

*И.С. Чубенко**

СОСТОЯНИЕ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ПРАВ СУБЪЕКТОВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ДИНАМИКА И ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ

Ключевые слова: административный барьер, дискриминационные условия, правонарушения, органы прокуратуры, прокурорский надзор, предпринимательская деятельность.

I.S. Chubenko. The State of Prosecutor Supervision of Law Execution in the Entrepreneur Sphere: Dynamics and Tendencies in Its Development

The article is devoted to the prosecutor supervision of law execution in the entrepreneur sphere analysis at the present days. Based on the learning of prosecutor supervision departmental state statistics from 2008 to 2010 years, prosecutor law enforcement practices and the General Prosecution service of Russian Federation legislative activity in the entrepreneur sphere, the author formulated some essential theses. First, development of dynamics and tendencies in the prosecutor supervision of law execution in the entrepreneur sphere was analyzed. Second, reasons influencing on legality state and of active prosecutor supervision of law execution in the entrepreneur sphere processes were marked. Third, the typical violations classification and measures taking by prosecutors about them were presented. This classification will have a great value for prosecutors in its daily activity.

Государство в условиях осуществления правовой и экономической реформы стремится к созданию эффективно действующей системы законности и правопорядка¹. Справедливость обозначенной тенденции подтверждена результатами социологического исследования, проведенного в 2010 г., согласно которым установлено, что для подавляющей массы россиян «порядок и законность в обществе» являются важнейшими социальными ценностями, необходимым условием укрепления государственности и развития демократии в России².

В механизме гарантий законности органам прокуратуры отведено особое место как государственному институту, целью которого является обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, а основной функцией – осуществление надзора за соблюдением Конституции России и исполнением

* Аспирант Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. [igina.thubenko@yandex.ru]

¹ См.: Николаева Л.А. Надзор прокуратуры: проблемы теории и практики // Проблемы совершенствования прокурорского надзора (к 275-летию Российской прокуратуры): мат. науч.-практич. конф. М., 1997. С. 21.

² См.: Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры. 2010 год: информ.-аналитич. доклад / под общ. ред. И.Э. Звечаровского. М., 2011. С. 117.

законов, действующих на территории Российской Федерации (ст. 1 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»).

В руководящих указаниях Генерального прокурора Российской Федерации предлагается оценивать состояние законности исходя из анализа и обобщения практики прокурорского реагирования, в том числе представленной в виде ведомственной государственной статистической отчетности о состоянии прокурорского надзора.

Строка отчетности, позволяющая анализировать статистические данные о работе прокурора в сфере защиты прав субъектов предпринимательства, появилась в 2008 г. в Отчете о работе прокурора (по форме П), утвержденном приказом Генпрокуратуры России от 19 июня 2008 г. № 112.

Первые сводные цифры прокурорско-надзорной статистической отчетности в сфере защиты прав субъектов предпринимательской деятельности показали острую необходимость и своевременность активизации надзорных усилий по данному направлению.

Так, за 2008 г. органами прокуратуры установлено 48 357 нарушений законов в сфере защиты прав субъектов предпринимательской деятельности, что сопоставимо с количеством нарушений, выявляемых на уже признанных «традиционно неблагополучными» участках надзора за исполнением законодательства в сфере экономики (в сфере исполнения законов о государственной и муниципальной собственности; жилищно-коммунальном хозяйстве; землепользовании; государственной, муниципальной службе; лицензировании; противодействии коррупции).

В последующие годы число выявленных органами прокуратуры нарушений в сфере защиты прав субъектов предпринимательства увеличилось более чем вдвое и составило 84 381 и 109 190 нарушений в 2009 г. и 2010 г. соответственно. В отдельных субъектах Российской Федерации данный показатель возрос в несколько раз. Так, Волжской природоохранной межрайонной прокуратурой в 2010 г. установлено в 30 раз больше нарушений прав субъектов предпринимательства по сравнению с 2008 г.; органами прокуратуры Нижегородской области – более чем в 5 раз.

Увеличился удельный вес нарушений законов в сфере защиты прав предпринимателей в общей структуре выявляемых органами прокуратуры правонарушений в сфере экономики с 4 % в 2008 г. до 10 % в 2010 г.

За недолгий период статистического наблюдения за состоянием прокурорского надзора в сфере защиты прав субъектов предпринимательства сформировалась достаточно устойчивая картина правонарушаемости в разрезе федеральных округов и субъектов Российской Федерации.

Так, ежегодно наибольшее количество нарушений в сфере защиты прав субъектов предпринимательства устанавливается органами прокуратуры федеральных округов Приволжского (всего 59 115 нарушений); Центрального (47 268 нарушений) и Сибирского (47 091 нарушение)³.

³ Количество указанных в скобках нарушений суммировано за период с 2008 по 2010 гг. включительно.

По субъектам Российской Федерации наибольшее число нарушений выявляются органами прокуратуры Нижегородской области (всего 10 224 нарушения)⁴. Высокий уровень нарушений в указанной сфере продолжает устанавливаться Волжской природоохранной межрайонной прокуратурой, органами прокуратуры Краснодарского края, Новосибирской и Омской областей.

Существует ряд объективных причин, влияющих на выявляемый органами прокуратуры уровень нарушений в сфере предпринимательства в зависимости от региона: особенности природно-климатического, территориального характера, воздействующие на социально-экономическое развитие и структуру экономики региона⁵; количество проживающего населения, субъектов предпринимательства, зарегистрированных и фактически осуществляющих свою деятельность на поднадзорной территории; соотношение видов предпринимательской деятельности в структуре экономики региона; число поднадзорных контролирующих органов и пр.⁶.

Работа органов прокуратуры по своевременному выявлению нарушений федерального законодательства начинается со стадии изучения нормотворческой деятельности поднадзорных органов государственной власти и местного самоуправления. Всего за период с 2008 по 2011 гг. в сфере защиты прав субъектов предпринимательства органами прокуратуры установлено 41 919 незаконных правовых актов, принесено 39 174 протеста, по удовлетворенным протестам отменено и изменено 35 806 незаконных нормативных правовых актов.

Вместе с тем традиционно наиболее часто применяемой органами прокуратуры мерой реагирования на нарушения, выявленные в ходе осуществления надзора за исполнением федерального законодательства, является внесение представления об устранении нарушений законодательства⁷. Всего за период с 2008 по 2010 гг. в сфере защиты прав субъектов предпринимательства внесено 48 288

⁴ Аналогично.

⁵ Анализ правоприменительной практики показывает, что традиционно наименьшее число нарушений законов в сфере защиты прав субъектов предпринимательства выявляется органами прокуратуры субъектов Российской Федерации, наиболее отдаленных от центра, с тяжелыми климатическими условиями, которые не способствуют развитию на данной территории предпринимательства: Еврейская автономная область, Тюменская, Мурманская, Магаданская области, Ненецкий, Ямало-Ненецкий, Чукотский автономные округа.

⁶ Также в ежегодных информационно-аналитических докладах о состоянии законности и правопорядка в стране и работе органов прокуратуры, подготовка которых возложена на Академию Генеральной прокуратуры Российской Федерации, выделяется ряд общегосударственных факторов, влияющих на общее положение в состоянии законности и преступности, в частности: нравственный и правовой нигилизм; бедность значительной части россиян и ярко выраженное социальное неравенство; высокий уровень безработицы; негативные процессы в миграции населения; алкоголизация и наркотизация населения; низкий уровень выявления преступлений и иных правонарушений; неэффективность практики назначения наказаний и ряд других.

⁷ Для сравнения, в суммарном числе «общенадзорных» мер прокурорского реагирования (протестов; исков; представлений; постановлений (заявлений в арбитражный суд), направленных для привлечения к административной ответственности; предостережений), принятых органами прокуратуры за 2010 г. при осуществлении надзора за исполнением законов в сфере экономики, на долю представлений приходится более 36 %. Аналогичным образом рассчитанный показатель, отражающий удельный вес представлений, принятых в сфере защиты прав субъектов предпринимательства за 2008 г. – 2010 г., составляет более 47 %.

представлений, по итогам рассмотрения которых 24 134 лица привлечено к дисциплинарной ответственности.

Анализ правоприменительной прокурорской практики показывает, что типичными нарушениями как при издании нормативных правовых актов, так и допускаемыми поднадзорными прокуратуре органами и иными лицами в правоприменительной деятельности в сфере предпринимательства, являются следующие:

- *установление и создание административных барьеров.*

Так, в нарушение ст. 3, 4 Закона Российской Федерации от 14 мая 1993 г. № 4979-1 «О ветеринарии», Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» органами государственной власти Нижегородской, Костромской, Ивановской и других областей в нормативных правовых актах в сфере ветеринарного законодательства незаконно устанавливались сроки действия свидетельств о регистрации специалистов в области ветеринарии, занимающихся предпринимательской деятельностью, что влекло за собой нарушение права заниматься предпринимательской деятельностью после истечения установленного срока регистрации. Прокуратурой Хабаровского края в деятельности Дальневосточного управления Ростехнадзора установлены факты неаргументированных отказов при принятии решений о несоответствии заключения экспертизы промышленной безопасности предъявляемым требованиям и отказе в его утверждении, чем безусловно созданы препятствия в осуществлении предпринимательской деятельности.

- *установление и создание дискриминационных условий.*

В качестве наиболее яркого примера можно привести выявленные прокуратурой Саратовской области факты заключения рядом органов исполнительной власти области договоров обязательного медицинского страхования работающих граждан без проведения торгов. В том числе такой договор без проведения конкурса заключен Комитетом по координации и контролю закупок для государственных нужд области, ответственным за обеспечение законности в сфере размещения заказов, координацию и оказание методической помощи при размещении заказов другими органами власти области. В другом случае Астраханским межрайонным природоохранным прокурором опротестовано 50 нормативных правовых актов органов местного самоуправления, устанавливающих правила благоустройства территорий, согласно которым на хозяйствующие субъекты возлагались обязанности по заключению договоров на вывоз отходов с конкретными заказчиками, чем созданы дискриминационные условия в указанной сфере для других предпринимателей, также осуществляющих деятельность по вывозу и утилизации отходов;

- *нарушения закона при осуществлении государственными органами и органами местного самоуправления отдельных полномочий, затрагивающих сферу предпринимательской деятельности.*

В нормотворческой деятельности данные нарушения связаны с превышением компетенции при принятии правовых актов, а также несоблюдением установленных федеральным законодательством и не противоречащими федеральному законодательству законами субъектов Российской Федерации норм, правил, порядка или процедуры осуществления определенной деятельности при законодательном

регулировании ее осуществления либо отдельных вопросов. Например, Самарским межрайонным природоохранным прокурором принесено 38 протестов на нормативные правовые акты органов местного самоуправления, устанавливающие для субъектов предпринимательства в области обращения отходов производства и потребления нормы накопления твердых отходов, в то время как ст. 2, 5, 6 Федерального закона «Об охране окружающей среды» данное полномочие отнесено к компетенции Российской Федерации. В другом случае положениями Административного регламента Министерства экологии и природных ресурсов Республики Татарстан по исполнению государственной функции по осуществлению государственного контроля (надзора) в области охраны окружающей среды предусматривалось согласование с органами прокуратуры проведение внеплановых выездных проверок только в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства, хотя на момент его принятия действующим федеральным законодательством такое согласование устанавливалось в отношении всех субъектов предпринимательства⁸.

В правоприменительной деятельности поднадзорных прокуратуре органов и иных лиц такого рода нарушения связаны с невыполнением либо ненадлежащим или нарушающим действующее законодательство выполнением возложенных на них полномочий в сфере предпринимательской деятельности.

Так, в ряде случаев органами прокуратуры устанавливались факты отсутствия в уставах муниципальных образований норм, определяющих органы местного самоуправления, уполномоченные на осуществление муниципального контроля; устанавливающих их организационную структуру, функции и порядок их деятельности в соответствии с п. 1 ст. 6 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Управлением Росздравнадзора по Камчатскому краю в нарушение ч. 5 ст. 10 вышеуказанного Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ без согласования с органами прокуратуры края проведена внеплановая проверка государственного учреждения здравоохранения «Камчатская краевая станция переливания крови», а также допущены нарушения при оформлении распоряжений о проведении контрольных мероприятий.

Прокурором района имени Лазо Хабаровского края выявлен факт незаконного проведения внепроцессуальной проверки сотрудником милиции магазина, принадлежащего обществу с ограниченной ответственностью, на предмет законности реализуемой продукции;

• *невыполнение обязательств по оказанию различных форм поддержки субъектам предпринимательской деятельности.*

Органами прокуратуры довольно часто устанавливаются факты непринятия местными органами власти мер по разработке и внедрению программ развития

⁸ Соответствующее изменение в Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», вступившее в силу с 1 января 2010 г., внесено Федеральным законом от 27 декабря 2009 г. № 365-ФЗ.

субъектов малого и среднего предпринимательства, созданию координационных либо совещательных органов в рассматриваемой области, чем допускаются нарушения ч. 1, 5 ст. 11 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 209–ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации».

В другом случае Министерством имущественных отношений Хабаровского края не выполнен ряд обязательных действий, установленных п. 3 ст. 9 Федерального закона от 22 июля 2008 г. № 159–ФЗ «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», в связи с поступлением заявки индивидуального предпринимателя о приобретении государственного имущества на льготных условиях, которые являются одной из форм государственной поддержки развития предпринимательства;

• нарушения законов, а также злоупотребления правом субъектами предпринимательской деятельности, посягающие при этом на права других субъектов предпринимательства.

Генеральная прокуратура Российской Федерации в отраслевом приказе от 31 марта 2008 г. № 53 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности» ориентирует подчиненных прокуроров при осуществлении надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательства на недопущение послаблений в осуществлении надзора за исполнением законов самими хозяйствующими субъектами, которые наряду с иными субъектами гражданских прав и обязанностей должны соблюдать законодательно установленные правила и вести свою деятельность, не нарушая прав и законных интересов других предпринимателей, граждан, общества и государства.

В числе наиболее опасных нарушений, посягающих одновременно на права других субъектов предпринимательства, являются монополистические действия субъектов предпринимательства, ценовой сговор, использование схем «фирм-однодневок», рейдерство (коммерческий захват).

При осуществлении надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности в числе иных мер реагирования на выявляемые нарушения органами прокуратуры за период с 2008 по 2010 гг. направлено в суды 6 672 иска (о признании незаконными действий должностных лиц контролирующих органов по проведению плановой или внеплановой проверок, признании недействительными результатов проверки; о признании незаконным бездействия и возложении обязанности по разработке и принятию программ развития субъектов малого и среднего предпринимательства, по созданию совещательных органов в области развития малого и среднего предпринимательства и пр.); объявлено 6 746 предостережений должностным лицам; по постановлению прокурора органами административной юрисдикции привлечено 1 310 лиц к административной ответственности (по ст. 7.30, 19.1, 19.6.1 и др. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях); в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 Уголовно-процессуаль-

ного кодекса Российской Федерации направлено 558 материалов в следственные органы для решения вопроса об уголовном преследовании, по итогам рассмотрения которых следственными органами возбуждено 173 уголовных дел.

Анализ правоприменительной практики органов прокуратуры показывает, что основная масса выявляемых нарушений в сфере предпринимательской деятельности нарушала нормы действующего законодательства о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле (особенно в сфере муниципального земельного, лесного контроля, в сфере благоустройства и содержания территорий; государственного пожарного и экологического надзора); о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд; лицензировании; землепользовании; распоряжении государственной и муниципальной собственностью; ветеринарии; обращении с отходами производства и потребления и пр.

В заключение отметим, что масштабы осуществленной органами прокуратуры работы в сфере защиты прав субъектов предпринимательства действительно впечатляют, особенно когда за изложенными цифрами возникает понимание ее ключевой сути, состоящей в реальном восстановлении законности в рассматриваемой сфере, нарушенных прав каждого субъекта предпринимательской деятельности. Именно эта задача поставлена Генеральным прокурором Российской Федерации перед органами прокуратуры в приказе от 31 марта 2008 г. № 53 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности».

В настоящее время необходимо констатировать один очень важный аспект в осуществлении надзорной деятельности прокуроров в сфере защиты прав субъектов предпринимательства, выражающийся в акцентировании внимания прокуроров на деятельности контролирующих органов, в том числе благодаря новым полномочиям по согласованию с 1 мая 2009 г. проведения внеплановых контрольных мероприятий в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства (с мая 2010 г. – в отношении всех субъектов предпринимательства), а также формированию ежегодного сводного плана проведения плановых проверок контролирующими органами федерального, регионального и муниципального уровней.

Именно от законности действий контролирующих органов во многом зависит законность в сфере предпринимательской деятельности в целом. Контролирующие органы не только должны соблюдать права предпринимателей, исполнять законы в сфере защиты прав субъектов предпринимательской деятельности, но и принимать полный комплекс мер по фактам выявленных нарушений, принципиально добиваться их неукоснительного устранения. Как справедливо отмечено Генеральным прокурором Российской Федерации Ю.Я. Чайкой, «новые процедуры стали надежным заслоном для давления на бизнес. Но они не должны давать повод хозяйствующим субъектам нарушать закон»⁹.

⁹ Доклад Генерального прокурора Российской Федерации Ю.Я. Чайки Совету Федерации о состоянии законности и правопорядка в 2010 г.