

ЗАКОН И ПРАВОПОРЯДОК

А. А. Гурин

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ ОРГАНАМИ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИМИ УПРАВЛЕНИЕ В СФЕРЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Аннотация: В настоящей статье автор выделяет роль органов прокуратуры в защите прав предпринимательской деятельности, посредством осуществления надзора за исполнением законов органами, осуществляющими управление в сфере предпринимательской деятельности, а также определяет основные задачи и объекты прокурорского надзора в данной сфере. Произведена попытка классификации органов государственного управления в сфере предпринимательской деятельности по группам в зависимости от их правосубъектности, целей, задач и функций, государственного устройства, организационных форм, порядка решения подведомственных вопросов, сферы действия и дана их общая характеристика. Отдельно рассмотрены саморегулируемые организации, в качестве органа управления в сфере предпринимательской деятельности, а соответственно и объекта прокурорского надзора в данной сфере, а также сделан акцент на отсутствие нормативной регламентации взаимодействия прокуратуры с органами управления саморегулируемых организаций и даны рекомендации по реализации огромного потенциала в развитии их взаимодействия с целью создания благоприятного правового поля для экономической деятельности граждан и привлечения иностранного капитала.

Ключевые слова: юриспруденция, государство, прокуратура, надзор, законность, предпринимательство, управление, контроль, организации, взаимодействие.

Государственное регулирование в сфере предпринимательской деятельности должно базироваться на теории «государство - ночной сторож», где государство всегда призвано охранять складывающиеся между хозяйствующими субъектами отношения, не вмешиваясь в их внутренние дела, при условии, что такие отношения не направлены против общества, государства, остальных граждан.

Оценивая перспективы вмешательства любого государства в предпринимательскую сферу, следует исходить из необходимости борьбы с криминализацией экономических отношений, предотвращения экономических кризисов,¹ защиты прав предпринимателей.

Защита прав предпринимателей играет существенную роль в реформировании механизма управления экономикой и реализуется, например, путем создания особых органов, призванных оказывать помощь и поддержку представителям класса предпринимате-

лей. В России к таким органам можно отнести органы прокуратуры, которые ограждают предпринимателей от произвола и беззакония властных структур, от искусственного создания административных барьеров, от необоснованного предоставления преференций одним предпринимателям в ущерб интересам других, побуждают органы государственного управления и саморегулируемые организации к безусловному исполнению законов, регулирующих предпринимательские отношения.

Одной из важнейших стратегических задач органов прокуратуры Российской Федерации является обеспечение законности процессов экономических преобразований в целях эффективного функционирования экономической системы страны. Данная задача разрешается преимущественно при осуществлении прокурорского надзора в сфере экономики, ключевым направлением которого является *прокурорский надзор за исполнением законов органами, осуществляющими управление в сфере предпринимательской деятельности.*

При осуществлении данного направления прокурорского надзора прокурорские работники сталкиваются с

¹ Лазарев, В.В. Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В.В.Лазарева. – 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юристь, 2001. С. 260-264.

рядом проблем, требующих незамедлительного разрешения, об отдельных из них будет указано в настоящей статье.

Одним из злободневных вопросов, возникающих перед прокурорами, является верное определение объектов проверок - органов управления в сфере предпринимательской деятельности. Важным является их всеобъемлющий и полный охват. Выбор объектов прокурорской проверки не должен носить случайный характер – так, чтобы одни объекты проверялись многократно, а другие вовсе оставались без внимания.²

Чтобы избежать подобных ошибок при организации проверок органов управления в сфере предпринимательской деятельности, следует четко представлять себе их систему. В этих целях необходимо обратиться к определению предмета надзора, содержащемуся в п. 1 ст. 21 Федерального закона от 17.01.1992 №2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»³, где предметом надзора являются: соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, федеральными министерствами, государственными комитетами⁴, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций; соответствие законам правовых актов, издаваемых органами и должностными лицами, указанными в настоящем пункте.

Таким образом, исходя из определения предмета надзора, можно выделить поднадзорные прокуратуре органы и организации, осуществляющие управление в сфере предпринимательской деятельности, а именно: органы исполнительной власти, органы контроля,

органы управления и руководители коммерческих и некоммерческих организаций.

Попробуем классифицировать органы государственного управления в сфере предпринимательской деятельности по группам в зависимости от их правосубъектности (прав, обязанностей, полномочий), целей, задач и функций, государственного устройства (принадлежности к определенному уровню власти), организационных форм, порядка решения подведомственных вопросов, сферы действия, что значительно облегчит работу прокуроров при организации надзора за исполнением законодательства в сфере предпринимательской деятельности, систематизируя объекты прокурорских проверок.

Итак, к первой группе государственных органов, классифицируемых по объему и пределам компетенции можно отнести органы общей и специальной компетенции.

К органам управления общей компетенции можно отнести публичные органы управления, осуществляющие функции по выработке политики и нормативно-правовому регулированию в сфере развития предпринимательской деятельности (к примеру, правительства субъектов Российской Федерации, высшие органы исполнительной власти муниципальных образований и др.). К органам специальной компетенции относятся те органы управления, которые созданы на каждом из уровней власти с целью управления именно предпринимательской деятельностью в отдельных сферах.

Ко второй группе органов публичной власти в сфере предпринимательской деятельности, классифицируемых по признаку принадлежности к определенному уровню власти можно причислить органы публичной власти, созданные на федеральном уровне, уровне субъектов Российской Федерации, уровне муниципальных образований.

На федеральном уровне: это Федеральная антимонопольная служба; Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека; Федеральная служба по финансовым рынкам.

На уровне субъектов Российской Федерации: органы контроля в сфере размещения заказов; органы, осуществляющие государственный контроль и надзор в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости; органы, контролирующие применение цен (тарифов) на товары (услуги), подлежащих государственному регулированию; органы, осуществляющие государственный контроль в области охраны окружающей среды (государственный экологический контроль) на объектах хозяйственной и иной деятельности; органы, осуществляющие государственный региональный контроль и

² Сушина, Т.Е. Особенности организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением законов о долевом строительстве многоквартирных домов // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2009. №1 (9). С. 26-27.

³ СЗ РФ. 1995. №47. Ст. 4472.

⁴ Даная норма ст. 21 Закона о прокуратуре должна быть приведена в соответствие с нормами Указа Президента РФ от 09.03.2004 N 314 “О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти” (СЗ РФ. 2004. №11. Ст. 945.).

надзор за использованием и охраной водных объектов; органы, осуществляющие государственный контроль за использованием и сохранностью жилищного фонда, независимо от его формы собственности, соблюдением правил содержания общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме, а также за соответствием жилых помещений, качества, объема и порядка предоставления коммунальных услуг; органы, осуществляющие региональный государственный контроль за соответствием жилых и многоквартирных домов установленным законодательством об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности требованиям энергетической эффективности и требованиям оснащенности приборами учета энергетических ресурсов, созданные в соответствии со ст. 26.3 Федерального Закона от 06.10.1999 №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁵.

На муниципальном уровне: органы контроля за исполнением муниципального заказа; органы контроля за использованием земель муниципальных образований; органы муниципального лесного контроля и надзора.

К третьей группе таких органов, классифицируемых по признаку их функционального назначения, целей и задач, можно причислить органы публичной власти в сфере предпринимательской деятельности, обладающие функциями органа административной юрисдикции, то есть органы, осуществляющие административное производство, под которым понимается нормативно урегулированный вид деятельности полномочных субъектов по рассмотрению и разрешению индивидуальных административных дел (за исключением судебных органов с их административной юрисдикцией).⁶

Отдельным основанием для классификации органов управления в сфере предпринимательской деятельности, на наш взгляд, может стать наделение того, либо иного органа управления функциями лицензирования отдельных видов деятельности. Следовательно, в четвертую группу можно включить органы лицензирования.

Перечень таких федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих лицензирование, утвержден постановлением Правительства РФ от 26.01.2006 №45 «Об организации лицензирования отдельных видов деятельности»⁷. Для уровня субъектов Российской Федерации и муниципальных образований

единого перечня таких органов по понятным причинам не существует, однако, указанным постановлением Правительства РФ утвержден перечень видов деятельности, лицензирование которых осуществляется органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Соответственно органы исполнительной власти, наделенные на уровне субъектов Российской Федерации функциями по лицензированию указанных видов деятельности, также войдут в систему лицензирующих органов.

Это далеко не исчерпывающий перечень классификаций органов управления в сфере предпринимательской деятельности.

В целом органы государственного управления в сфере предпринимательской деятельности, поднадзорные органам прокуратуры, можно охарактеризовать как функционирующие на постоянной основе органы исполнительной власти, призванные выполнять функции прогнозирования, планирования, организации, координирования, надзора и контроля, функции по оказанию государственных услуг в сфере отношений, связанных с предпринимательской деятельностью, через нормативно-распорядительное регулирование, путём использования в деятельности властных полномочий и применения мер административного принуждения. Наиболее важным в организации деятельности данных органов является снижение административных барьеров для предпринимателей, обеспечение объективного контроля на вверенных направлениях предпринимательской деятельности, выработка тактики делового сотрудничества, направленного на исполнение законодательства и поддержку прав предпринимателей.

Отдельным органам управления присущи, например, лишь функции контроля и надзора, однако этот контроль и надзор не носит государственно-властного характера, а органы, его осуществляющие, не имеют отношения к органам государственного управления, хотя и в части наделяются их публичными функциями.

В качестве примера приведем саморегулируемые организации, которые согласно ст. 2 Федерального закона от 01.12.2007 №315-ФЗ «О саморегулируемых организациях»⁸ осуществляют деятельность, содержанием которой являются разработка и установление стандартов и правил указанной деятельности, а также контроль за соблюдением требований указанных стандартов и правил.

Саморегулируемым организациям, не являющимся публичными образованиями, передаются отдельные

⁵ СЗ РФ. 1999. №42. Ст. 5005.

⁶ Алехин, А.П. Административное право Российской Федерации: Учебник. 1 часть / А.П.Алехин, Ю.М. Козлов. – М.: ТЕИС, 1995.

⁷ СЗ РФ. 2006. №6. Ст. 700.

⁸ СЗ РФ. 2007. №49. Ст. 6076.

государственные функции в связи с отменой лицензирования и упрощением разрешительных процедур.

В науке термин «саморегулирование» употребляется для определения роли гражданского права в регулировании экономических отношений: «регулятивная функция гражданского права заключается в предоставлении участникам регламентируемых отношений возможностей их самоорганизации, саморегулирования».⁹

В данном примере и у публичных органов управления в сфере предпринимательской деятельности и у саморегулируемых организаций предмет управления схож - предпринимательская деятельность. Указанные органы управления выполняют схожие управленческие функции: организации деятельности и контроля за ее исполнением.

Однако субъекты деятельности, правовое положение (в одном примере - государственный орган исполнительной власти, в другом примере — некоммерческое объединение субъектов предпринимательской деятельности), способы и характер воздействия на нарушителей, различны. В этой связи органы управления саморегулируемых организаций нужно четко отграничивать от государственных и муниципальных органов управления в сфере предпринимательской деятельности и при осуществлении прокурорско-надзорных мероприятий следует избирать различные подходы в организации проверочных мероприятий.

Органы управления саморегулируемых организаций также можно отнести к объектам прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими управление в сфере предпринимательской деятельности.

Еще одной проблемой, с которой сталкиваются прокуроры при осуществлении прокурорского надзора, является отсутствие нормативной регламентации взаимодействия прокуратуры с органами управления саморегулируемых организаций. Данная проблема возникла ввиду относительной новизны института саморегулирования в России. Так, ни в Федеральном законе

“О саморегулируемых организациях”, ни в Федеральном законе “О прокуратуре Российской Федерации”, ни в иных законодательных актах не нашли своего отражения рычаги взаимодействия органов прокуратуры с указанными органами, что лишает возможности органы прокуратуры осуществлять такое взаимодействие с названными организациями в принципе.

Однако ресурс саморегулируемых органов при осуществлении ими контрольной деятельности в сфере предпринимательства огромен, неиспользование его со стороны органов прокуратуры при организации проведения, например, совместных проверок, будет большой ошибкой и крайне негативно скажется на состоянии законности в сфере предпринимательской деятельности.

При указанных обстоятельствах, на наш взгляд, необходимо законодательно закрепить формы взаимодействия органов прокуратуры с органами управления саморегулируемых организаций. Определить эти формы взаимодействия поможет многолетняя практика прокурорского надзора, которая сформировала устойчивые формы взаимоотношений органов прокуратуры с органами государственного (муниципального) контроля и управления.¹⁰ На наш взгляд, такую позитивную практику взаимодействия необходимо спроецировать и на отношения прокуратуры с поднадзорными саморегулируемыми организациями. Органы прокуратуры должны опираться в своей деятельности на возможности саморегулируемых организаций так же, как они опираются на деятельность органов государственного и муниципального контроля в части выявления, устранения и предупреждения нарушений законодательства, регламентирующего предпринимательскую деятельность, помогать в реализации усилий по привлечению правонарушителей к юридической ответственности.

Существует еще множество проблем, с которыми сталкиваются прокуроры в процессе практической работы, разрешить которые поможет не только законодатель, но и творческий подход к организации надзорной деятельности в каждой прокуратуре.

⁹ Суханов, Е.А. Гражданское право: Учебник Т.1. / Под. ред. Е.А. Суханова. – 3-е изд. перераб и доп. - М.: БЕК, 2004. С. 48.

¹⁰ Сухарев, А.Я. Прокурорский надзор. Российская прокуратура в правовом демократическом государстве: учебник / Под. ред. А.Я. Сухарев. М.: Норма, 2008. С. 209.

Библиография:

1. Административное право Российской Федерации: Учебник. 1 часть / А.П.Алехин, Ю.М. Козлов. – М.: ТЕИС, 1995.
2. Гражданское право: Учебник Т.1. / Под. ред. Е.А. Суханова. – 3-е изд. перераб и доп. - М.: БЕК, 2004.
3. Общая теория права и государства: Учебник / Под. ред. В.В.Лазарева. – 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2001.
4. Прокурорский надзор. Российская прокуратура в правовом демократическом государстве: учебник / Под. ред. А.Я. Сухарев. – М.: Норма, 2008.
5. Особенности организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением законов о долевом строительстве многоквартирных домов // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2009. №1 (9).

References (transliteration):

1. Administrativnoe pravo Rossijskoj Federacii: Uchebnik. 1 chast' / A.P.Alehin, Ju.M. Kozlov. – М.: TEIS, 1995.
2. Grazhdanskoe pravo: Uchebnik T.1. / Pod. red. E.A. Suhanova. – 3-e izd. pererab i dop. - М.: БЕК, 2004.
3. Obwaja teorija prava i gosudarstva: Uchebnik / Pod. red. V.V.Lazareva. – 3-e izd., pererab. i dop. М.: Jurist#, 2001.
4. Prokurorskij nadzor. Rossijskaja prokuratura v pravovom demokratičeskom gosudarstve: uchebnik / Pod. red. A.Ja. Suharev. – М.: Norma, 2008.
5. Osobennosti organizacii i osuwestvlenija prokurorskogo nadzora za ispolnieniem zakonov o dolevom stroitel'stve mnogokvartirnyh domov // Vestnik Akademii General'noj prokuratury Rossijskoj Federacii. 2009. №1 (9).