приказы от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», от 9 июня 2009 г. № 193 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о налогах и сборах», от 22 марта 2010 г. № 122 «Об осуществлении органами прокуратуры полномочий по санкционированию решений налоговых органов о наложении ареста на имущество налогоплательщика-организации в качестве способа обеспечения взывания налогов, пеней и штрафов», от 29 августа 2014 г. № 454

³³ Коряченцова С. И. Особенности прокурорского надзора за исполнением законов налоговыми органами при осуществлении налогового контроля // Криминалистика. 2017. № 1 (20). С. 46—50.

«Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции», от 28 декабря 2009 г. № 400 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов», указания от 13 августа 2009 г. № 260/7 «Об усилении прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов малого и среднего предпринимательства, устранением административных барьеров предпринимательской деятельности, исполнением законов органами исполнительной власти, обладающими контрольно-надзорными полномочиями и реализующими разрешительные процедуры», от 10 ноября 2009 г. № 355/7 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере размещения заказов» и др.

§ 2. Особенности организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением налогового законодательства

В настоящее время для экономики страны в целом надзор за исполнением налогового законодательства приобрел важное значение. Приоритетность данного направления прокурорского надзора обусловлена экономическим кризисом, с которым наше общество и государство столкнулись в современных условиях.

Надзорная деятельность органов прокуратуры в указанной сфере должна быть системной. Отметим, что недопустимо вмешательство прокуратуры в экономическую деятельность предприятий, организаций, вовлечение прокуроров в хозяйственные споры организаций.

Органами прокуратуры должен осуществляться постоянный мониторинг в сфере налоговых правоотношений и информационное взаимодействие с органами государственной власти, правоохранительными и контролирующими органами.

В приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 9 июня 2009 г. № 193 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о налогах и сборах» отмечено, что состояние законности в налоговой сфере свидетельствует о распространенном характере нарушений закона со стороны органов государственной власти и местного самоуправления, органов Федеральной налоговой службы и налогоплательщиков.

Органами местного самоуправления допускаются факты принятия неправомερных правовых актов в налоговой сфере и установления незаконных налогов и сборов. Налоговыми органами не

в полной мере осуществляются функции по выявлению и пресечению нарушений налогового законодательства, не принимаются адекватные меры по взысканию задолженности по уплате налогов и сборов, допускаются нарушения при государственной регистрации юридических лиц.

Органам прокуратуры рекомендовано приоритетным направлением в рассматриваемой области считать надзор за законностью правовых актов. Должны быть приняты меры к организации антикоррупционной экспертизы; практика правоприменения должна на регулярной основе проверяться на коррупциогенность. Случаи несвоевременного реагирования на незаконные правовые акты должны быть исключены, а при наличии оснований необходимо направлять в суды заявления о признании нормативных правовых актов, нарушающих права, свободы и законные интересы граждан в налоговой сфере, не действующими полностью или в части.

Также приоритетными направлениями считаются надзор за исполнением законов налоговыми органами, органами власти и местного самоуправления, а также органами управления и руководителями кредитных организаций (банков), надзор за соблюдением прав и законных интересов налогоплательщиков, надзор за следствием, производством дознания и оперативно-розыскной деятельностью по делам и материалам соответствующей направленности.

Органы прокуратуры должны акцентировать внимание на осуществлении налоговыми органами полномочий по контролю и надзору за соблюдением законодательства о налогах и сборах, государственной регистрации юридических и иных лиц, применении мер ответственности за допущенные правонарушения, а также на исполнении ими обязанности по направлению материалов в органы внутренних дел в соответствии со ст. 32 НК РФ.

Средствами прокурорского реагирования необходимо требовать от налоговых органов строгого соблюдения прав и законных интересов налогоплательщиков при осуществлении налогового контроля, взыскании налогов и сборов, исполнения положений закона при наложении ареста на имущество налогоплательщиков-организаций в соответствии со ст. 77 НК РФ.

При наличии оснований с привлечением специалистов следует организовывать проверки исполнения организациями налогового

законодательства, в первую очередь — соблюдения установленных законом порядка и сроков перечисления налогов и сборов в бюджеты всех уровней.

Должен быть обеспечен предупредительный характер прокурорского надзора.

Регулирование реализации полномочий прокурора по санкционированию решений налоговых органов о наложении ареста на имущество налогоплательщиков осуществляется приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 22 марта 2010 г. № 122 «Об осуществлении органами прокуратуры полномочий по санкционированию решений налоговых органов о наложении ареста на имущество налогоплательщика-организации в качестве способа обеспечения взыскания налогов, пеней и штрафов».

Целью деятельности органов прокуратуры по санкционированию решений налоговых органов о наложении ареста на имущество налогоплательщиков является обеспечение взыскания налогов, пеней и штрафов.

Кроме того, одной из задач, стоящих перед прокурором и налоговыми органами в этой сфере, является обеспечение соблюдения законных прав и интересов налогоплательщиков.

Для того чтобы действия по аресту имущества не повлекли за собой прекращения деятельности юридического лица, прокурором проверяются законность и обоснованность принятого налоговым органом решения.

Практика показала, что применение арестных мероприятий в отношении имущества налогоплательщика является эффективным способом обеспечения налоговых поступлений в бюджет и ликвидации налоговой задолженности.

Объектами прокурорского надзора в указанной сфере является весьма широкий круг органов, учреждений, организаций и должностных лиц:

налоговые органы — в части исполнения ими налогового законодательства и законности принятия ими правовых актов;

органы внутренних дел, Следственного комитета Российской Федерации — в части соблюдения ими законности при учете, регистрации и разрешении заявлений и сообщений о налоговых преступлениях, осуществлении дознания, оперативно-розыскной деятельности, проведении доследственных проверок, а также при расследовании уголовных дел о налоговых преступлениях;

органы Федерального казначейства — в части соблюдения ими действующего законодательства при исполнении доходной части федерального бюджета за счет налоговых поступлений;

банки и другие кредитные организации — в части соблюдения требований законодательства об уплате ими налоговых платежей в бюджет, а также своевременности исполнения поручений налогоплательщиков о перечислении денежных средств в бюджет и государственные внебюджетные фонды;

представительные (законодательные), исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органы местного самоуправления — в части принятия ими законов и иных нормативных правовых актов, касающихся вопросов налогообложения;

коммерческие и некоммерческие организации — в части исполнения ими конституционной обязанности по уплате налогов — в случае поступления в органы прокуратуры информации о фактах нарушения закона, требующих принятия мер прокурорского реагирования с целью защиты государственных интересов;

другие органы, учреждения, организации и должностные лица, которые обязаны сообщать в налоговые органы сведения, связанные с учетом организаций и физических лиц.

Задача органов «прокуратуры состоит в обеспечении режима законности, в том числе посредством осуществления надзора за исполнением законов поднадзорными субъектами. Очевидно, что в современных условиях роль прокуратуры и значение прокурорского надзора в сфере экономики будут только возрастать, что потребует новых законодательных решений возникающих проблем, а также совершенствования правоприменительной практики, выработки новых методик прокурорского надзора, усиления взаимодействия прокуратуры как с иными надзорными и контролирующими органами, так и с субъектами предпринимательской деятельности и общественными организациями»³⁴.

³⁴ Шобухин В. Ю. Надзор за исполнением законов в сфере экономики как одно из приоритетных направлений прокурорской деятельности: состояние, актуальные проблемы и перспективы // Бизнес, менеджмент и право. 2015. № 2 (32). С. 84—86.

§ 3. Типичные нарушения налогового законодательства

Практика прокурорского надзора свидетельствует о большом количестве нарушений, выявляемых в ходе реализации налоговыми органами полномочий в области привлечения к налоговой ответственности³⁵.

Привлечение виновных к установленной законом ответственности является обязанностью налоговых органов.

Налоговая ответственность наступает только за виновное совершение налогового правонарушения.

Вина может быть выражена в форме умысла и неосторожности. «На практике довольно сложно доказать умысел налогоплательщика в совершении им противоправных действий. Для этого НК РФ закрепил за налоговыми органами полномочия, аналогичные с полномочиями органов дознания по выбору способов и методов проведения процессуальных действий»³⁶.

Одним из принципов налоговой ответственности является то, что налогоплательщик не может быть привлечен к ответственности при наличии обстоятельств, исключающих вину.

Обстоятельства, исключающие вину, должны быть подтверждены соответствующими документами, указанными в законе, или установлены на основании общеизвестных фактов, публикаций в СМИ и т. д. При наличии хотя бы одного из обстоятельств, исключающих вину, лицо не подлежит ответственности за совершение налогового правонарушения.

Например, налогоплательщик-организация, сомневаясь, в каком порядке должны учитываться расходы при исчислении налога на прибыль, обращается с запросом в налоговый орган и получает неправильное письменное разъяснение по вопросу исчисления налога на прибыль за определенный период. Используя данные разъяснения, организация неверно исчисляет налог. В данном случае письменное разъяснение должностного лица налогового органа, данное им в пределах своей компетенции, является обстоятельством, исключающим вину организации. В результате организация не может быть привлечена к ответственности.

³⁵ Омаров А. О. Роль и место прокуратуры РФ в укреплении работы органов государственной власти: конституционно-правовой аспект // Юридический вестник Дагестанского государственного университета. 2004. № 1. С. 106—107.

³⁶ Арсланбекова А. З. Проблемы обеспечения конституционных положений о законности в налоговой сфере // Юридический вестник Дагестанского государственного университета. 2014. № 1. С. 44—46.

Другим случаем, исключаяющим вину, является невозможность налогоплательщика своевременно встать на учет в налоговом органе по вине государственного органа, который нарушил сроки выдачи ему свидетельства о регистрации.

В данном случае сроки постановки на учет в налоговом органе должны быть учтены после получения соответствующего свидетельства о регистрации и, соответственно, нарушения признаны допущенными не по вине субъекта.

При осуществлении прокурорского надзора в целях предупреждения нарушений в будущем работники прокуратуры должны знакомить работников налоговых органов с материалами проверок, разъяснять последствия неправильных действий.

Типичные нарушения, допускаемые налоговыми органами:
вынесение налоговым органом решения в порядке ст. 46 НК РФ до истечения срока, установленного в требовании;

пропуск налоговым органом срока вынесения решения о взыскании налога за счет имущества налогоплательщика в порядке ст. 47 НК РФ;

пропуск налоговым органом срока обращения в суд с иском о взыскании налогов с юридических лиц и индивидуальных предпринимателей;

принятие решения о приостановлении операций по счетам при наличии в отношении должника решения в порядке ст. 46 НК РФ и непогашенной задолженности по налогам (нарушение п. 8 ст. 46 НК РФ, пп. 1—2 ст. 76 НК РФ);

ненаправление требования по результатам налоговой проверки (нарушение п. 2 ст. 70 НК РФ);

направление требования об уплате налога при неисполнении налогоплательщиком обязанности по уплате налога (нарушение п. 1 ст. 45, п. 2 ст. 69 НК РФ);

принятие решения о возобновлении операций по счетам при погашенной задолженности по налогам (нарушение пп. 8—9 ст. 76 НК РФ).

Нарушения, допускаемые при правовой регламентации налоговых правоотношений:

установление налогов и сборов, не предусмотренных федеральным налоговым законодательством, изменение существующих ставок налогов и сборов;

несоблюдение требований о вступлении в силу налоговых актов;

изменение порядка уплаты налога, установленного федеральным налоговым законодательством;

установление льгот, не предусмотренных федеральным законом;

изменение срока уплаты налога, сбора и пени в формах, не предусмотренных Налоговым кодексом Российской Федерации;

использование в качестве средства платежа в бюджет и способ финансирования получателей бюджетных средств векселей коммерческих банков;

списание безнадежных долгов по налогам, сборам и пеням по основаниям, не предусмотренным Налоговым кодексом Российской Федерации.

Нарушения, допускаемые при привлечении лиц к административной ответственности:

привлечение к ответственности по основаниям, не установленным законом;

пропуск сроков наложения административного взыскания;

необоснованное освобождение виновных лиц от ответственности;

нарушения при оформлении процессуальных документов — протоколов, постановлений, которые в последующем не могут рассматриваться как основание для привлечения лица к ответственности.

§ 4. Особенности применения мер прокурорского реагирования на нарушения налогового законодательства

По итогам надзорных мероприятий могут быть применены такие меры прокурорского реагирования, как протест, представление, возбуждение производства об административном правонарушении; направление материалов проверки в Следственный комитет Российской Федерации при наличии оснований для уголовного преследования лица, совершившего налоговое преступление, для рассмотрения и принятия решения о возбуждении уголовного дела либо отказе в его возбуждении.

Планомерное взаимодействие органов прокуратуры с налоговыми, правоохранительными и иными государственными органами, использование всех предусмотренных законом мер прокурорского реагирования обеспечивают выявление нарушений в важнейших сферах жизнедеятельности и реальное возмещение ущерба, причиненного недобросовестными хозяйствующими субъектами не только государству, но и гражданам.

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ В СФЕРЕ ОБОРОННО-ПРОМЫШЛЕННОГО КОМПЛЕКСА

Президентом Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию отмечено, что «безопасность государства позволяет разрешить насущные внутригосударственные вопросы, например, в экономической и социальной сферах, сосредоточить внимание на интересах граждан страны»³⁷.

Легальное определение оборонно-промышленного комплекса (далее — ОПК) отсутствует, что вызывает сложности при определении предмета, объектов и пределов прокурорского надзора в рассматриваемой сфере. Анализ отдельных нормативных актов позволяет сделать вывод о том, что ОПК — это подсистема военной экономики, реализующая комплекс взаимосвязанных видов деятельности по производству научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ (далее — НИОКР и ТР), разработке, испытанию, производству, утилизации, хранению военной и специальной техники, боеприпасов, амуниции, а также постановке на вооружение производимой продукции и ее экспорту. К задачам развития оборонно-промышленного комплекса относятся: рост уровня снабжения Вооруженных Сил Российской Федерации вооружением и техникой, которые отвечают требованиям современности; реализация целевых программ, которые направлены на развитие ОПК; устранение факторов, которые негативным образом влияют на деятельность ОПК³⁸.

Оборонно-промышленный комплекс Российской Федерации функционирует в целях обеспечения национальной безопасности страны. В этой связи важнейшей задачей надзорной деятельности органов прокуратуры выступает обеспечение законности

³⁷ Послание Президента Федеральному Собранию. 15 января 2020 г. // Президент России : офиц. сайт. 2020. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/62582> (дата обращения: 16.02.2020).

³⁸ Военная доктрина Российской Федерации : утв. Президентом Российской Федерации 25 декабря 2014 г. № Пр-2976. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

и исполнение законов в сфере ОПК³⁹. Важность и приоритетность прокурорского надзора в рассматриваемой сфере не вызывает сомнений.

§ 1. Особенности правового регулирования прокурорского надзора за исполнением законов в сфере оборонно-промышленного комплекса

В ходе осуществления надзора за исполнением законов в рассматриваемой сфере органы прокуратуры руководствуются как общими нормативными правовыми актами, регламентирующими надзорную деятельность прокуратуры, так и нормами, регулирующими деятельность ОПК.

Эффективный надзор невозможен без знания норм, регламентирующих сферу ОПК. Так, необходимо учитывать, что ст. 71 Конституции Российской Федерации, определяющей вопросы ведения Российской Федерации, установлено, что в ведении Российской Федерации находятся оборона и безопасность, оборонное производство, определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества, производство ядовитых веществ, наркотических средств и порядок их использования.

Следует иметь в виду положения Федерального закона от 19 июля 1994 г. №118-ФЗ «О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами», устанавливающие основные принципы, организацию и направления государственной политики в области сотрудничества Российской Федерации с иными государствами.

Правовую основу прокурорского надзора в сфере ОПК составляют также Федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне», Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе», содержащий определение государственного оборонного заказа⁴⁰, а также нормативные правовые акты, регламентирующие отношения по поставкам

³⁹ Об организации прокурорского надзора за исполнением законов в сфере оборонно-промышленного комплекса : приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 2 ноября 2018 г. № 723. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴⁰ Под государственным оборонным заказом понимаются установленные нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации задания на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных нужд

товаров для удовлетворения государственных потребностей в рассматриваемой сфере, и пр.

Кроме того, правовое регулирование отношений в рассматриваемой сфере осуществляется в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации, определяющим порядок расходования бюджетных средств, Гражданским кодексом Российской Федерации, которым регулируются вопросы совершения сделок, права на результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации. Также следует учитывать такие законы, как Федеральный закон от 13 декабря 1994 г. № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд», который устанавливает порядок формирования и исполнения на контрактной основе государственных заказов, Федеральный закон от 29 декабря 1994 г. № 79-ФЗ «О государственном материальном резерве», регулирующий правоотношения в сфере государственного материального резерва, Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», регламентирующий отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок.

В рассматриваемой сфере важное значение имеют указы Президента Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации, например Указ Президента Российской Федерации от 8 сентября 2014 г. № 613 «О некоторых вопросах государственного управления и контроля в сфере государственного оборонного заказа вооружения, военной, специальной техники и материальных средств», который направлен на совершенствование государственного управления и контроля в сфере государственного оборонного заказа вооружения, военной, специальной техники и материальных средств, постановление Правительства Российской Федерации от 16 мая 2016 г. № 425-8 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации

в целях обеспечения обороны и безопасности Российской Федерации, а также поставки продукции в области военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами в соответствии с международными обязательствами Российской Федерации.

“Развитие оборонно-промышленного комплекса”». Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях предусматривает обширный перечень статей, по которым возможно привлечение к административной ответственности за нарушения закона в сфере ОПК. Также за нарушения в сфере ОПК предусмотрена уголовная ответственность, например по ст. 159, 160, 201.1, 285.4 УК РФ и пр.

§ 2. Особенности организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением законов в сфере оборонно-промышленного комплекса

В целях повышения эффективности осуществления прокурорского надзора в рассматриваемой сфере в 2017 году в Генеральной прокуратуре Российской Федерации создано управление по надзору за исполнением законов в сфере оборонно-промышленного комплекса. В некоторых прокуратурах субъектов Российской Федерации (Москве, Санкт-Петербурге, Московской, Иркутской областях и др.) созданы соответствующие структурные подразделения. В работе по обеспечению законности принимают участие территориальные и специализированные прокуратуры, в том числе прокуратуры по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах.

В Генеральной прокуратуре Российской Федерации действует межведомственная рабочая группа по противодействию правонарушениям в сфере ОПК и государственного оборонного заказа (далее — ГОЗ). В ее работе принимают участие подразделения Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Главной военной прокуратуры, Университета прокуратуры Российской Федерации, представители ФСБ России, Министерства обороны Российской Федерации, Военно-промышленной комиссии Российской Федерации, МВД России, Федеральной антимонопольной службы (ФАС России), Министерства промышленности и торговли Российской Федерации, Федеральной службы по финансовому мониторингу (Росфинмониторинга), Федеральной налоговой службы (ФНС России), Федерального казначейства, Следственного комитета Российской Федерации. Соответствующие межведомственные рабочие группы созданы также в прокуратурах субъектов Российской Федерации. Предметом обсуждения на их заседаниях

являются проблемы правоприменительной практики и межведомственного взаимодействия, организация оперативного обмена информацией.

Ключевые участки данного направления надзора перечислены в п. 2.4.1 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 2 ноября 2018 г. № 723 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов в сфере оборонно-промышленного комплекса» и охватывают надзор за исполнением законодательства:

- о ГОЗ;

- о закупках товаров, работ, услуг в целях обеспечения обороны государства и при реализации федеральных целевых программ (далее — ФЦП) в сфере обороны и безопасности;

- об интеллектуальной собственности при выполнении НИОКР и ТР;

- об акционерных обществах, унитарных предприятиях (например, законности и обоснованности распоряжения их имуществом), о ценных бумагах;

- о несостоятельности (банкротстве) в отношении организаций ОПК;

- об импортозамещении в сфере ОПК;

- о формировании, размещении, хранении, использовании, пополнении и освежении запасов государственного материального резерва;

- об обеспечении готовности сил и средств гражданской обороны в части функционирования ОПК.

Предметом проверок также являются:

- законность правовых актов, издаваемых в сфере ОПК;

- исполнение требований закона при определении и изменении начальной цены на поставляемую в рамках ГОЗ продукцию, работы по модернизации ОПК, при определении фактических затрат, связанных с выполнением работ или поставкой продукции;

- соблюдение ограничений в отношении привлекаемых к исполнению ГОЗ и ФЦП организаций;

- исполнение головным исполнителем, исполнителем обязанностей по открытию отдельных счетов для операций в рамках исполнения ГОЗ и раздельному учету результатов финансово-хозяйственной деятельности;

осуществление государственным заказчиком, головным исполнителем, исполнителем контроля за сроками выполнения государственных контрактов в рамках исполнения ГОЗ и ФЦП в области обороны и безопасности для обеспечения нужд организаций ОПК;

выявление схем хищения денежных средств, предназначенных для исполнения ГОЗ и ФЦП, установление контрагентов, не имеющих производственных мощностей для выполнения работ или изготовления продукции, юридических и физических лиц, аффилированных с заказчиком.

Проверки в отношении организаций ОПК, включенных в сводный реестр, проводятся с изучением всех вопросов исполнения действующего законодательства, комплексно.

Объектами прокурорского надзора в рассматриваемой сфере являются:

государственные заказчики (федеральные органы исполнительной власти, МВД России, Федеральная служба исполнения наказаний (ФСИН России) и др.); включенные в сводный перечень организаций ОПК организации, разрабатывающие, производящие, ремонтирующие и утилизирующие вооружение, военную и специальную технику, а также производящие вещевое имущество, продукцию и услуги, и организации, в состав активов которых входят контрольные пакеты акций ранее указанных организаций; организации, принимающие участие в системе кооперации по государственным контрактам на выполнение ГОЗ, государственных программ и ФЦП в области обороны и безопасности государства; организации, содержащие и использующие сооружения гражданской обороны, находящиеся на территории промышленных предприятий, задействованных в сфере ОПК; ответственные хранители и организации системы государственного материального резерва; органы, осуществляющие контроль: Росфинмониторинг, ФНС России, ФАС России, Федеральное казначейство.

Органам военной прокуратуры поднадзорны Министерство обороны Российской Федерации, ФСБ России, Росгвардия, МЧС России, Федеральная служба по техническому и экспортному контролю и другие федеральные органы исполнительной власти; органы военного управления и военные представители; подведомственные Министерству обороны Российской Федерации и включенные в сводный реестр организации ОПК (например, АО «Главное управление обустройства войск»).

Эффективность при осуществлении прокурорского надзора в сфере ОПК может быть достигнута при системном взаимодействии территориальных и военных прокуроров. Получая информацию об угрозе неисполнения государственного контракта или о нарушениях при исполнении законов в сфере ГОЗ на предприятиях, не являющихся поднадзорными военным прокурорам, соответствующие материалы направляются в прокуратуры субъектов Российской Федерации, приравненные к ним специализированные прокуратуры для принятия мер согласно компетенции. Прокуроры субъектов Российской Федерации и приравненные к ним специализированные прокуроры, в свою очередь, выявляя нарушения в деятельности военных представительств, органов военного управления, информируют об этом военных прокуроров.

Состояние законности в сфере ОПК и результаты работы по обеспечению законности в этой сфере анализируются Генеральной прокуратурой Российской Федерации каждое полугодие в целях определения актуальных проблем и разработки предложений по их решению.

§ 3. Типичные нарушения закона в сфере оборонно-промышленного комплекса

Типичными нарушениями закона в сфере ОПК являются:
нецелевое расходование средств ГОЗ, их хищение;
завышение цен на продукцию с участием фирм-однодневок, с использованием теневых схем;

использование контрафактных комплектующих и материалов при изготовлении продукции для нужд обороноспособности государства;

несоблюдение требований технических условий на продукцию военного и специального назначения, влекущее утрату тактико-технических характеристик создаваемой продукции и снижение ее качества;

неисполнение или несвоевременное исполнение обязательств по государственному контакту;

нарушение требований закона, обязывающего вести отдельный учет финансово-хозяйственной деятельности;

неиспользование отдельного банковского счета для расчетов;

непринятие мер по охране результатов интеллектуальной деятельности, нарушение прав работников на вознаграждение за созданные объекты интеллектуальной собственности;

нарушение закона при использовании сведений, составляющих государственную тайну;

нарушение порядка обращения со служебной информацией ограниченного доступа;

нарушение закона при использовании объектов обороны;

непоступление денежных средств от головного исполнителя ГОЗ исполнителю, который своевременно исполнил свои обязательства по контракту.

§ 4. Особенности применения мер прокурорского реагирования на нарушения закона в сфере оборонно-промышленного комплекса

Меры прокурорского реагирования должны быть направлены на пресечение нарушений и привлечение виновных лиц к дисциплинарной, административной (по ч. 4.1 ст. 7.32, ст. 13.12, 13.13, 14.49, 14.55, 14.55.1, 14.55.2, 15.37, 15.39, 15.40, 15.40.1, 19.4.2, 20.7 КоАП РФ) и уголовной ответственности (по ст. 201.1, 285, 285.1, 285.4, 286, 290, 293 УК РФ и по иным статьям, перечисленным в Перечне № 24 преступлений, связанных с оборонно-промышленным комплексом, утвержденным совместным Указанием Генерального прокурора Российской Федерации № 35/11 и МВД России № 1 от 24 января 2020 г.).

При этом восстановлению законности в рассматриваемой сфере способствует использование полномочий по обращению в суд при наличии оснований, предусмотренных ГПК РФ, КАС РФ, АПК РФ, УПК РФ, с применением следующих способов защиты: признание сделок недействительными и применение последствий их недействительности; истребование из чужого незаконного владения публичной собственности; оспаривание правовых актов, решений и действий (бездействия) органов власти и их должностных лиц; возмещение причиненного государству ущерба; признание недействительным патента в части указания патентообладателя.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. : текст с изм. и доп. на 1 июля 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2. Бюджетный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ : введен в действие Федеральным законом от 9 июля 1999 г. № 159-ФЗ (с изм. и доп. на 26 апр. 2007 г.) : текст с изм. и доп. на 22 дек. 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть четвертая : Федеральный закон от 18 декабря 2006 г. № 230-ФЗ : введен в действие Федеральным законом от 18 декабря 2006 г. № 231-ФЗ (с изм. и доп. на 30 дек. 2015 г.) : текст с изм. и доп. на 24 июля 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

4. Жилищный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ : введен в действие Федеральным законом от 29 декабря 2004 г. № 189-ФЗ (с изм. и доп. на 25 мая 2019 г.) : текст с изм. и доп. на 30 дек. 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

5. Земельный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 21 октября 2001 г. № 136-ФЗ : введен в действие Федеральным законом от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ (с изм. и доп. на 31 июля 2020 г.) : текст с изм. и доп. на 30 дек. 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

6. Кодекс административного судопроизводства : Федеральный закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ : введен в действие Федеральным законом от 8 марта 2015 г. № 22-ФЗ (с изм. и доп. на 23 июня 2016 г.) : текст с изм. и доп. на 8 дек. 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

7. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ : введен в действие Федеральным законом от 30 декабря 2001 г. № 196-ФЗ (с изм. и доп. на 4 февр. 2021 г.) : текст с изм. и доп. на 30 дек. 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

8. Уголовный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ : введен в действие Федеральным законом от 13 июня 1996 г. № 64-ФЗ (с изм. и доп. на 13 июля 2015 г.) : текст с изм. и доп. на 30 дек. 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

9. О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 29 июля 2017 г. № 217-ФЗ : текст с изм. и доп. на 9 нояб. 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

10. О водоснабжении и водоотведении : Федеральный закон от 7 декабря 2011 г. № 416-ФЗ : текст с изм. и доп. на 1 апр. 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

11. О геодезии, картографии и пространственных данных и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 30 декабря 2015 г. № 431-ФЗ : текст с изм. и доп. на 3 авг. 2018 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

12. О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства : Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 209-ФЗ : текст с изм. и доп. на 27 дек. 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

13. О государственной кадастровой оценке : Федеральный закон от 3 июля 2016 № 237-ФЗ : текст с изм. и доп. на 31 июля 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

14. О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации : Федеральный закон от 13 июля 2020 г. № 193-ФЗ. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

15. О государственной регистрации недвижимости : Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ: текст с изм. и доп. на 30 дек. 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

16. О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей : Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ : текст с изм. и доп. на 31 июля 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

17. О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации : Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

18. О государственном материальном резерве : Федеральный закон от 29 декабря 1994 г. №79-ФЗ : текст с изм. и доп. на 27 дек. 2019 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

19. О государственном оборонном заказе : Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 275-ФЗ : текст с изм. и доп. на 8 дек. 2020 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

20. О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения : Федеральный закон

от 16 июля 1998 г. № 101-ФЗ : текст с изм. и доп. на 31 июля 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

21. О государственных и муниципальных унитарных предприятиях : Федеральный закон от 2 ноября 2002 г. № 161-ФЗ : текст с изм. и доп. на 23 нояб. 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

22. О деятельности по приему платежей физических лиц, осуществляемой платежными агентами : Федеральный закон от 3 июня 2009 г. № 103-ФЗ : текст с изм. и доп. на 27 дек. 2019 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

23. О естественных монополиях : Федеральный закон от 18 авг. 1995 г. № 147-ФЗ : текст с изм. и доп. на 29 июля 2017 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

24. О защите прав потребителей : Закон Российской Федерации от 7 февр. 1992 г. № 2300-1 : текст с изм. и доп. на 8 дек. 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

25. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля : Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ : текст с изм. и доп. на 8 дек. 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

26. О землеустройстве : Федеральный закон от 18 июня 2001 г. № 78-ФЗ : текст с изм. и доп. на 3 авг. 2018 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

27. О кадастровой деятельности : Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ : текст с изм. и доп. на 30 дек. 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

28. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ : текст с изм. и доп. на 30 дек. 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

29. О крестьянском (фермерском) хозяйстве : Федеральный закон от 11 июня 2003 г. № 74-ФЗ : текст с изм. и доп. на 29 дек. 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

30. О лицензировании отдельных видов деятельности : Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ : текст с изм. и доп. на 31 июля 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

31. О личном подсобном хозяйстве : Федеральный закон от 7 июля 2003 г. № 112-ФЗ : текст с изм. и доп. на 3 авг. 2018 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

32. О мелиорации земель : Федеральный закон от 10 января 1996 г. № 4-ФЗ : текст с изм. и доп. на 8 дек. 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

33. О несостоятельности (банкротстве) : Федеральный закон от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ : текст с изм. и доп. на 30 дек. 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

34. О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую : Федеральный закон от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ : текст с изм. и доп. на 1 мая 2019 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

35. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации : Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ : текст с изм. и доп. на 27 дек. 2018 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

36. О поставках продукции для федеральных государственных нужд : Федеральный закон от 13 декабря 1994 г. № 60-ФЗ : текст с изм. и доп. на 13 июля 2015 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

37. О приватизации государственного и муниципального имущества : Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ : текст с изм. и доп. на 31 июля 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

38. О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации : Закон Российской Федерации от 4 июня 1991 г. № 1541-1 : текст с изм. и доп. на 20 дек. 2017 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

39. О прокуратуре Российской Федерации : Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 : текст с изм. и доп. на 30 дек. 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

40. О противодействии коррупции : Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ : текст с изм. и доп. на 30 дек. 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

41. О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма : Федеральный закон от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ : текст с изм. и доп. на 30 дек. 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

42. О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации : Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ : текст с изм. и доп. на 30 дек. 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

43. О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения : Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ : текст с изм. и доп.

на 13 июля 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

44. О свободном порте Владивосток : Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 212-ФЗ : текст с изм. и доп. на 15 окт. 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

45. О теплоснабжении : Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ : текст с изм. и доп. на 8 дек. 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

46. О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации : Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ : текст с изм. и доп. на 23 нояб. 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

47. О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства : Федеральный закон от 21 июня 2007 г. № 185-ФЗ : текст с изм. и доп. на 30 дек. 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

48. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ : текст с изм. и доп. на 11 окт. 2018 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

49. Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 19 июля 2011 г. № 246-ФЗ : текст с изм. и доп. на 16 дек. 2019 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

50. Об обороне : Федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ : текст с изм. и доп. на 8 дек. 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

51. Об обороте земель сельскохозяйственного назначения : Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ : текст с изм. и доп. на 6 июня 2019 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

52. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ : текст с изм. и доп. на 30 дек. 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

53. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ : текст с изм. и доп. на 29 дек. 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

54. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг : Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ : текст с изм. и доп. на 30 дек. 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

55. Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 22 июля 2008 г. № 159-ФЗ. ФЗ : текст с изм. и доп. на 8 дек. 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»

56. Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации : Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ : текст с изм. и доп. на 28 нояб. 2015 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

57. Об электроэнергетике : Федеральный закон от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ : текст с изм. и доп. на 30 дек. 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

58. Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ : текст с изм. и доп. на 26 июля 2019 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

59. О некоторых вопросах государственного управления и контроля в сфере государственного оборонного заказа вооружения, военной, специальной техники и материальных средств : Указ Президента Российской Федерации от 8 сентября 2014 г. № 613 : текст с изм. и доп. на 15 мая 2018 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

60. О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года : Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 : текст с изм. и доп. на 21 июля 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

61. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : Постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 : текст с изм. и доп. на 10 июля 2017 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

62. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие оборонно-промышленного комплекса» : Постановление Правительства Российской Федерации от 16 мая 2016 г. № 425-8 :

текст с изм. и доп. на 13 марта 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

63. Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации : Постановление Правительства Российской Федерации от 19 августа 2011 г. № 694. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

64. О некоторых вопросах организации прокурорского надзора в связи с принятием Федерального закона от 07.03.2017 № 27-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О прокуратуре Российской Федерации”» : Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 17 марта 2017 г. № 172. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

65. О Порядке формирования органами прокуратуры Российской Федерации ежегодного сводного плана проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей : Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 8 ноября 2019 г. № 783 : текст с изм. и доп. на 17 дек. 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

66. О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления : Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 17 сентября 2007 г. № 144 : текст с изм. и доп. на 26 авг. 2019 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

67. О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур : Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 7 мая 2008 г. № 84 : текст с изм. и доп. на 21 авг. 2019 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

68. О реализации 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» : Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 27 марта 2009 г. № 93 : текст с изм. и доп. на 20 мая 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

69. О совершенствовании прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства органами государственной власти, местного самоуправления, иными органами и организациями : Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 21 июня 2013 г. № 252. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

70. Об организации надзора за деятельностью Следственного комитета Российской Федерации вне уголовно-процессуальной сферы : Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 9 февраля 2012 г. № 39 : текст с изм. и доп. на 27 мая 2015 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

71. Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов : Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 28 декабря 2009 г. № 400 : текст с изм. и доп. на 13 марта 2018 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

72. Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления : Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 2 октября 2007 г. № 155 : текст с изм. и доп. на 20 февр. 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

73. Об организации прокурорского надзора за исполнением законов в жилищно-коммунальной сфере : Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 3 марта 2017 г. № 140 : текст с изм. и доп. на 16 дек. 2019 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

74. Об организации прокурорского надзора за исполнением законов в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию экстремистской деятельности и терроризма : Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 8 февраля 2017 г. № 87. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

75. Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи : Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 26 ноября 2007 г. № 188. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

76. Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии терроризму : Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 17 мая 2018 г. № 295. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

77. Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина : Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 7 декабря 2007 г. № 195 : текст с изм. и доп. на 21 июня 2016 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

78. Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии экстремистской деятельности : Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 21 марта 2018 г. № 156. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

79. Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции : Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 29 августа 2014 г. № 454 : текст с изм. и доп. на 9 марта 2017 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

80. Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства при реализации национальных проектов : Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 14 марта 2019 г. № 192. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

81. Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности : Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 31 марта 2008 г. № 53 : текст с изм. и доп. на 5 дек. 2017 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

82. Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке обработки в органах прокуратуры Российской Федерации персональных данных, полученных в связи с осуществлением прокурорского надзора : Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 22 ноября 2013 г. № 506. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

83. Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации : Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 30 января 2013 г. № 45 : текст с изм. и доп. на 2 дек. 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

84. Об утверждении Регламента Генеральной прокуратуры Российской Федерации : Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 11 мая 2016 г. № 276 : текст с изм. и доп. на 23 дек. 2019 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

85. Об участии органов прокуратуры в законопроектной работе законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и нормотворческой деятельности органов местного самоуправления : Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 24 ноября 2008 г. № 243 : текст с изм. и доп. на 15 марта 2018 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

86. Об активизации прокурорского надзора за исполнением требований законодательства о целевом использовании бюджетных средств : Указание Генерального прокурора Российской Федерации от 18 марта 2020 г. № 170/7. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

87. Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства в таможенной сфере : Указание Генерального прокурора Российской Федерации от 27 апреля 2018 г. № 254/23. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

88. Организация работы прокурора по надзору за исполнением законодательства об административных правонарушениях : методические рекомендации / Генеральная прокуратура Российской Федерации // Письмо от 27 февраля 2004 г. № 36-12-2004. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

89. Арсланбекова, А. З. Проблемы обеспечения конституционных положений о законности в налоговой сфере / А. З. Арсланбекова // Юридический вестник Дагестанского государственного университета. — 2014. — № 1. — ISSN 2224-0241. — С. 44—46.

90. Винокуров, Ю. Е. Прокурорский надзор : практикум / Ю. Е. Винокуров, А. Ю. Винокуров ; под общ. ред. А. Ю. Винокурова. — 2-е изд., перераб. и доп. — Москва : Юрайт, 2019. — 181, [1] с. — (Бакалавр. Специалист. Магистр). — ISBN 978-5-534-06060-7. — URL: <https://urait.ru/book/prokurorskiy-nadzor-praktikum-444029/> (дата обращения: 04.01.2021).

91. Дицевич, Я. Б. Прокурорский надзор за исполнением земельного законодательства : учеб.-метод. пособие / Я. Б. Дицевич. — Иркутск : Иркут. юрид. ин-т (фил.) Акад. Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2010. — 55 с.

92. Коряченцова, С. И. Особенности прокурорского надзора за исполнением законов налоговыми органами при осуществлении налогового контроля / С. И. Коряченцова // Криминалисть. — 2017. — № 1 (20). — С. 46—50.

93. Прокурорская проверка. Методика и тактика проведения : учеб. пособие для бакалавриата, специалитета, магистратуры / Е. А. Бурмистрова, И. И. Головки, О. Н. Коршунова [и др.] ; под ред. О. Н. Коршуновой. — 2-е изд., испр. и доп. — Москва : Юстиция, 2019. — 408 с. — ISBN 978-5-4365-3179-3.

94. Настольная книга прокурора. Практ. пособие. В 2 ч. Ч. 1 / Э. Р. Аберхаев, Л. И. Александрова, Б. В. Андреев [и др.] ; под общ. ред. О. С. Капинус, С. Г. Кехлерова. — 5-е изд., перераб. и доп. — Москва :

Юрайт, 2019. — 481, [1] с. — (Профессиональная практика). — ISBN 978-5-534-08135-0. — URL: <https://biblio-online.ru/bcode/434279/> (дата обращения: 04.01.2021).

95. Настольная книга прокурора. Практ. пособие. В 2 ч. Ч. 2 / Э. Р. Аберхаев, Л. И. Александрова, Б. В. Андреев [и др.] ; под общ. ред. О. С. Капинус, С. Г. Кехлерова. — 5-е изд., перераб. и доп. — Москва : Юрайт, 2019. — 433, [1] с. — (Профессиональная практика). — ISBN 978-5-534-08136-7. — URL: <https://biblio-online.ru/bcode/434280/> (дата обращения: 04.01.2021).

96. Омаров, А. О. Роль и место прокуратуры РФ в укреплении работы органов государственной власти: конституционно-правовой аспект / А. О. Омаров // Юридический вестник Дагестанского государственного университета. — 2004. — № 1. — ISSN 2224-0241. — С. 106—107.

97. Паламарчук, А. В. Особенности прокурорского надзора в условиях экономических санкций / А. В. Паламарчук // Законность. — 2015. — № 3. — ISSN 0869-4486. — С. 3—6.

98. Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере экономики : сб. метод. материалов Акад. Генеральной прокуратуры Российской Федерации. — Москва : АГП РФ, 2010. — 875 с.

99. Прокурорский надзор за исполнением земельного законодательства : учеб. пособие для обучающихся по программе ДПО / Э. Р. Исламова, С. И. Коряченцова, В. В. Лавров. — Санкт-Петербург : С.-Петерб. юрид. ин-т (фил.) Акад. Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2017. — 104 с.

100. Прокурорский надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации, исполнением законов и законностью правовых актов : учеб. пособие / И. И. Головкин, Э. Р. Исламова, С. И. Коряченцова, Д. М. Плугарь. — Санкт-Петербург : С.-Петерб. юрид. ин-т (фил.) Акад. Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2017. — 100 с.

101. Шобухин, В. Ю. Надзор за исполнением законов в сфере экономики как одно из приоритетных направлений прокурорской деятельности: состояние, актуальные проблемы и перспективы / В. Ю. Шобухин // Бизнес, менеджмент и право. — 2015. — № 2 (32). — ISSN 2072-1722. — С. 84—86.

Учебное издание

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР
ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ КОНСТИТУЦИИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ,
ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ
И ЗАКОННОСТЬЮ ПРАВОВЫХ АКТОВ

Учебное пособие

Часть 2

Редактор *Н. Я. Елкина*

Компьютерная верстка и правка *Т. И. Павловой*

Подписано в печать 26.04.2021. Формат 60х90/16.
Печ. л. 7,5. Тираж 500 экз. (1-й з-д 1—105). Заказ 10/21.

Отдел научной информации и издательской деятельности
Санкт-Петербургского юридического института (филиала)
Университета прокуратуры Российской Федерации

Отпечатано в Санкт-Петербургском юридическом институте (филиале)
Университета прокуратуры Российской Федерации
191014, Санкт-Петербург, Литейный просп., 44