

На правах рукописи

Субанова Наталья Викторовна

**ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРИКЛАДНЫЕ ОСНОВЫ
ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА
ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ О РАЗРЕШИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЕ**

Специальности:

12.00.11 — Судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная
и правоохранительная деятельность;

12.00.14 — Административное право, административный процесс

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени

доктора юридических наук

Москва — 2014

Работа выполнена в федеральном государственном казенном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации»

Научный консультант: доктор юридических наук, профессор
Мелехин Александр Владимирович

**Официальные
оппоненты:**

Гущин Владимир Захарович,
доктор юридических наук, профессор,
ФГБОУ ВПО «Российский экономический
университет имени Г.В. Плеханова», профессор
кафедры гражданского и трудового права;

Старостин Сергей Алексеевич,
доктор юридических наук, профессор,
ФГБОУ ВПО «Московский государственный
юридический университет имени О.Е. Кутафина
(МГЮА)», профессор кафедры административного
права и процесса;

Шергин Анатолий Павлович,
доктор юридических наук, профессор, ФГКУ
«Всероссийский научно-исследовательский институт
Министерства внутренних дел Российской
Федерации», главный научный сотрудник.

Ведущая организация: ФГБОУ ВПО «Российская академия народного
хозяйства и государственной службы при
Президенте Российской Федерации»

Защита состоится 30 сентября 2014 года в 12 ч. 00 мин. на заседании диссертационного совета Д 170.001.01 при Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации по адресу: 123022, город Москва, улица 2-я Звенигородская, дом 15, конференц-зал.

С диссертацией и авторефератом можно ознакомиться в библиотеке и на сайте Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации по адресу: 123022, г. Москва, улица 2-я Звенигородская, дом 15, сайт <http://www.agprf.org>.

С электронной версией автореферата можно ознакомиться на сайте Высшей аттестационной комиссии при Министерстве образования и науки Российской Федерации <http://vak.ed.gov.ru>.

Автореферат разослан 27 июня 2014 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета

Харитонов С. С.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Глобальные тенденции развития российского общества и государства, баланс публичных и частных интересов обуславливают необходимость модернизации государственного управления, осуществляемого органами исполнительной власти в Российской Федерации, неотъемлемым звеном которого является разрешительная система. Кардинальное преобразование экономического и политического строя страны, декларация свободы предпринимательства, реформирование сферы государственного строительства в постсоветский период явились мощным импульсом для многогранного развития и совершенствования разрешительной системы. В своем Послании Федеральному собранию 12 декабря 2013 года Президент Российской Федерации В.В. Путин прямо указал на необходимость «навести порядок с разрешительными процедурами»¹.

В настоящее время разрешительная система представляет собой многосферный сложно организованный механизм контролирующих органов, воздействующий на невластных субъектов. В рамках разрешительной системы ежегодно рассматриваются сотни тысяч обращений соискателей разрешений и проводится множество проверок. Так, ФМС России в 2013 г. выдано 1 273 984 разрешения на работу, оформлено 1 537 832 патента. Как следует из доклада Минэкономразвития России «О лицензировании отдельных видов деятельности в Российской Федерации», в 2013 г. в реестрах лицензий содержалось более 920 тыс. действующих лицензий, предоставленных на 72 вида деятельности². В 2012 и 2013 гг. органами МВД России ежегодно проводилось более 5 млн проверок обеспечения сохранности оружия гражданами и юридическими лицами, имеющими соответствующие лицензии и разрешения.

Повышенный коррупционный риск разрешительной сферы обуславливает определяющее значение принципа законности разрешительной системы с

¹Российская газета. 2013.13 дек.

²URL:http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/4b6b50004fb085db8a11ff67296c3d88/doklad_licenzirovanie.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=4b6b50004fb085db8a11ff67296c3d88 (дата обращения: 28.08.2013).

позиции реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина, развития предпринимательства, улучшения инвестиционного климата на территории страны, обеспечения безопасности личности, общества и государства в целом.

Вместе с тем недостатки, пробелы и нестабильность законодательства Российской Федерации, регламентирующего разрешительную систему, ненадлежащее регулирование деятельности по предоставлению разрешений и осуществлению государственного контроля (надзора), обеспечивающего ее функционирование и конкретных разрешительных процедур, создают предпосылки для нарушений законов, прав и свобод человека и гражданина.

Так, по мнению 71,8 % респондентов из числа 973 опрошенных прокурорских работников в 15 субъектах Российской Федерации, распространены нарушения законов в сфере реализации разрешительных полномочий органами власти. Недостатки государственного контроля (надзора) способствуют распространению деятельности без необходимых разрешений в различных сферах общественной жизни. По данным Генеральной прокуратуры Российской Федерации, в 2012 г. случаи строительства жилых домов без разрешительных документов выявлены практически во всех регионах России. Утвержденная Президентом Российской Федерации Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г.³ содержит информацию о ежегодном осуществлении в стране трудовой деятельности от 3 до 5 млн иностранных граждан без официального разрешения.

В большинстве субъектов Российской Федерации сохраняется практика формирования так называемых административных барьеров для предпринимательской деятельности с использованием разрешительных процедур. На всех уровнях публичной власти принимаются незаконные нормативные правовые акты, регламентирующие осуществление разрешительной системы. Преодоление этой негативной ситуации рассматривается как одна из важнейших задач органов власти.

³ URL: <http://www.kremlin.ru/news/15635> (дата обращения: 28.08.2013).

В деятельности органов государственной власти и местного самоуправления укоренилась практика избыточного администрирования, усложнения и затягивания разрешительных процедур, навязывания платных услуг, незаконного отказа гражданам в реализации их прав. Вместе с тем неисполнение указанными органами возложенных законами полномочий по обеспечению разрешительного порядка ставит под угрозу безопасность граждан.

Нарушения порядка функционирования разрешительной системы способствуют риску развития чрезвычайных ситуаций, гибели людей, нанесения ущерба имуществу и загрязнения окружающей среды. Без прохождения необходимых разрешительных процедур эксплуатируются опасные производственные объекты. Факты осуществления деятельности в отсутствие необходимых разрешений получили распространение на всех видах транспорта. Допускается неправомерное предоставление соискателям разрешений на оружие.

Неслучайно в последние годы получили широкий общественный резонанс повлекшие человеческие жертвы и (или) причинение значительного имущественного ущерба происшествия, связанные с несоблюдением установленного порядка разрешительной системы, в том числе при перевозке пассажиров внутренним водным транспортом. Так, более чем на трехстах водных судах, прошедших освидетельствование в Российском Речном регистре, прокурорами выявлены грубые нарушения, которые могли привести к аварии и гибели людей.

Деформации состояния законности в рассматриваемой сфере способствуют возникновению негативных социальных последствий. Поэтому для предотвращения социальной напряженности, снижения числа правонарушений и преступлений в Российской Федерации органам прокуратуры предстоит обеспечить надзор за неукоснительным исполнением требований законодательства, регламентирующего порядок получения разрешений на соответствующие виды деятельности (действия), в том числе в миграционной сфере.

Таким образом, развитие демократических начал в жизни общества, усиление правозащитной роли государства, обеспечение верховенства закона, защиты общества и личности от нарастающих угроз безопасности ставят задачу укрепления законности в сфере осуществления разрешительной системы в число приоритетных и определяют значение прокурорского вмешательства. Внимание прокуроров сосредоточено в первую очередь на выявлении, устранении и предупреждении нарушений законов, допускаемых органами государственной власти и местного самоуправления при выполнении разрешительных процедур, побуждении их к надлежащему исполнению возложенных законом полномочий.

Проблемы прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе определяют: недостаточная доктринальная проработка института разрешительной системы (включая отсутствие единообразного понятийного аппарата, теоретического определения круга ее участников, форм разрешительной деятельности и пр.); сложность, недостатки и значительный массив правовой материи, создающей законодательную основу разрешительной системы; недостаточное организационное обеспечение данного направления надзора, объекты которого обладают специфической множественностью; несовершенство правовых основ прокурорско-надзорной деятельности.

Модернизация разрешительной системы и связанная с этим корректировка правоприменительной практики органов исполнительной власти, формирование институциональной среды инновационного социально ориентированного типа развития государства, повышение эффективности государственного управления, комплексная оптимизация предоставления государственных и муниципальных услуг, формирование стратегических основ противодействия коррупции и национальной безопасности, обеспечение режима наибольшего инвестиционного благоприятствования и защиты прав субъектов предпринимательства, неудовлетворительное состояние законности и недостатки правового регулирования в рассматриваемой сфере обуславливают актуальность диссертационного исследования и требуют глубокого изучения

сущности и предназначения прокурорского надзора на данном направлении, выработки новых, соответствующих реалиям современной ситуации, научных решений в целях повышения стабилизирующего воздействия практики прокурорского надзора на сферу публичного администрирования, обеспечения верховенства закона.

Объектом исследования являются совокупность правоотношений, возникающих и развивающихся в сфере осуществления разрешительной системы Российской Федерации и прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе в Российской Федерации, закономерности и перспективы развития прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе, требующие научного обоснования.

Предмет исследования – надзорная деятельность прокуратуры Российской Федерации по обеспечению верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов общества и государства в сфере осуществления разрешительной системы; административно-правовые нормы, регулирующие разрешительную систему; нормативные положения, регламентирующие прокурорский надзор за исполнением законов о разрешительной системе; правоприменительная практика, представленная в официальных документах и материалах.

Целью исследования является разработка совокупности теоретических положений и практических рекомендаций, имеющих существенное значение для создания правовых и организационных основ прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе в Российской Федерации.

Задачи исследования:

1) с учетом результатов изучения теоретических основ разрешительной системы осуществить комплексный анализ становления, развития и современного состояния законодательства о разрешительной системе в Российской Федерации;

2) обосновать социально-правовое значение прокурорского надзора в обеспечении законности в сфере осуществления разрешительной системы с учетом современного состояния законности и прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе, типичных нарушений законов о разрешительной системе (как индикатора состояния законности); соотношение прокурорского надзора и государственного контроля (надзора) в сфере осуществления разрешительной системы в Российской Федерации;

3) раскрыть цели и задачи прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе как нового приоритетного направления прокурорского надзора в Российской Федерации;

4) определить предмет прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе в Российской Федерации;

5) разработать исходные научные положения об объектах и субъектах прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе в Российской Федерации;

6) выявить особенности прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе (как направления предупреждения правонарушений и противодействия коррупции);

7) определить теоретические и прикладные проблемы реализации компетенции прокурора по надзору за исполнением законов о разрешительной системе в Российской Федерации;

8) раскрыть теоретические и прикладные проблемы, возникающие при выявлении прокурором нарушений законов о разрешительной системе и применении им мер реагирования на выявленные нарушения законов в Российской Федерации;

9) определить пути совершенствования правовых основ прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе в Российской Федерации;

10) определить пути совершенствования организационной основы прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе в Российской Федерации;

11) разработать научные положения по дальнейшему совершенствованию законодательства о разрешительной системе, определяющего предмет прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе в Российской Федерации;

12) сформулировать предложения по совершенствованию прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе как средства укрепления законности в сфере государственного управления в Российской Федерации.

Степень научной разработанности темы диссертационного исследования. Несмотря на отсутствие диссертационных исследований по исследуемой теме, необходимо отметить высокий уровень научной проработки вопросов организации и осуществления надзорной деятельности органов прокуратуры в работах различных лет, оказавших влияние на формирование научной позиции автора. К числу таких работ относятся диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук: В.С. Тадевосяна «Прокурорский надзор в СССР» (М., 1958); В.К. Звирбуля «Научные основы деятельности прокуратуры по борьбе с преступностью» (М., 1969); А.Д. Берензона «Основные направления совершенствования общего надзора советской прокуратуры» (М., 1977); В.В. Долежана «Проблемы компетенции прокуратуры» (М., 1991); Ю.Е. Винокурова «Проблемы повышения эффективности общего надзора военной прокуратуры» (М., 1991); В.П. Рябцева «Концептуальные проблемы организации и функционирования прокуратуры» (М., 1991); В.Г. Бессарабова «Прокуратура в системе государственного контроля Российской Федерации» (М., 2001); А.Х. Казариной «Теоретические и прикладные проблемы прокурорского надзора за исполнением законов экономической направленности» (М., 2009) и др.

Вопросы осуществления прокурорского надзора в дореволюционный период подробно рассмотрены в работах Н.В. Муравьева «Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности. Пособие для прокурорской службы» (Т. 1. Прокуратура на Западе и в России. М., 1889); А.Д. Градовского «Высшая администрация России XVIII столетия и генерал-прокуроры» (СПб., 1866); К.В. Верховского «Служба прокурорского надзора: прокурор и товарищ прокурора окружного суда (опыт практики)» (Ч. 1. Тифлис, 1906); В.И. Веретенникова «Очерки истории генерал-прокуратуры в России до екатерининского времени» (Харьков, 1915); исследованиях С.М. Казанцева, А.Г. Звягинцева и Ю.Г. Орлова, а также монографических изданиях XIX – начала XX вв., посвященных различным отраслям права (в том числе Ф.В. Тарановского, А.Д. Градовского, С.А. Корфа), значительного числа научных юридических публикаций того времени, затрагивающих вопросы организации судоустройства и судопроизводства (А. Тимановского, С.Г. Громачевского) и др.

Некоторые аспекты прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе (применительно к отдельным сферам ее функционирования) отражены в диссертациях на соискание ученой степени доктора юридических наук: А.Ю. Винокурова «Проблемы совершенствования природоохранной деятельности прокуратуры Российской Федерации» (М., 2006), А.Г. Залужного «Правовое регулирование и прокурорский надзор в сфере отношений государства и религиозных объединений (теория, законодательство, обеспечение законности)» (М., 2005).

Недостаточная теоретическая проработка института разрешительной системы обусловила обращение автора к соответствующей проблематике. Непосредственно посвященные разрешительной системе исследования на уровне диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук в настоящее время отсутствуют, несмотря на значительное число иных научных публикаций по данной теме.

В то же время вопросы осуществления отдельных форм разрешительной деятельности, функционирования разрешительной системы в конкретных

сферах исследованы, например, в докторских диссертациях Е.Д. Шелковниковой «Теоретические основы и проблемы совершенствования деятельности органов внутренних дел в области контроля за оборотом оружия» (М., 1999), А.Б. Багандова «Административно-правовой механизм лицензирования в Российской Федерации» (М., 2009). Существенное влияние на разработку теоретических основ разрешительной системы оказало исследование С.С. Маилян административно-правовых режимов⁴. Методы разрешительного воздействия изучены Д.В. Осинцевым в числе методов административно-правового воздействия⁵.

Следует отметить, что вопросы прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе в приведенных работах не затрагивались либо не имели самостоятельного характера.

Методологической основой исследования являются общенаучные, частнонаучные и специальные методы получения новых знаний об объекте и предмете исследования. В частности, использованы конкретно-социологические методы исследования (анализ документов и официальных материалов, письменные и устные опросы, включенное наблюдение). Динамика показателей прокурорского надзора изучена с помощью метода статистического анализа. При исследовании разрешительной системы применялся системный метод. Исследование генезиса формирования законодательства о разрешительной системе, возникновения и развития прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе проводилось с использованием историко-правового метода.

Теоретическая основа исследования сформирована с учетом концептуальных положений, содержащихся в работах признанных специалистов в области прокурорского надзора: П.Д. Альбицкого, А.И. Алексева, Т.А. Ашурбекова, В.И. Баскова, С.Г. Березовской, А.Д. Берензона,

⁴ *Маилян С.С.* Административно-правовые режимы в теории административного права и практике государственного управления правоохранительной деятельностью: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2002.

⁵ *Осинцев Д.В.* Методы административно-правового воздействия: дис... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2013.

В.Г. Бессарабова, И.С. Викторова, Ю.Е. Винокурова, А.Ю. Винокурова, С.И. Герасимова, В.В. Гаврилова, В.Н. Григоренко, В.З. Гущина, В.Г. Даева, А.И. Долговой, В.В. Долежана, Т.А. Дикановой, Е.Р. Ергашева, В.К. Звирбуля, Р.Н. Зинурова, А.Г. Звягинцева, А.Х. Казариной, В.В. Ключкова, Б.В. Коробейникова, Ф.М. Кобзарева, А.Ф. Козусева, А.Н. Ларькова, В.Д. Ломовского, М.Н. Маршунова, В.Г. Мелкумова, Л.А. Николаевой, В.П. Рябцева, А.П. Сафонова, К.Ф. Скворцова, А.Ф. Смирнова, А.Я. Сухарева, В.С. Тадевояна, В.И. Шинда, М.С. Шалумова, В.Б. Ястребова и др.

Неотъемлемым элементом исследования стал анализ научных трудов ведущих ученых по проблемам административного права: А.Б. Агапова, А.П. Алехина, Д.Н. Бахраха, В.П. Беляева, К.С. Бельского, А.Б. Багандова, И.Л. Бачило, Т.М. Бялкиной, А.С. Дугенца, А.Н. Дерюги, М.И. Еропкина, С.М. Зырянова, И.Б. Кардашовой, Ю.М. Козлова, П.И. Кононова, М.В. Костенникова, Б.М. Лазарева, А.Е. Лунева, С.С. Маиляна, И.В. Максимова, А.В. Мартынова, М.Я. Масленникова, А.В. Мелехина, А.Ф. Ноздрачева, Д.В. Осинцева, И.В. Пановой, Л.Л. Попова, В.И. Ремнева, Б.В. Россинского, В.А. Сапуна, Ю.П. Соловья, Ю.Н. Старилова, М.С. Студеникиной, П.П. Серкова, Л.К. Терещенко, Ю.А. Тихомирова, Т.Я. Хабриевой, Е.Д. Шелковниковой, А.П. Шергина, Ц.А. Ямпольской и др.

Для обоснования теоретических положений в диссертации использованы труды в области философии, теории и истории права, конституционного и гражданского права, авторами которых являются: С.А. Авакьян, С.С. Алексеев, М.И. Байтин, Н.А. Власенко, И.В. Блауберг, С.Н. Братусь, Н.В. Витрук, В.Д. Зорькин, С.М. Казанцев, Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин, В.В. Лазарев, В.В. Лапаева, О.М. Олейник, А.С. Пиголкин, В.Н. Протасов, В.Н. Садовский, И.Н. Сенякин, В.Е. Чиркин, Б.С. Эбзеев, Э.Г. Юдин и др.

Нормативной правовой основой исследования стали общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации, являющиеся составной частью правовой системы Российской Федерации и имеющие отношение к теме исследования;

Конституция Российской Федерации; федеральные конституционные и федеральные законы; указы Президента Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации; приказы и указания Генерального прокурора Российской Федерации; иные нормативные правовые акты Российской Федерации и ее субъектов; модельное законодательство, относящиеся к теме диссертации, а также законодательство о разрешительной системе и о прокуратуре государств – участников СНГ и иных зарубежных стран. Анализ генезиса формирования законодательства о разрешительной системе, становления и развития деятельности прокуратуры по обеспечению законности осуществления разрешительной системы проведен с использованием ранее действовавших опубликованных нормативных правовых актов органов власти и управления (в т.ч. Свода Законов Российской империи, советских конституций, декретов и постановлений съездов Советов, ВЦИК и Президиума ВЦИК, Совнаркома РСФСР и СССР, циркуляров Прокуратуры СССР и союзных республик).

В ходе проведенного исследования автором изучено более 800 нормативных правовых актов и иных официальных документов.

Эмпирическую базу исследования составили: фактические данные, содержащиеся в работах исследователей в области права, политологии и социологии; статистические, информационно-аналитические и иные материалы Генеральной прокуратуры Российской Федерации: справки, информации, обзоры, материалы проверок исполнения законов, статистические формы «П», «ОН», «К», акты прокурорского реагирования за период с 1995 по 2013 г.; аналитические доклады Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, аналитические материалы Координационного совета генеральных прокуроров государств – участников Содружества Независимых Государств, Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации, международных организаций, органов исполнительной власти, органов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ),

общероссийских общественных организаций (в том числе, общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ», общероссийской общественной организации «Российский союз промышленников и предпринимателей») и иных общественных объединений (в том числе, общероссийского общественного фонда «Общественное мнение», регионального общественного фонда «Информатика для демократии» («Фонд ИНДЕМ») и др.) за 1995–2013 гг. Изучено более 1500 документов прокурорской практики из 82 субъектов Российской Федерации (докладных записок, актов прокурорского реагирования, информации и др.).

При проведении ретроспективного анализа деятельности прокуратуры в рассматриваемой сфере использованы материалы и официальные документы органов прокуратуры Российской Федерации, хроники прокурорского надзора, материалы конференций и других форумов, касающиеся прокурорского надзора на определенном историческом этапе его становления.

По разработанным автором специальным анкетам проведен опрос: в 2004 г. – 190 работников органов прокуратуры из 5 субъектов Российской Федерации; в 2011 г. – 973 работника органов прокуратуры из 15 субъектов Российской Федерации. С участием автора в 2014 г. общероссийским общественным фондом «Общественное мнение» проведен опрос 1500 граждан по вопросам разрешительного регулирования предпринимательской деятельности в 100 населенных пунктах 43 субъектов Российской Федерации.

Кроме того, в работе использованы результаты проведенных НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации с участием автора в 2012–2013 гг. анкетных опросов работников органов прокуратуры по различным вопросам прокурорского надзора, имеющим отношение к теме исследования.

Научная новизна исследования проявляется в том, что диссертация представляет собой первую научно-квалификационную работу, в которой на основании выполненных автором исследований разработана совокупность теоретических и прикладных положений об основах прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе в Российской Федерации.

В рамках исследования:

— сформулированы дефиниции понятий: разрешительная система Российской Федерации, разрешительная деятельность, форма разрешительной деятельности, предмет прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе;

— определены: формы разрешительной деятельности в Российской Федерации, властные участники разрешительной системы, объекты прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе, типичные нарушения законов о разрешительной системе;

— проведен комплексный анализ становления и развития законодательства о разрешительной системе в Российской Федерации, по результатам которого сформулированы соответствующие научные положения;

— сформулированы научные положения о современном состоянии законодательства о разрешительной системе, определены недостатки правового регулирования в этой сфере и пути их устранения, что позволило наиболее полно раскрыть теоретические основы прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе, изложить практические рекомендации по его осуществлению;

— выявлены закономерности прокурорско-надзорной деятельности на различных участках, связанных с обеспечением законности осуществления разрешительной системы, что позволило сделать вывод о позиционировании прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе в качестве нового направления прокурорского надзора, выявить факторы его актуализации и обособления;

— раскрыто социально-правовое значение прокурорского надзора в обеспечении верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства в сфере осуществления разрешительной системы;

— определены теоретические проблемы осуществления прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе, в том числе при

реализации полномочий прокурора по надзору за исполнением законов о разрешительной системе;

— разработаны научно обоснованные предложения по совершенствованию законодательства о разрешительной системе, определяющего предмет данного направления прокурорского надзора;

— разработаны научно обоснованные рекомендации по совершенствованию законодательства о прокуратуре (применительно к теме исследования) и механизмов прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе.

На защиту выносятся следующие основные положения:

1. Сформулирована авторская дефиниция понятия разрешительной системы Российской Федерации, под которой понимается урегулированная нормами права совокупность общественных отношений между наделенными властными полномочиями субъектами (властными участниками разрешительной системы), с одной стороны, физическими и юридическими лицами (невластными участниками разрешительной системы) – с другой, возникающих в связи с предоставлением разрешений на осуществление деятельности (действий) и (или) контролем (надзором) за соблюдением ее правил в целях обеспечения безопасности личности, общества и государства.

2. Систематизированы властные участники разрешительной системы (органы исполнительной власти, иные государственные органы и организации, органы местного самоуправления), осуществляющие разрешительную деятельность, понимаемую в качестве урегулированной нормами права подзаконной деятельности по предоставлению разрешений и (или) контролю (надзору) за соблюдением правил разрешительной системы:

1) по принадлежности к аппарату государства, специализированно выполняющему его функции:

- органы государства;
- негосударственные органы, организации;

2) по принадлежности к системе исполнительной власти:

— органы исполнительной власти;

— иные органы государства, негосударственные органы, организации;

3) по характеру полномочий, осуществляемых в рамках разрешительной системы (их направленности):

— органы и организации, предоставляющие разрешения;

— органы и организации, предоставляющие разрешения и осуществляющие контроль (надзор) за соблюдением правил разрешительной системы;

— органы, осуществляющие контроль (надзор) за соблюдением правил разрешительной системы;

4) по результату разрешительной деятельности (ее «завершенности»):

— органы и организации, предоставляющие разрешения;

— органы и организации, предоставляющие «промежуточные» разрешения (необходимые для получения искомого невластным субъектом разрешения).

3. Доказано, что законодательством о разрешительной системе в Российской Федерации пройден сложный длительный путь становления и развития, этапами которого явились: 1) дореволюционный (императорский) (до 1917 г.); 2) советский (1917–1991 гг.); 3) этап первой кодификации лицензионного законодательства (1991–1998 гг.); 4) современный этап (с 1998 г. по настоящее время).

4. Аргументировано, что на современном этапе недостатками правового регулирования в данной сфере, способствующими нарушениям законов и произвольному ограничению прав невластных участников разрешительной системы, являются:

— нестабильность, неопределенность, неупорядоченность правового регулирования разрешительной деятельности;

— отсутствие четкого разграничения полномочий государственных органов по регулированию правил предоставления разрешений;

— отсутствие четкого определения пределов подзаконного регулирования порядка осуществления разрешительной деятельности;

— отсутствие унифицированного порядка осуществления конкретных форм разрешительной деятельности;

— отсутствие единообразных антикоррупционных стандартов для всех властных проявлений разрешительной системы.

5. В целях обеспечения единства и укрепления законности в сфере осуществления разрешительной системы, конкретизации содержания прокурорского надзора, выявления путей его совершенствования исследованы и систематизированы типичные нарушения законов о разрешительной системе, к числу которых можно отнести (в зависимости от допускающих их объектов прокурорского надзора):

— нарушения законов, допускаемые реализующими нормотворческие полномочия органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления при издании нормативных правовых актов (муниципальных правовых актов) о разрешительной системе (издание нормативных правовых актов, устанавливающих разрешительный порядок в случаях, не предусмотренных федеральным законодательством, с нарушением ранее установленного на федеральном уровне порядка и др.);

— нарушения законов, допускаемые наделенными властными полномочиями органами (организациями), их должностными лицами при предоставлении разрешений и (или) осуществлении контроля (надзора) за соблюдением правил разрешительной системы (предоставление разрешений в отсутствие необходимой документации, при фактическом несоответствии статуса и условий деятельности соискателя установленным законодательством требованиям; несоблюдение сроков принятия решения о предоставлении (отказе в предоставлении) разрешения; неправомерный отказ в предоставлении разрешения соискателю, отвечающему установленным законодательством требованиям (по непредусмотренным основаниям), истребование

дополнительных документов для прохождения разрешительной процедуры, формирование иных административных барьеров и др.);

— нарушения законов, допускаемые органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, осуществляющими требующую получения соответствующего разрешения в рамках разрешительной системы деятельность (деятельность в отсутствие установленного разрешения, когда необходимость его получения предусмотрена законодательством; нарушение установленных законодательством условий разрешенной деятельности).

6. Сформулировано авторское определение предмета прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе, под которым понимается соблюдение общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации, Конституции Российской Федерации и исполнение действующих на территории Российской Федерации законов, регулирующих осуществление разрешительной системы (включая регламентацию порядка предоставления конкретных юридически значимых разрешений, реализации форм разрешительной деятельности, государственного контроля (надзора), осуществляемого в рамках функционирования разрешительной системы и обеспечивающего ее действие, правового статуса властных и невластных участников разрешительной системы), в деятельности, действиях (бездействии) и правовых актах перечисленных в законе органов и должностных лиц.

7. Разработаны теоретические основы прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе – а нового приоритетного направления прокурорского надзора, выделение которого среди других направлений надзора обусловлено спецификой общественных отношений, возникающих при осуществлении разрешительной системы, урегулированных разветвленным массивом законодательных норм, регламентирующих предмет надзора и правовой статус участников разрешительной системы (объектов надзора), а правозащитные аспекты определяются необходимостью укрепления

законности в ходе реализации правообеспечительного потенциала разрешительной системы, с одной стороны, и преодоления издержек воздействия на ее невластных субъектов сложно организованного механизма уполномоченных публичной властью органов (должностных лиц) – с другой. Обозначены факторы актуализации и обособления прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе.

8. Научно обосновано особое значение прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе для предупреждения правонарушений и противодействия коррупции, обусловленное спецификой предмета надзора, охватывающего законодательные акты, устанавливающие разрешительный порядок осуществления деятельности (действий), бесконтрольная реализация которых способствует совершению широкого круга правонарушений, и объектов надзора – органов государственного управления, обеспечивающих осуществление разрешительной системы, гарантирующей безопасность личности, общества и государства в условиях повышенного коррупционного риска разрешительной сферы, усугубляемого недостатками в правовом регулировании, что определило потребность разработки автором предложений по распространению сферы проведения прокурорами антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов на все формы разрешительной деятельности, дополнению законодательно установленного круга основных направлений деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции и установлению административной ответственности должностных лиц за несоблюдение требований законодательства при осуществлении разрешительных процедур.

9. Доказана необходимость совершенствования порядка участия прокуроров на всех стадиях производства по делам об административных правонарушениях и оптимизации статистического учета результатов их работы на основе разработанных автором научных положений об использовании прокурором потенциала административного преследования в арсенале его полномочий, имеющих важное значение для правового и организационного

обеспечения прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе (с учетом соотношения прокурорского надзора и административного преследования), что обусловило формулирование соответствующих предложений.

10. Разработаны научные положения, определяющие направления совершенствования правовой и организационной основы прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе в части:

— конкретизации правового регулирования компетенции прокуроров, предмета и объектов надзора;

— процессуализации надзора (включая оптимизацию правового регулирования порядка проведения прокурорских проверок, взаимодействия органов прокуратуры с иными органами путем закрепления в законе нормы, обязывающей государственные органы (органы государственной власти) и органы местного самоуправления направлять в органы прокуратуры информацию о выявленных нарушениях законов в деятельности органов государственного управления (их должностных лиц) – объектов прокурорского надзора);

— формирования методического сопровождения надзора путем подготовки информационной системы «Обеспечение прокурорского надзора за исполнением законов и законностью правовых актов» («АРМ прокурора»), формирования алгоритма прокурорских проверок и др.;

— оптимизации статистического учета и отчетности в целях обеспечения надлежащей информационной базы надзорной деятельности.

11. Разработаны научно обоснованные рекомендации по оптимизации определяющего предмет прокурорского надзора на данном направлении законодательства о разрешительной системе, включающего: исчерпывающее выявление недостатков (коллизий, пробелов) законодательства для формирования единого правового пространства осуществления разрешительной системы путем полной инвентаризации нормативных правовых актов, затрагивающих различные ее аспекты; исключение неопределенности

толкования нормативных правовых актов; обеспечение четкости понятийного аппарата в целях нивелирования возможностей для избыточного административного усмотрения, снижения коррупционных рисков.

12. Разработаны в авторской редакции в порядке *de lege ferenda*:

— предложения по внесению изменений и дополнений: в ст. ст. 3, 21, 22, 25, 54, главу 1 раздела III Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», ст. 14.1, 19.20, 14.1.1, 25.11, 27.1, 28.1, 23.1, 30.12, главу 19 КоАП РФ, Трудовой Кодекс Российской Федерации, ст. 7 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», ст. 3 Федерального закона от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», ст. 32 Федерального закона от 15.07.1995 № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации»;

— проекты: модельного закона «О разрешительной системе в сфере предпринимательской деятельности»; структуры Федерального закона «О разрешительной системе в сфере предпринимательской деятельности»; приказов Генерального прокурора Российской Федерации: «О внесении изменений и дополнений в статистическую отчетность о деятельности прокурора по надзору за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе», «О внесении изменений в приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 16.01.2012 № 7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности», «О внесении изменений в приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 15.10.2010 № 209 «Об усилении прокурорского надзора в свете реализации национальной стратегии противодействия коррупции (в редакции приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 09.02.2012 № 39)».

Теоретическое и практическое значение результатов исследования.

Результаты исследования проблем разрешительной системы и обеспечения законности в сфере ее осуществления средствами прокурорского надзора позволили приумножить научные знания о разрешительной системе (включая формулирование понятий разрешительной системы и разрешительной деятельности, определение круга ее форм) и о прокурорском надзоре. Намеченный вектор исследований может быть использован для дальнейшего поиска научных решений о приоритетных направлениях прокурорского надзора за исполнением законов (прежде всего, в сфере государственного управления), служить основой для изучения проблем обеспечения соблюдения конституционных прав и свобод человека и гражданина средствами прокурорского надзора, а также последующего более детального исследования проблематики разрешительной системы.

Сформулированные выводы, предложения и рекомендации имеют выраженное практическое значение для совершенствования деятельности прокуроров по надзору за исполнением законов. Проведенное исследование представляет интерес с позиции организации методического сопровождения их работы, повышения квалификации прокуроров, а также преподавательской деятельности в образовательных учреждениях по специальности «юриспруденция».

Апробация и внедрение в практику результатов диссертационного исследования.

Основные теоретические положения апробированы автором в системе повышения квалификации прокурорских работников; в процессе обучения аспирантов Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации; путем подготовки правовых мнений и методических материалов, проведения обобщений, реализации иной научно-исследовательской и научно-методической работы; при осуществлении научного руководства аспирантами и соискателями по специальности 12.00.11; в ходе участия в работе научных собраний: «круглых столов», конференций (в том числе 11 международных конференций), посвященных проблемам российского права, за период с 2005 по 2013 г.

Результаты проведенного исследования использованы при разработке информационной системы «Обеспечение прокурорского надзора за исполнением законов и законностью правовых актов» («АРМ прокурора») Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Основные положения и выводы, содержащиеся в диссертации, опубликованы в научных трудах автора за период с 2003 по 2014 г. В частности, по теме диссертации автором опубликованы 5 монографий (из них 1 – в соавторстве), 50 иных научных работ (из них 24 опубликованы в рецензируемых научных журналах, рекомендуемых Высшей аттестационной комиссией Минобрнауки России). Теоретические положения и практические рекомендации, опубликованные соискателем, используются в учебном процессе факультета профессиональной переподготовки и повышения квалификации, юридического факультета, Санкт-Петербургского юридического института, Иркутского юридического института Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, в деятельности Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, а также ряда учреждений высшего образования.

Результаты диссертационного исследования внедрены в практику Генеральной прокуратуры Российской Федерации, ряда прокуратур субъектов Российской Федерации, аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, 6 глав, 20 параграфов, заключения, библиографического списка и приложений.

СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Во **введении** обоснована актуальность темы, сформулированы цели и задачи исследования, его объект и предмет, раскрыты научная новизна, теоретическая и практическая значимость, результаты апробации диссертационного исследования.

Глава 1 – «**Теоретико-правовые основы обеспечения законности в сфере осуществления разрешительной системы**» — включает три параграфа.

Первый параграф – «**Теоретические основы разрешительной системы: понятие, административно-правовой механизм, обеспечение законности**».

Логика исследования проблем прокурорского надзора предполагает необходимость использования в качестве фундамента общетеоретических посылок, позволяющих уяснить характер и содержание правоотношений, возникающих с участием прокурора в сфере осуществления разрешительной системы, учесть их специфику. Основным ориентиром здесь является нацеленность прокурорской деятельности на обеспечение законности.

Субъекты права (участники разрешительной системы) вступают в урегулированные правом отношения по поводу предоставления разрешений на осуществление деятельности, предварительного и последующего контроля (надзора), с одной стороны, и получения таких разрешений – с другой.

Поскольку отношения, возникающие в ходе реализации разрешительной системы, являются управленческими, стороны их юридически неравноправны. Приоритет в принятии решений здесь принадлежит наделенным соответствующими властными полномочиями субъектам. Инициатива возникновения разрешительных правоотношений, напротив, лежит в плоскости волеизъявления невластных субъектов, представляя собой юридический факт, связанный с подачей заинтересованным лицом соответствующего заявления. При этом заинтересованные в получении разрешения физические и юридические лица субъектам функциональной власти организационно не подчинены.

Круг властных участников разрешительной системы не ограничен органами исполнительной власти (их должностными лицами), что определяет специфику субъектного состава разрешительной деятельности. Помимо органов исполнительной власти (их должностных лиц) в осуществлении властных полномочий по предоставлению разрешений и контролю (надзору) за соблюдением правил разрешительной системы задействованы иные

государственные органы, органы местного самоуправления, а также организации: юридические лица различных организационно-правовых форм (например, государственные корпорации, саморегулируемые организации, государственные и муниципальные учреждения).

Воплощая законность как общий принцип организации современного демократического государства, разрешительная система, являясь элементом государственного управления, осуществляется путем основанной на законах (подзаконной) реализации уполномоченными органами (организациями, должностными лицами) законодательных и иных нормативных правовых актов в различных сферах общественной жизни.

Вследствие необходимости признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина всеми властными участниками разрешительной системы и четкого разграничения форм разрешительной деятельности как однородного по своему характеру и правовым последствиям комплекса действий наделенных властными полномочиями субъектов (участников разрешительной системы) по предоставлению разрешений и (или) контролю (надзору) за соблюдением правил разрешительной системы, использование понятий «разрешительная система» и «лицензионно-разрешительная система» в качестве тождественных в настоящее время не является приемлемым.

К основным формам разрешительной деятельности в Российской Федерации автор относит: лицензирование, предоставление разрешения (специального разрешения), сертификацию, предоставление допуска, аттестацию, аккредитацию, квотирование, регистрацию. При этом проведенным исследованием выявлены иные («атипичные») формы разрешительной деятельности, широко применяемые в практике правового регулирования, упорядоченность среди которых отсутствует. Вместе с тем, вопрос о видах разрешений и формах разрешительной системы, являясь одним из наиболее сложных в доктрине, требует дальнейшего исследования.

До настоящего времени единого понимания существа и содержания разрешительной системы (разрешительных «функций», «полномочий»,

«деятельности», «порядка», «политики» и иных однородных явлений) не достигнуто. В результате проведенного исследования диссертантом сформулировано определение разрешительной системы, выделены ее характерные черты, раскрыт административно-правовой механизм ее осуществления, а также обозначены направления дальнейшего теоретического изучения соответствующего института.

Во втором параграфе – **«Генезис формирования законодательства о разрешительной системе»** – показано, что законодательством о разрешительной системе в Российской Федерации пройден длительный путь становления и развития, этапами которого явились: 1) дореволюционный (императорский) (до 1917 г.); 2) советский (1917–1991 гг.); 3) этап первой кодификации лицензионного законодательства (1991–1998 гг.); 4) современный этап (с 1998 г. по настоящее время).

В частности, примеры использования разрешений отечественной практикой публичного управления имелись еще в Древней Руси. Разрешительная деятельность осуществлялась государственными органами и должностными лицами на протяжении длительного периода, в различных сферах общественной жизни, что обуславливает глубокие традиции современной разрешительной системы. При этом характер и формы разрешительной деятельности, виды разрешений изменялись в зависимости от особенностей общественных отношений, социально-экономической формации, политического режима и других факторов. В различные исторические периоды отмечались сходные недостатки разрешительной деятельности, связанные с избыточным административным усмотрением, сложностью и отсутствием надлежащей регламентации разрешительных процедур и др.

В третьем параграфе – **«Современное состояние законодательства о разрешительной системе»** – констатируется, что законодательство о разрешительной системе в Российской Федерации представляет собой сложную совокупность законодательных актов, регламентирующих однородные общественные отношения. Законодательная регламентация разрешительной

деятельности на федеральном уровне осуществляется, как правило, путем включения «разрешительного компонента» в правовую ткань федеральных законов, регулирующих общественные отношения в различных отраслях российского права. Однако отсутствие единообразия в проявлениях разрешительной системы находит отражение в разобщенности законодательной терминологии.

Одной из проблем в данном контексте является сложность разграничения различных форм разрешительной деятельности, а также разрешительного и уведомительного режима, определение соотношения соответствующих понятий. Такое положение, безусловно, способствует нарушениям законов. Нередко установленный законодательством уведомительный порядок регистрации необоснованно подменяется разрешительным. Характерным примером этого служит негативная практика искажения уведомительной системы проведения массовых мероприятий и регистрации граждан по месту жительства.

На практике разрешительная деятельность не ограничивается основными формами, имеет значительно более многогранный характер и реализуется путем «предоставления права», «включения в реестр», «удостоверения» и иных «атипичных» проявлений. Нередко разрешительными по существу являются полномочия, не имеющие соответствующего наименования. Сделать вывод о разрешительном характере такой деятельности можно лишь путем комплексного анализа ее правового регулирования и правоприменения. Фактически существующее законодательство изобилует различными подходами к разрешительной деятельности: ее понятию, формам, степени воздействия на невластных участников, влиянию на их правовой статус и т.п.

В частности, лицензирование, нормативно позиционируемое в качестве «самого формализованного и наиболее жесткого механизма государственного регулирования, связанного с допуском предпринимателей к осуществлению различных видов деятельности»⁶, на практике намного мягче многих других

⁶ Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 годы: утв. распоряжением Правительства Рос. Федерации от 10.06.2011 № 1021-р (ред. от 28.08.2012) // СЗ РФ. 2011. №

форм разрешительной деятельности (например, по критерию возможности применения разрешительным органом к невластным субъектам разрешительной системы внесудебных оперативных мер воздействия: аннулирования (отзыва) разрешения, приостановления его действия и т.п.). Принципиальная разница между предоставлением разрешений и лицензированием в России отсутствует. Одновременное использование понятий «лицензия», «разрешение» и «специальное разрешение» (когда определение лицензии раскрывается через понятие «разрешение» и, напротив, после употребления последнего термина в скобках следует пояснение – «лицензия»), отсутствие четкого разделения этих режимов размывает границы между ними и создает предпосылки для необоснованного усмотрения контролирующих органов. Тогда как государственная политика, направленная на повышение эффективности государственного управления, ликвидацию административных барьеров, совершенствование предоставления государственных и муниципальных услуг, противодействия коррупции в разрешительной сфере исходит из необходимости устранения недостатков прежде всего лицензирования, что не отвечает потребностям укрепления законности. С этим выводом согласуется опыт иных государств-участников СНГ.⁷

Глава 2 – «Социально-правовое значение прокурорского надзора в обеспечении законности в сфере осуществления разрешительной системы» – включает четыре параграфа.

В первом параграфе – **«Возникновение, становление и развитие прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе»** – автором исследованы наиболее важные периоды становления и развития прокуратуры в целях уяснения объективных закономерностей, характерных особенностей и существа прокурорско-надзорной деятельности по обеспечению законности осуществления разрешительной системы, степени обусловленности

26. Ст. 3826.

⁷ См.: Концепция дальнейшего реформирования разрешительной системы Республики Казахстан на 2012–2015 годы. Одобрена постановлением Правительства Республики Казахстан от 10.07.2012 № 929.

ее содержания политической, социальной, экономической и иной конкретной обстановкой.

Прокуратура была учреждена Петром I в 1722 г. в числе иных мер, направленных на обеспечение законности в сфере государственного управления, и с этого момента обеспечение законности в этой сфере всегда являлось неотъемлемым элементом деятельности отечественной прокуратуры.

Ограничение полномочий прокуроров «делами судебного ведомства» в результате Судебной реформы 1864 г. послужило началом реализации новой формы прокурорской деятельности – участия прокуроров на правах членов в различных губернских присутствиях (по питейным делам, фабричным, горнозаводским, городским и т.п.), функциональная характеристика которых отличалась значительным объемом не только правотворческих, административно-распорядительных и разрешительных, но и надзорных полномочий. Например, по мнению С.А. Корфа, чей фундаментальный труд «Административная юстиция в России» содержал подробную историко-правовую характеристику деятельности присутствий, самой существенной обязанностью губернских крестьянских присутствий (в состав которых также входили прокуроры) по законодательству 1889 г. являлся «общий надзор за правильностью действий земских начальников»⁸.

В советский период основным объектом прокурорского внимания и реагирования на рассматриваемом направлении (сообразно содержанию и структуре разрешительной системы того времени) являлись органы милиции, к основным формам административной деятельности которых относилась выдача разрешений, характеризующаяся конкретными задачами, спецификой административно-правовой регламентации, однородностью действий сотрудников милиции⁹.

⁸ Корф С.А. Административная юстиция в России. Кн. 2. Очерк действующего законодательства. СПб., 1910. С. 44–51.

⁹ Об основных формах административной деятельности милиции в советский период см.: Еропкин М.И. Административно-правовые проблемы охраны общественного порядка в Советском государстве: автореф. д-ра юрид. наук (извлечение). М., 1967 /Еропкин М.И. Избранные научные труды, под общ. ред. А.П. Шергина, В.Г. Татаряна. М., 2010. С. 172–173.

Последующее кардинальное преобразование политического и экономического строя страны, резкое расширение сферы применения разрешительного метода регулирования экономики, реорганизация государственного механизма, нарастание социальных проблем предопределили изменение предмета прокурорского надзора. Востребованным стал надзор за исполнением широкого круга законодательных актов, регламентирующих осуществление разрешительной системы.

Во втором параграфе – **Современное состояние законности и прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе** – показано, что прокурорский надзор за исполнением законов о разрешительной системе – это комплексный правозащитный институт, посредством которого обеспечивается соблюдение конституционных прав и свобод человека и гражданина, порядок реализации которых закреплен в законодательном порядке.

В настоящее время негативная, по имеющимся данным, характеристика состояния законности на различных участках осуществления разрешительной системы ставит в разряд ключевых проблем развитие правоохраны в этом направлении. Исследования общественного мнения, оценки правоохранительными органами и экспертами степени пораженности коррупцией отдельных сфер общественных отношений свидетельствуют, что деятельность различных органов, обладающих разрешительными полномочиями, признается в качестве зоны повышенной коррупционной активности. Характерное для российской экономики распространение административных барьеров препятствует формированию и реализации государственной инновационной политики, развитию малого и среднего предпринимательства, ущемляет свободу экономической деятельности. Ненадлежащее осуществление органами государственного контроля (надзора) своих функций по обеспечению разрешительной системы создает условия для развития неблагоприятных социальных последствий.

При этом в числе факторов, оказывающих негативное влияние на состояние законности в этой сфере, – правовой нигилизм, правовая

неграмотность населения. Так, в ходе проведенного с участием автора в 2014 г. опроса 1500 граждан по вопросам разрешительного регулирования предпринимательской деятельности установлено, что треть респондентов никогда не выясняет наличие лицензии, разрешения на предпринимательскую деятельность у частной фирмы, компании, если собирается воспользоваться ее услугами. Более трети опрошенных граждан без осуждения относятся к предпринимателям, которые работают без лицензий, без официального разрешения на ведение бизнеса. Даже зная о том, что субъект предпринимательства не имеет необходимого разрешения на осуществление соответствующей деятельности, значительная доля опрошенных не перестанет пользоваться его услугами. Например, на вопрос: «А если Вы узнаете, что стоматолог, у которого Вы обычно лечите зубы, не имеет лицензии, Вы перестанете лечить у него зубы или нет?» – «не перестану» – ответило более трети респондентов.

Вместе с тем анализ состояния законности затрудняет отсутствие единого статистического учета нарушений законов о разрешительной системе и мониторинга разрешительной деятельности, что снижает эффективность внутренней организации правоприменительной деятельности и укрепления законности в рассматриваемой сфере. Необходимые для этого статистические показатели не выработаны. Несмотря на прогрессивный характер и значительный вклад в обеспечение законности общенационального мониторинга эффективности лицензирования, осуществляемая на этом направлении работа не охватывает иных форм разрешительной деятельности.

В третьем параграфе – **«Типичные нарушения законов о разрешительной системе как индикатор состояния законности»** – систематизированы наиболее характерные и распространенные нарушения законов в рассматриваемой сфере.

Типичные нарушения законов сгруппированы в зависимости от допускающих их объектов прокурорского надзора:

— нарушения законов, допускаемые реализующими нормотворческие полномочия органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления при издании нормативных правовых актов (муниципальных правовых актов) о разрешительной системе (издание нормативных правовых актов, устанавливающих разрешительный порядок в случаях, не предусмотренных федеральным законодательством, с нарушением ранее установленного на федеральном уровне порядка; издание актов, создающих административные барьеры для невластных субъектов разрешительной системы);

— нарушения законов, допускаемые наделенными властными полномочиями органами (организациями), их должностными лицами при предоставлении разрешений и (или) осуществлении контроля (надзора) за соблюдением правил разрешительной системы (предоставление разрешений в отсутствие необходимой документации, при фактическом несоответствии статуса и условий деятельности соискателя установленным законодательством требованиям; несоблюдение сроков принятия решения о предоставлении (отказе в предоставлении) разрешения; неправомерный отказ в предоставлении разрешения соискателю, отвечающему установленным законодательством требованиям (по непредусмотренным основаниям), истребование дополнительных документов для прохождения разрешительной процедуры, формирование иных административных барьеров и др.);

— нарушения законов, допускаемые органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, осуществляющими требующую получения соответствующего разрешения в рамках разрешительной системы деятельность (деятельность в отсутствие установленного разрешения, когда необходимость его получения предусмотрена законодательством; нарушение установленных законодательством условий разрешенной деятельности).

В четвертом параграфе – **«Соотношение прокурорского надзора и государственного контроля (надзора) в сфере осуществления**

разрешительной системы» – показано, что предназначение, статутную характеристику и взаимоотношения органов прокуратуры и органов государственного контроля (надзора), функционирующих в рамках исполнительной власти и связанных с непосредственным обеспечением осуществления разрешительной системы, определяет специфика правового статуса прокуратуры, целей ее деятельности и сущности прокурорского надзора. Прокурорский надзор, являясь ядром правоохранительной деятельности, в силу своего универсального характера (отражающего его сущность и социальное предназначение) и функциональной ориентированности на обеспечение соблюдения Конституции Российской Федерации и исполнения законов представляет собой особую гарантию законности разрешительной системы. Внимание прокуроров сосредоточено в первую очередь на выявлении, устранении и предупреждении нарушений законов, допускаемых государственными органами, побуждении их к надлежащему исполнению возложенных законом полномочий.

Диссертантом исследованы особенности прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе органами и должностными лицами, определенными в ст. 21 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», отграничивающие его от государственного контроля (надзора) в этой сфере (в том числе на примере соотношения прокурорского надзора и лицензионного контроля).

Вместе с тем имеющаяся тенденция использования прокурорского надзора в качестве альтернативы созданию механизма вневедомственного контроля способствует нивелированию специфического положения прокуратуры в системе государственных органов, размыванию границ между прокурорским надзором и государственным контролем (надзором), в систему которого прокуратура не входит.

Глава 3 – «Содержание прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе: теоретические и прикладные аспекты» — включает четыре параграфа.

В первом параграфе – **«Прокурорский надзор за исполнением законов о разрешительной системе как новое приоритетное направление прокурорского надзора: цели и задачи»** – обосновано позиционирование прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе в качестве приоритетного направления прокурорского надзора.

При этом факторами актуализации и обособления прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе являются:

— многогранное развитие института разрешительной системы, сопровождающееся вовлечением в сферу ее действия широкого круга властных и невластных субъектов, использованием разрешительной системы в различных областях общественной жизни;

— формирование институциональной среды, необходимой для инновационного социально ориентированного типа развития государства с учетом конституционно-правового приоритета прав и свобод человека и гражданина и обязанности государства по их признанию, соблюдению и защите;

— повышение эффективности государственного управления, включая оптимизацию функций органов исполнительной власти, обеспечение информационной открытости органов, наделенных разрешительными полномочиями, проведение институциональных преобразований государственного контроля (надзора) в сфере осуществления разрешительной системы;

— комплексная оптимизация предоставления государственных и муниципальных услуг, повышение их качества и доступности;

— формирование стратегических основ противодействия коррупции;

— формирование стратегических основ обеспечения национальной безопасности;

— негативная характеристика состояния законности в сфере осуществления разрешительной системы;

— недостатки правового регулирования в рассматриваемой сфере, отражающиеся на качестве законодательства о разрешительной системе и

способствующие нарушениям законов и произвольному ограничению прав невластных участников разрешительной системы;

— обеспечение режима наибольшего инвестиционного благоприятствования, защиты прав субъектов предпринимательства, в том числе, путем ограничения государственного вмешательства в предпринимательскую деятельность, устранения избыточных разрешительных полномочий, ликвидации административных барьеров.

Цели прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе – защита прав и свобод человека и гражданина в сфере осуществления разрешительной системы; обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности в сфере осуществления разрешительной системы, в том числе исключение деформирующего воздействия на законность нарушений, допускаемых в ходе нормотворческой и разрешительной деятельности поднадзорных органов (их должностных лиц); защита охраняемых законом интересов общества и государства (публичного интереса) в сфере осуществления разрешительной системы; обеспечение предупреждения нарушений законов о разрешительной системе специфическими, свойственными прокуратуре надзорными средствами.

Задачи прокурорского надзора на данном направлении: своевременное выявление и пресечение нарушений законов о разрешительной системе, причин и условий, способствующих их совершению; принятие исчерпывающих мер по устранению нарушений законов о разрешительной системе, привлечению виновных лиц к предусмотренной законодательством ответственности, устранению последствий совершенных правонарушений (восстановлению нарушенных прав, возмещению ущерба), устранению причин и условий, способствующих нарушениям законов, правовому воспитанию граждан и должностных лиц.

Выделены основные и вспомогательные направления прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе.

Второй параграф – **«Предмет прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе»** – посвящен исследованию категории, определение которой является ключевым моментом для уяснения смысла и характера деятельности прокурора. Диссертантом обоснована необходимость ограничения законодательными актами круга нормативных правовых актов, составляющих предмет прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе, и изменения статутного закона в целях исчерпывающего перечисления категорий нормативных правовых актов (а именно законов), надзор за исполнением которых уполномочен осуществлять прокурор. Предложен соответствующий проект федерального закона.

Сформулировано определение предмета прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе.

По мнению диссертанта, требует устранения внутренняя несогласованность норм п. 1 ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» с позиции самостоятельного значения обеспечения соблюдения фундаментальных конституционных норм, что, безусловно, отвечает доктринально обоснованному статусу прокуратуры как органа конституционного надзора¹⁰. С учетом этого предложено дополнить обозначенный в п. 1 ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» предмет прокурорского надзора указанием на соответствие Конституции Российской Федерации правовых актов, издаваемых перечисленными в п. 1 ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» органами и должностными лицами. Разработан соответствующий проект федерального закона.

Кроме того, на основе вывода о том, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации, затрагивающие различные аспекты разрешительной сферы, входят в предмет прокурорского надзора, предложено дополнение ст. 3 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», определяющей правовую

¹⁰ См.: Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М., 2005. С. 298–311.

основу деятельности прокуратуры, общепризнанными принципами и нормами международного права; ст. 32 Федерального закона от 15.07.1995 № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» закреплением роли Генерального прокурора Российской Федерации и подчиненных ему прокуроров в выполнении международных договоров Российской Федерации. Разработан соответствующий проект федерального закона.

В третьем параграфе – **«Объекты и субъекты прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе»** – в целях обобщения имеющихся познаний об объектах рассматриваемого направления прокурорского надзора, углубления и конкретизации его содержания, обеспечения целенаправленности прокурорских проверок и рационализации организации надзора диссертантом проведена систематизация объектов прокурорского надзора за исполнением законодательства о разрешительной системе.

Несмотря на широкое привлечение коммерческих и некоммерческих организаций к обеспечению реализации властного компонента разрешительной системы, в настоящее время рамки объектного состава прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе построены на основе восприятия традиционной для отечественной правовой системы классификации субъектов права на государственные органы, осуществляющие властную деятельность, и невластные организации. В связи с этим возможным для осмысления происходящих изменений и реализации целей прокурорского надзора, на взгляд диссертанта, является обращение к широко обсуждаемой в науке теоретической конструкции «юридического лица публичного права», наделенного властными полномочиями.

Под субъектом прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе (с учетом современного определения этого термина) понимается прокурор, носитель надзорных функций прокуратуры, действующий в пределах своей компетенции. Осуществление прокурорского надзора за

исполнением законов о разрешительной системе производится прокурорами как территориальных, так и специализированных прокуратур различных уровней.

В четвертом параграфе – **«Органы исполнительной власти – объекты прокурорского надзора»** – исследованы особенности наиболее обширной категории властных участников разрешительной системы в прокурорско-надзорных правоотношениях.

Одно из направлений проводимой в государстве административной реформы – принципиальное закрепление функциональных особенностей статуса федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств. Функциями по контролю и надзору по общему правилу наделены федеральные службы, которыми выполняется наибольший объем разрешительной деятельности. Вместе с тем на практике разрешительные полномочия реализуются федеральными министерствами, федеральными агентствами, а также органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления.

Негативное влияние на состояние законности в рассматриваемой сфере оказывают недостатки правового регулирования компетенции органов исполнительной власти в Российской Федерации: нестабильность и неопределенность компетенции по осуществлению разрешительных процедур, дублирование полномочий, недостаточная процедурная регламентация разрешительной деятельности, что обуславливает необходимость принятия прокурорами мер по укреплению состояния законности в этой сфере в сочетании с реализацией научно обоснованного комплекса мер по оптимизации законодательства.

Глава 4 – **«Особенности прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе»** – включает три параграфа.

Первый параграф – **«Прокурорский надзор за исполнением законов о разрешительной системе – направление предупреждения правонарушений»**.

Предмет прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе охватывает законодательные акты, устанавливающие относительный запрет без получения необходимых разрешений на осуществление деятельности (действий), бесконтрольная реализация которой способствует совершению широкого круга правонарушений. Прокурорский надзор за исполнением этих так называемых ограничительных законов (в том числе федеральных законов: от 13.12.1996 № 150-ФЗ «Об оружии», от 8.01.1998 № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах»; от 22.11.1995 № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции», от 29.12.2006 № 244-ФЗ «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» и др.) имеет особое значение для предупреждения правонарушений путем воздействия на их причины и условия.

Вследствие нацеленности разрешительной системы на обеспечение безопасности прокурорский надзор в этой сфере направлен на предупреждение самых различных противоправных проявлений (включая коррупцию, торговлю людьми, незаконный оборот наркотических средств и оружия, незаконную миграцию, экологические правонарушения), что требует выработки соответствующих методических подходов и закрепления их в организационно-распорядительных документах Генерального прокурора Российской Федерации. В связи с этим автором предложен проект приказа Генерального прокурора Российской Федерации.

Второй параграф – **«Прокурорский надзор за исполнением законов о разрешительной системе – направление защиты публичного интереса»** – посвящен отражению соответствующих особенностей прокурорского надзора на данном направлении. Учет баланса частного и публичного интереса является исходной точкой обоснованности введения разрешительных режимов и замены их иными механизмами государственного регулирования общественных

отношений. Отсутствие оптимального сочетания частных и публичных интересов в разрешительной сфере может привести к ухудшению состояния законности, способствовать ущемлению прав и свобод человека и гражданина.

Реализация публичного интереса является необходимым элементом прокурорско-надзорной деятельности, остро востребованным обществом. Прокурорский надзор за исполнением законов о разрешительной системе, обеспечивая защиту прав субъектов предпринимательской деятельности, в то же время направлен на защиту прав иных граждан, охраняемых законами интересов общества и государства. Выявление и пресечение нарушений законов, связанных с уклонением недобросовестных предпринимателей от прохождения разрешительных процедур, формальным их осуществлением, обеспечивает защиту интересов потребителей и иных граждан, находящихся в сфере воздействия результатов небезопасного предпринимательства, способствует устранению угроз безопасности в целом.

Однако в арбитражном процессуальном законодательстве роль прокурора как публичного представителя не в полной мере получила законодательное закрепление. Умаление полномочий прокурора по инициации судебного отстаивания публичных дел усложняет реализацию возложенных на прокуратуру задач.

В третьем параграфе – **«Прокурорский надзор за исполнением законов о разрешительной системе – направление противодействия коррупции»** – исследованы основы антикоррупционной деятельности прокуратуры на рассматриваемом направлении.

Повышенный коррупционный риск разрешительной сферы обусловлен высокой степенью свободы действия, вызванной спецификой разрешительной деятельности; значительной интенсивностью контактов наделенных разрешительными полномочиями органов с гражданами и организациями. Результаты исследований социальной архитектуры коррупционных отношений позволяют считать разрешение одним из главных инструментов коррупции. Распространению коррупции способствуют особенности правового

массива, регламентирующего разрешительную деятельность, и условия ее осуществления.

Изменения государственной антикоррупционной политики позволили более четко закрепить роль прокуратуры в механизме противодействия коррупции (прежде всего, в сфере лицензирования), что способствовало формированию методической основы соответствующего направления прокурорского надзора. Вместе с тем, на наш взгляд, приоритетом в организации противодействия коррупции должна являться сфера разрешительной деятельности в целом (с учетом особенностей отечественного законодательства: отсутствия четкого разграничения между различными формами разрешительной деятельности). В настоящее время соответствующая приоритезация не имеет однозначного отражения в законах как федерального, так и регионального уровня. Число выявленных органами прокуратуры в этой сфере нарушений законов за последние пять лет существенно снизилось, что, как представляется, не является показателем реального улучшения состояния законности.

Необходимо повышение качества правовой основы противодействия коррупции в разрешительной сфере в рамках перехода к «следующему этапу антикоррупционной политики – системному»¹¹. В результате исследования обоснованы предложения по распространению проведения прокурорами антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов на все формы разрешительной деятельности с внесением соответствующих изменений в п. 2 ч. 2 ст. 3 Федерального закона от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», включению совершенствования разрешительной системы (в том числе введения единых антикоррупционных стандартов для всех форм разрешительной деятельности) в круг предусмотренных Федеральным законом от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» основных направлений деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции и дополнению КоАП РФ статьей,

¹¹ Хабриева Т.Я. Коррупция и право: доктринальные подходы к постановке проблемы // Журн. рос. права. 2012. № 6. С. 5–17.

устанавливающей административную ответственность должностных лиц за несоблюдение требований законодательства при осуществлении разрешительных процедур. Предложены соответствующие проекты двух федеральных законов и приказа Генерального прокурора Российской Федерации, обозначены пути совершенствования ведомственной системы статистического наблюдения.

Глава 5 – **«Теоретические и прикладные проблемы осуществления прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе»** – содержит три параграфа.

В первом параграфе – **«Компетенция прокурора по надзору за исполнением законов о разрешительной системе»** – определена сущность прокурорской компетенции, опосредующей роль и место прокуратуры в системе государственных органов путем законодательного закрепления возложенного на нее объема публичных функций.

Компетенция прокурора по надзору за исполнением законов о разрешительной системе – это определенная федеральными законами мера его должного и возможного поведения по обеспечению соблюдения общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации, Конституции Российской Федерации и исполнения действующих на территории Российской Федерации законодательных актов в деятельности, действиях (бездействии) и правовых актах органов и должностных лиц, перечисленных в п. 1 ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», в сфере осуществления разрешительной системы.

По мнению автора, использование отдельной правовой модели «пределов прокурорского надзора», имеющей неопределенное содержание, является нецелесообразным в практике правового регулирования и прокурорского надзора в связи с необходимостью формулирования и правового закрепления каждого из ее элементов. Более верным с позиции исследования статуса прокурора являлось бы использование теоретико-правовой дефиниции

«пределы компетенции» прокурора (основным элементом которой являются его полномочия), позволяющей охарактеризовать специфику круга публичных дел, реализация которых возложена на органы прокуратуры. В данном контексте, на наш взгляд, требуется обеспечить унификацию терминологии, что способствовало бы более четкому уяснению и толкованию компетенционных норм, формированию единого правового поля деятельности прокуратуры и иных государственных органов.

В целях устранения недостатков формально-юридического закрепления в статутном законе компетенции прокуроров (как правового средства), препятствующих эффективной реализации ими своих полномочий по надзору за исполнением законов о разрешительной системе, предложено разграничить права и обязанности прокуроров, имеющие различное правовое содержание (разработаны соответствующие изменения и дополнения в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»), в целом унифицировать правовые нормы, регулирующие их компетенцию.

Так, в соответствии со ст. 13 Федерального закона от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности» осуществление юридическим лицом банковских операций без лицензии, если получение такой лицензии является обязательным, влечет за собой взыскание с юридического лица всей суммы, полученной в результате осуществления данных операций, а также взыскание штрафа в двукратном размере этой суммы в федеральный бюджет. Взыскание производится в судебном порядке по иску прокурора, соответствующего федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на то федеральным законом, или Банка России. Между тем практики применения соответствующих полномочий прокурорами не имеется, поскольку вопрос о принципиальной возможности реализации их в контексте ст. 52 АПК РФ является дискуссионным.

Во втором параграфе – **«Выявление прокурором нарушений законов о разрешительной системе»** – обозначены такие проблемы как: отсутствие достаточной процессуализации прокурорско-надзорных мероприятий и

закрепления в законодательстве четкого механизма доступа прокуроров к охраняемой законом тайне; несовершенство правовой регламентации взаимодействия прокуратуры с иными органами публичной власти; отсутствие четкого разграничения компетенции прокуроров и должностных лиц органов государственного контроля (надзора) по проведению проверок исполнения законов. Предложен базовый алгоритм проведения прокурорских проверок исполнения законов при осуществлении разрешительных процедур.

Изучение диссертантом федеральных законов и ведомственных нормативных правовых актов (административных регламентов) о деятельности органов публичной власти – объектов прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе – показало, что на федеральном уровне закреплены различные подходы к регулированию вопросов взаимодействия их с прокуратурой. В частности, существенно различаются нормативно закрепленные основания направления материалов в прокуратуру, тогда как потребность обеспечения законности требует активного вовлечения в процесс мониторинга ее состояния всех органов, реализующих полномочия в сфере осуществления разрешительной системы.

По мнению диссертанта, в настоящее время неопределенность п. 2 ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» способствует дублированию прокуратурой деятельности органов государственного контроля (надзора). Недопустимость выполнения прокурором функции отраслевого (видового) государственного контроля (надзора) путем проведения проверок первичных сообщений о нарушениях законов (без направления соответствующей информации уполномоченному государственному органу) требует четких законодательных гарантий. Исходя из природы прокурорских функций, прокурору присуща инициатива в выборе вопросов и определении задач, подлежащих разрешению в рамках компетенции. Это диктует высокий уровень его усмотрения, необходимым элементом которого является правильно понятый публичный интерес и соотношение с ним возможных действий и решений в рамках собственных полномочий. Важнейшее условие обеспечения

законности при этом – четкое законодательное закрепление полномочий прокурора по выявлению нарушений законов, конкретизация форм и оснований прокурорского усмотрения.

В третьем параграфе – **«Применение прокурором мер реагирования на выявленные нарушения законов о разрешительной системе»** – диссертантом обозначен ряд проблем применения конкретных мер реагирования, предложены пути их устранения. К числу таких проблем относится, например, реализация прокурором административного преследования (которое, по мнению диссертанта, можно понимать в качестве процессуальной деятельности, осуществляемой уполномоченными в соответствии с законодательством об административных правонарушениях органами и должностными лицами в целях изобличения виновного в совершении административного правонарушения) в сфере осуществления разрешительной системы. Наибольший удельный вес в общем массиве применяемых прокурорами мер реагирования на нарушения законов о лицензировании имеет использование полномочий по возбуждению дел об административных правонарушениях и направлению исков (заявлений) в суд общей юрисдикции (арбитражный суд). Причем указанное соотношение остается стабильным на протяжении последних пяти лет. Административные правонарушения в сфере разрешительной системы предусмотрены подавляющим числом глав Особенной части (разд. II) КоАП РФ (15 из 17). За последние годы реализация административной ответственности приобретает все более существенное значение в рамках обеспечения законности в сфере осуществления разрешительной системы, а использование прокурором потенциала административного преследования – среди его полномочий.

Автор анализирует сферу процессуальной деятельности прокурора по административному преследованию и круг конкретных охваченных ею полномочий, закрепленных КоАП РФ, соотношение и взаимосвязь осуществляемого прокурором административного преследования и реализации надзорной функции. Отсутствие четкого разграничения соответствующих

полномочий прокурора как в теории, так и в законодательстве, является одним из наиболее важных концептуальных вопросов прокурорской деятельности.

Проведенным исследованием установлено, что в подавляющем большинстве случаев дела об административных правонарушениях в сфере лицензирования возбуждаются прокурорами в отношении хозяйствующих субъектов – юридических лиц (их должностных лиц), индивидуальных предпринимателей и физических лиц. По мнению диссертанта, необходима оптимизация порядка участия прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях с учетом теоретически доказанной необходимости упрочения его статуса как должностного лица, осуществляющего надзорные функции¹². Предложен комплекс направлений совершенствования порядка участия прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях на всех его стадиях и статистического учета результатов работы прокуроров. В частности, на взгляд диссертанта, требуется расширение компетенции прокурора путем предоставления ему полномочий по вынесению постановления об отмене незаконно примененных мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении в случае нарушения прав и свобод человека и гражданина, публичных интересов. Сходные нормы закреплены законодательством об административных правонарушениях и о прокуратуре других государств–участников СНГ (Республики Казахстан и Республики Беларусь). Автором подготовлены проекты двух федеральных законов и приказа Генерального прокурора Российской Федерации.

Глава 6 – «Совершенствование правовых основ и механизма прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе» – состоит из трех параграфов.

В первом параграфе – «Совершенствование правовой и организационной основы прокурорского надзора за исполнением законов о

¹² См., напр.: *Бахрах Д.Н.* Административное принуждение в СССР, его виды и основные тенденции развития: автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук. М., 1972. С. 37; *Кирич А.В.* Теория административно-деликтного права: автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук. М., 2012.

разрешительной системе» – показаны направления оптимизации правового регулирования прокурорской деятельности и ее организации на рассматриваемом направлении.

На взгляд диссертанта, необходимо подвергнуть научно обоснованной систематизации весь массив нормативных правовых актов, регламентирующих осуществление надзора, в целях последующего устранения коллизий и пробелов, унификации законодательства. Речь здесь можно вести, в частности, о нивелировании неоправданной дифференциации (излишнего дробления правового регулирования) при закреплении Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» и иными федеральными законами компетенции прокуроров, конкретизации правового регулирования ее элементов. Приемлемым вариантом изменения редакции ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в целях исчерпывающего определения круга объектов прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе (с учетом тенденции делегирования публично-правовых полномочий негосударственным образованиям, отсутствия единства в определении перечня властных субъектов разрешительной системы) являлось бы формулирование данной статьи посредством использования теоретической конструкции «государственный орган» и «орган, организация, наделенные федеральным законом государственными или иными публичными полномочиями» на основе апробированных законодателем подходов, а также прямое закрепление индивидуальных предпринимателей в числе объектов прокурорского надзора за исполнением законов. Предложены конкретные направления совершенствования организационной основы прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе (его процессуализации), в том числе в части планирования работы прокуроров, организации прокурорских проверок исполнения законов, понятийного аппарата, взаимодействия органов прокуратуры с иными органами и организациями при осуществлении прокурорского надзора, его методического сопровождения, статистического учета и отчетности. Предложены проекты

федерального закона и приказов Генерального прокурора Российской Федерации.

Второй параграф – **«Совершенствование законодательства о разрешительной системе»** – отражает позицию автора о необходимости разработки четкой идеологии, должной правовой доктрины развития разрешительной системы, адекватной потребностям обеспечения законности, реальным российским условиям и интересам построения правового социального государства, отсутствие которой влияет на состояние законности. Положения соответствующих теоретико-политических документов, имеющие для правоприменителей методологический, доктринальный характер и содержащие совокупность одобренных идей и представлений о путях, формах, средствах и методах развития разрешительной системы, являлись бы долговременной стратегической основой для системной реализации законодательных актов и деятельности правоохранительных органов (включая прокуратуру) по укреплению законности в сфере ее осуществления. В связи с этим требуется разработка и принятие Концепции развития разрешительной системы в Российской Федерации, которая будет являться основополагающим документом стратегического планирования, определяющим государственную политику в сфере разрешительной системы и основу для конструктивного взаимодействия в этой сфере органов публичной власти, институтов гражданского общества, невластных субъектов разрешительной системы.

В рамках дальнейшего совершенствования разрешительной системы представляется необходимым:

— путем полной инвентаризации нормативных правовых актов, затрагивающих различные аспекты осуществления разрешительной деятельности, исчерпывающим образом выявить все виды применяемых разрешений, недостатки (коллизии, пробелы) законодательства в целях выявления реального объема разрешительной системы в Российской Федерации, ее структуры и внутренних связей, формирования единого правового пространства ее функционирования;

— исключить неопределенность толкования отдельных положений нормативных правовых актов, добиваясь максимальной четкости понятийного аппарата в целях нивелирования возможностей для избыточного административного усмотрения органов, наделенных разрешительными полномочиями, снижения коррупционных рисков;

— более детально разграничить полномочия между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации по регулированию разрешительной деятельности;

— преодолеть слабую прогностическую оценку последствий (в том числе, для состояния законности) принимаемых на федеральном уровне нормативных правовых актов о разрешительной системе, обеспечить гармонизацию разрешительного законодательства;

— нормативно обеспечить межведомственную координацию всех задействованных в осуществлении разрешительной системы и обеспечивающих ее осуществление органов и организаций, их взаимодействия с институтами гражданского общества для наиболее полной реализации целей и задач разрешительной системы;

— обозначить научно обоснованный комплекс мер, направленных на обеспечение социальной обусловленности законодательства о разрешительной системе (его соответствия, адекватности регулируемым общественным отношениям).

С одной стороны, безусловна актуальность скорейшей отмены неоправданного разрешительного регулирования отдельных видов деятельности с позиции необходимости достижения оптимального сочетания разрешительного и дозволистельного порядка правового регулирования применительно к конкретным сферам общественных отношений. В целях наибольшей эффективности реализации социально позитивного потенциала разрешительной системы в определенных случаях требуется перенос акцентов регулирования на общедозволистельные начала и, сообразно этому, ограничение разрешительного порядка объективно установленными пределами.

С другой стороны, нельзя не учитывать необходимость сохранения и даже введения разрешительного порядка для тех видов деятельности, которые, исходя из четко обозначенных публичных интересов, требуют применения именно такого способа государственного регулирования.

Требуется законодательное уточнение содержания разрешительной деятельности, исчерпывающая регламентация ее процедурных основ, установление четкого перечня видов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, обеспечивающих разрешительную систему, закрепление полной прозрачности управленческих действий, затрагивающих права и законные интересы субъектов предпринимательства и иных невластных субъектов разрешительной системы посредством установления исчерпывающего круга необходимых документов, представляемых для выдачи разрешений, с указанием конкретных сроков.

Необходимо обеспечить терминологическое единство и смысловую точность норм в рамках регулирования не только конкретных федеральных законов, но и всей совокупности нормативных правовых актов, с помощью которых осуществляется регламентация разрешительной системы, в целях их одинакового восприятия и единообразного толкования, учитывая роль системной сбалансированности законодательной структуры для правоприменительной деятельности. В частности, необходимо нормативное (законодательное) упорядочение форм разрешительной деятельности, унификация соответствующей терминологии.

Требуется дальнейшая унификация и кодификация законодательства, результатом которой могло бы явиться создание комплексных законодательных актов, регламентирующих правовую основу осуществления разрешительной системы (например, по отраслевому принципу), концептуальные направления ее развития, отсутствие которых в настоящее время, на наш взгляд, препятствует укреплению законности. Структура одного из них – базового федерального закона «О разрешительной системе в сфере предпринимательской деятельности» – разработана автором.

В третьем параграфе – **«Совершенствование прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе как средство укрепления законности в сфере государственного управления»**, логически завершающем проведенное исследование, в частности, отмечена необходимость обеспечения прокуратурой единого правового пространства разрешительной системы с учетом трансформации принципа приоритета прав человека в принцип верховенства правового закона в рамках конституционной позитивации естественных (прирожденных и неотчуждаемых) прав человека¹³, в связи с чем при осуществлении прокурорского надзора за соответствием законам нормативных правовых актов о разрешительной системе в качестве правового стандарта и критерия оценки их правового (неправового) характера необходимо воспринимать положения о правах и свободах человека, закрепленные в Конституции Российской Федерации, имеющие общерегулятивное значение для правовой системы.

Требуется принятие прокуратурой комплексных мер, направленных на укрепление состояния законности в части соблюдения властными субъектами разрешительной системы требований законов к обеспечению открытости своей деятельности, организации размещения для всеобщего сведения информации, имеющей статус общественного достояния.

В целях надлежащей организации надзора предложено дополнить Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» положением, обязывающим государственные органы (органы государственной власти) и органы местного самоуправления направлять в органы прокуратуры информацию о выявленных нарушениях законов в деятельности органов государственного управления (их должностных лиц) – объектов прокурорского надзора (подготовлен соответствующий проект федерального закона).

Требуется действенная организация правового воспитания должностных лиц, задействованных в осуществлении разрешительной системы в сочетании с надзорной деятельностью для профилактики правонарушений в разрешительной

¹³ См. об этом: *Зорькин В.Д.* Современный мир, право и Конституция. М., 2010. С. 125–126.

сфере (в первую очередь, коррупционных проявлений). Тематическая направленность и планирование работы по пропаганде права на этом направлении должны учитывать выявленные недостатки правового регулирования разрешительной системы.

В ходе осуществления надзорных мероприятий при выявлении обстоятельств, способствующих нарушениям законов в разрешительной системе, необходимо учитывать, что превратное понимание должностными лицами интересов службы, реализация ими узковедомственных интересов при осуществлении разрешительных полномочий противопоставляет их публичным интересам и негативно сказывается на частных интересах, что требует адекватного реагирования прокуратуры (в рамках компетенции). Особое значение для обеспечения баланса интересов имеет выявление средствами прокурорского надзора фактов несоблюдения конституционного запрета на издание представительными (законодательными) органами власти субъектов Российской Федерации законов, отменяющих или умаляющих права и свободы человека и гражданина путем использования разрешительного режима. Устранение прокуратурой таких нарушений будет способствовать оптимальному согласованию общего блага и частных интересов в реализуемые через правоотношения нормы закона, эффективному функционированию закона, а значит, – укреплению законности. При этом организация прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе уже в настоящее время должна учитывать необходимость решения «главной конституционной проблемы для государства»¹⁴ – разрешения противоречия между обязанностью органов государственного контроля (надзора) и правоохранительных органов гарантировать права и свободы человека и гражданина и необходимостью обеспечивать национальную безопасность.

В **заключении** в обобщенном виде кратко сформулированы полученные в ходе исследования выводы и предложения.

¹⁴ См. об этом: *Зорькин В.Д.* Там же. С. 72.

Список работ автора, опубликованных по теме диссертации**Монографии**

1. *Субанова, Н.В.* Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере лицензирования: вопросы теории и практики [Текст] / Н.В. Субанова. — М. : Юриспруденция, 2010. — 10,2 п. л.
2. *Субанова, Н.В.* Лицензирование предпринимательской деятельности: правовое регулирование, ответственность, контроль [Текст] / Н.В. Субанова. — М. : Статут, 2011. — 14,6 п. л.
3. *Субанова, Н.В.* Разрешительные полномочия органов исполнительной власти [Текст] / Н.В. Субанова. — М. : Юриспруденция, 2012. — 15,3 п. л.
4. *Субанова, Н.В.* Прокурорский надзор за исполнением законов о разрешительной системе в Российской Федерации [Текст] / Н.В. Субанова. — М. : Юрлитинформ, 2012. — 21,2 п. л.
5. *Субанова, Н.В.* Лицензионный контроль /Правовое регулирование государственного контроля [Текст] / Н.В. Субанова : моногр. /отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. — М. : Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Рос. Федерации; Анкил, 2012. — Лично автора — 1 п. л.

Научные работы, опубликованные в ведущих рецензируемых журналах, указанных в перечне Высшей аттестационной комиссии Министерства образования и науки Российской Федерации

6. *Субанова, Н.В.* Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере лицензирования закупки, переработки и реализации лома цветных и черных металлов [Текст] / Н.В. Субанова // Законность. — 2004. — № 3. — 0,3 п. л.
7. *Субанова, Н.В.* Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением лицензионного законодательства в сфере экономики [Текст] / Н.В. Субанова // Уголовное право. — 2004. — № 1. — 0,5 п. л.
8. *Субанова, Н.В.* Недостатки правового регулирования государственного управления как фактор состояния законности [Текст] / Н.В. Субанова // Вестн. Акад. Генеральной прокуратуры Рос. Федерации. — 2009. — № 5 (13). — 0,6 п. л.

9. *Субанова, Н.В.* Вопросы правового регулирования лицензирования предпринимательской деятельности [Текст] / Н.В. Субанова // Вестн. Акад. Генеральной прокуратуры Рос. Федерации. — 2009. — № 4 (12). — 0,7 п. л.
10. *Субанова, Н.В.* Административно-деликтная статистика и работа органов прокуратуры [Текст] / Н.В. Субанова // Законность. — 2010. — № 3. — 0,4 п. л.
11. *Субанова, Н.В.* Административно-правовая статистика [Текст] / Н.В. Субанова // Уголовное право. — № 6. — 2009. — 0,5 п. л.
12. *Субанова, Н.В.*оборот пиротехнических изделий [Текст] / Н.В. Субанова // Законность. — 2010. — № 6. — 0,5 п. л.
13. *Субанова, Н.В.* Административные правонарушения в сфере публичной разрешительной деятельности [Текст] / Н.В. Субанова // Административное и муниципальное право. — 2010. — № 11 (35). — 0,8 п. л.
14. *Субанова, Н.В.* Вопросы прокурорского надзора за исполнением законов в сфере административных правонарушений [Текст] / Н.В. Субанова // Вестн. Акад. Генеральной прокуратуры Рос. Федерации. — № 2 (16). — 2010. — 0,6 п. л.
15. *Субанова, Н.В.* Безлицензионная деятельность субъектов предпринимательства [Текст] / Н.В. Субанова // Уголовное право. — 2011. — № 1. — 0,6 п. л.
16. *Субанова, Н.В.* Временный запрет деятельности: пределы прокурорского надзора [Текст] / Н.В. Субанова // Законность. — 2011. — № 6. — 0,5 п. л.
17. *Субанова, Н.В.* Определение прокурора об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении [Текст] / Н.В. Субанова // Законность. — 2011. — № 1. — 0,3 п. л.
18. *Субанова, Н.В.* Правовое регулирование организации и проведения азартных игр: история и современность [Текст] / Н.В. Субанова // Законность. — 2011. — № 12. — 0,6 п. л.

19. *Субанова, Н.В.* Саморегулирование как альтернатива лицензированию предпринимательской деятельности [Текст] / Н.В. Субанова // Административное и муниципальное право. — 2011. — № 8 (44). — 0,6 п. л.

20. *Субанова, Н.В.* Органы управления саморегулируемых организаций как объекты прокурорского надзора [Текст] / Н.В. Субанова // Вестн. Акад. Генеральной прокуратуры Рос. Федерации. — 2011. — № 4 (24). — 0,7 п. л.

21. *Субанова, Н.В.* Публичная разрешительная деятельность в России [Текст] / Н.В. Субанова // История государства и права. — 2012. — № 5. — 0,5 п. л.

22. *Субанова, Н.В.* Прокурорский надзор как средство укрепления законности в сфере экономики [Текст] / Н.В. Субанова // Журн. рос. права. — 2012. — № 1. — 0,5 п. л.

23. *Субанова, Н.В.* Полномочия прокурора по надзору за исполнением законов в сфере экономики: история, состояние, тенденции развития [Текст] / Н.В. Субанова // Вестн. Акад. Генеральной прокуратуры Рос. Федерации. — 2012. — № 2 (28). — 0,9 п. л.

24. *Субанова, Н.В.* Административная ответственность за невыполнение законных требований прокурора: проблемы правоприменения [Текст] / Н.В. Субанова // Юрид. мысль. — 2012. — № 1. — 0,5 п. л.

25. *Субанова, Н.В.* Прокурорский надзор за исполнением законов о разрешительной системе как направление обеспечения национальной безопасности [Текст] / Н.В. Субанова // Национальная безопасность / nota bene. — 2012. — № 6 (23). — 1,2 п. л.

26. *Субанова, Н.В.* Прокурорский надзор за исполнением законов о разрешительной системе и противодействие коррупции [Текст] / Н.В. Субанова // Вестн. Акад. Генеральной прокуратуры Рос. Федерации. — 2013. — № 3 (35). — 0,6 п. л.

27. *Субанова, Н.В.* Обеспечение законности нормативных правовых актов, регулирующих осуществление разрешительной системы, средствами

прокурорского надзора [Текст] / Н.В. Субанова // Конституционное и муниципальное право. — 2013. — № 9. — 0,6 п. л.

28. *Субанова, Н.В.* Разрешительная система — приоритетная сфера противодействия коррупции [Текст] / Н.В. Субанова // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2014. — № 4. — 0,6 п. л.

29. *Субанова, Н.В.* Совершенствование законодательства об административной ответственности за незаконную деятельность по организации и проведению азартных игр [Текст] / Н.В. Субанова // Вестн. Акад. Генеральной прокуратуры Рос. Федерации. — 2014. — № 1 (39). — 0,5 п. л.

Иные научные работы

30. *Субанова, Н.В.* Анализ состояния законности как предпосылка организации прокурорского надзора за исполнением лицензионного законодательства в сфере экономики [Текст] / Н.В. Субанова // Организация прокурорского надзора за исполнением законов и законностью правовых актов : сб. науч. тр. / Ин-т повышения квалификации руководящих кадров Генеральной прокуратуры Рос. Федерации. — М., 2003. — Лично автора — 0,9 п. л.

31. *Субанова, Н.В.* Прокурорский надзор за исполнением законодательства, регламентирующего отношения в сфере лицензирования розничной продажи алкогольной продукции [Текст] / Н.В. Субанова // Организация прокурорского надзора за исполнением законов и законностью правовых актов : сб. науч. тр. / Ин-т повышения квалификации руководящих кадров Генеральной прокуратуры Рос. Федерации. — М., 2003. — Лично автора — 0,5 п. л.

32. *Субанова, Н.В.* Обращение в суд как средство прокурорского реагирования на выявленные нарушения лицензионного законодательства [Текст] / Н.В. Субанова // Участие прокурора в гражданском и арбитражном судопроизводстве : сб. ст. Вып. 9 / под общ. ред. А.Х. Казариной, О.В. Смирновой ; Ин-т повышения квалификации руководящих кадров Генеральной прокуратуры Рос. Федерации. — М., 2005. — Лично автора — 0,3 п. л.

33. *Субанова, Н.В.* Прокурорский надзор за соблюдением прав человека подразделениями милиции общественной безопасности [Текст] / Н.В. Субанова // Проблемы обеспечения прав человека в деятельности органов внутренних дел: материалы междунар. науч.-практ. конф. (Кемерово, 2 декабря 2005 г.) / отв. ред. С.П. Звягин. — Кемерово : КРИПО, 2006. — Лично автора — 0,2 п. л.

34. *Субанова, Н.В.* Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере лицензирования отдельных видов деятельности [Текст] / Н.В. Субанова, А.В. Савельева // Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере экономики : сб. метод. материалов / рук. авт. коллектива О.С. Капинус ; общ. ред. А.Э. Буксман ; Ген. прокуратура Рос. Федерации, Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. — М. : Мир энциклопедий Аванта+ ; Астрель, 2010. — 1,9 п. л. (соавторство не разделено).

35. *Субанова, Н.В.* Разрешительная деятельность как направление обеспечения экономической безопасности [Текст] / Н.В. Субанова // Экономическая преступность в сфере инвестиционной деятельности : материалы междунар. науч.-практ. конф., 19 мая 2011 г. : сб. ст. — М. : Акад. экономической безопасности МВД России, 2011. — Лично автора — 0,4 п. л.

36. *Субанова, Н.В.* Лицензирование и саморегулирование как инструменты правового регулирования предпринимательской деятельности [Текст] / Н.В. Субанова // Материалы V науч. чтений памяти проф. С.Н. Братуся (Москва, 25 октября 2010 г.) / отв. ред. Н.Г. Доронина ; Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. — М. : Юстицинформ, 2011. — Лично автора — 0,5 п. л.

37. *Субанова, Н.В.* Прокурорский надзор за законностью правовых актов в сфере лицензирования как форма обеспечения единого правового пространства [Текст] / Н.В. Субанова // Обеспечение единого правового пространства в Российской Федерации : материалы науч. конф., 25 ноября 2010 г. / отв. ред. А.Ю. Винокуров. — М.: Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2011. — Лично автора — 0,3 п. л.

38. *Субанова, Н.В.* Транспарентность государственного управления как фактор состояния законности [Текст] / Н.В. Субанова // Правовые и социально-экономические аспекты стратегии модернизации России : материалы Междунар. науч.-практ. конф., 27 мая 2011 г. / под ред. А.Н. Ильяшенко, П.В. Каленского, В.В. Сорокожердьева. — Краснодар : Краснодар. ун-т МВД России, 2011. — Лично автора — 0,5 п. л.

39. *Субанова, Н.В.* Разрешительная деятельность органов исполнительной власти в лесной сфере [Текст] / Н.В. Субанова // Актуальные вопросы прокурорского надзора и государственного (муниципального) контроля в лесной сфере : сб. материалов «круглого стола» / отв. ред. О.С. Капинус. — М. : Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2011. — Лично автора — 0,3 п. л.

40. *Субанова, Н.В.* Сертификация как форма разрешительной деятельности [Текст] / Н.В. Субанова // Обеспечение законности в Российской Федерации : сб. материалов науч. конф., проведенной на юрид. фак. Моск. гуманит. ун-та, 24 ноября 2011 г. / отв. ред. А.Ю. Винокуров. — М. : Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2011. — Лично автора — 0,2 п. л.

41. *Субанова, Н.В.* Методология оценки прокурором законности правовых актов в сфере публичной разрешительной деятельности [Текст] / Н.В. Субанова // Научные труды : в 2 т. Т. 2. Вып. 11 / отв. ред. В.В. Гриб ; Рос. акад. юрид. наук. — М. : Юрист, 2011. — Лично автора — 0,5 п. л.

42. *Субанова, Н.В.* Предупреждение прокуратурой правонарушений в публичной разрешительной системе [Текст] / Н.В. Субанова // Актуальные проблемы прокурорского надзора за исполнением законов и законностью правовых актов : сб. ст. : в 2 ч. / Акад. Генеральной прокуратуры Рос. Федерации, Ин-т повышения квалификации руководящих кадров Генеральной прокуратуры Рос. Федерации. — М., 2011. — Лично автора — 0,7 п. л.

43. *Субанова, Н.В.* Разрешительное регулирование отношений в сфере предпринимательской деятельности: историко-правовой аспект [Текст] /

Н.В. Субанова // Актуальные вопросы российского права : сб. науч. ст. Вып. 22 / отв. ред. А.Ю. Винокуров. — М. : Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2011. — Лично автора — 0,5 п. л.

44. *Субанова, Н.В.* Обеспечение законности в сфере производства и оборота алкогольной продукции средствами прокурорского надзора [Текст] / Н.В. Субанова // Научно-правовое обеспечение развития инновационной экономики и модернизации промышленной политики России : материалы междунар. науч.-практ. конф. : сб. науч. ст. Ч. 3 / под ред. А.Г. Кобилева, А.В. Плотникова (Израиль), Ж.Л. Трюэля (Франция), В.В. Сорокожердьева, З.М. Хашевой. — Краснодар : ЮИМ, 2012. — Лично автора — 0,4 п. л.

45. *Субанова, Н.В.* Состояние законности в сфере осуществления разрешительных полномочий органами исполнительной власти и работа органов прокуратуры [Текст] / Н.В. Субанова // Право и его реализация в XXI веке : сб. науч. тр. (по материалам Междунар. науч.-практ. конф., посвященной 80-летию Саратовской государственной юридической академии, Саратов, 29—30 сентября 2011 г.) : в 2 ч. Ч. 2. — Саратов : Изд-во ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия». — Лично автора — 0,2 п. л.

46. *Субанова, Н.В.* Законность в сфере экономики и ее обеспечение средствами прокурорского надзора [Текст] / Н.В. Субанова // Законность в экономической сфере как необходимый фактор благоприятного инвестиционного климата : материалы VI Ежегодных науч. чтений, посвященных памяти проф. С.Н. Братуся (Москва, 26 октября 2011 г.) / отв. ред. Н.Г. Доронина, А.В. Габов. — М. : Юриспруденция, 2012. — Лично автора — 0,3 п. л.

47. *Субанова, Н.В.* Органы местного самоуправления как объекты прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе [Текст] / Н.В. Субанова // Системное социально-экономическое обновление России: императивы, правовые и хозяйственные механизмы : материалы междунар. науч.-практ. конф. : сб. ст. Ч. 1 / под ред. П.В. Каленского,

Э.В. Соболева, В.В. Сорокожердьева. — М. : Ваш полиграфический партнер, 2012. — Лично автора — 0,4 п. л.

48. *Субанова, Н.В.* Обеспечение законности разрешительной деятельности в сфере экономики: практика работы органов прокуратуры [Текст] / Н.В. Субанова // Стратегия ускоренной динамики российского общества: экономика, политика, право : материалы междунар. науч.-практ. конф. Ч. 2 / под ред. О.В. Иншакова, Г.Б. Клейнера, В.В. Сорокожердьева, З.М. Хашевой. — Краснодар : ЮИМ, 2012. — Лично автора — 0,4 п. л.

49. *Субанова, Н.В.* Анализ и оценка состояния законности в сфере экономики [Текст] / Н.В. Субанова, Н.Д. Бут, Р.В. Жубрин // Анализ состояния законности и правопорядка прокуратурами субъектов Российской Федерации : пособие / под общ. ред. О.С. Капинус ; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. — М., 2012. — 0,4 п. л. (соавторство не разделено).

50. *Субанова, Н.В.* Прокуратура как элемент обеспечения конституционной законности в разрешительной сфере [Текст] / Н.В. Субанова // Россия и современный мир: ключевые проблемы и решения в экономической, правовой и социальной сферах : материалы междунар. науч.-практ. конф. / под ред. О.В. Иншакова, Г.Б. Клейнера, В.В. Сорокожердьева, З.М. Хашевой. — Краснодар : ЮИМ, 2013. — Лично автора — 0,4 п. л.

51. *Субанова, Н.В.* Прокурорский надзор за исполнением законов о разрешительной системе в сфере здравоохранения [Текст] / Н.В. Субанова // Здоровье нации и национальная безопасность / под ред. А.И. Долговой. — М. : Рос. криминолог. ассоц., 2013. — Лично автора — 0,3 п. л.

52. *Субанова, Н.В.* Прокурорский надзор за исполнением законов о разрешительной системе в сфере экономики [Текст] / Н.В. Субанова // Энциклопедия Научно-исследовательского института Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации / под общ. ред. О.С. Капинус. — М. : Фолиант, 2013. — Лично автора — 0,1 п. л.

53. *Субанова, Н.В.* Противодействие коррупции при осуществлении разрешительных процедур: совершенствование законодательства [Текст] /

Н.В. Субанова //Сотрудничество государств-участников СНГ в борьбе с коррупцией: проблемы и перспективы: сборник материалов науч.-практ. конф. (6-7 декабря 2012 г., г. Москва) /общ. ред. О.С. Капинус. — М., 2013. — 0,5 п. л.

54. *Субанова, Н.В.* Прокурорский надзор за исполнением законов о защите прав субъектов предпринимательской деятельности при осуществлении разрешительных процедур [Текст] /Н.В. Субанова //Прокурорский надзор за исполнением законов о защите прав предпринимателей: научно-методическое пособие / общ. ред. А.В. Паламарчука. — М., 2014. — 1,5 п. л.

55. *Субанова, Н.В.* Надзор за исполнением законов при производстве по делам об административных правонарушениях [Текст] /Н.В. Субанова, А.Ю. Винокуров // Образцы документов прокурорской практики: практич. пособие /под общ. ред. А.Э. Буксмана, О.С. Капинус; науч. ред. А.Ю. Винокуров. — М., 2014. — 2 п. л. (соавторство не разделено).

Общий объем публикаций составляет 91 п. л.

Подписано в печать

Усл. печ. л. 2,5

Уч. – изд.л. 1,4

Тираж 150 экз.

Наряд № 46

УОП РИЛ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации

117638, Москва, ул. Азовская, д.2, к.1