

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР

УДК 347.963

DOI: 10.17223/23088451/13/24

А.Ю. Мариничева

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ЗАКОННОСТЬЮ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА И СОБЛЮДЕНИЕМ ПРАВ СУБЪЕКТОВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

По своей правовой природе прокурорский надзор за законностью обеспечения предпринимательства и соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности носит комплексный универсальный характер, с одной стороны, безусловно являясь частью надзора за исполнением законов («общего надзора») – одним из его направлений, с другой, – неотъемлемой частью надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина – в сфере обеспечения реализации конституционного права граждан на предпринимательскую деятельность. В этой связи предмет прокурорского надзора определяется с учетом положения ст.ст. 1, 21 и 26 Закона о прокуратуре, а также иного законодательства, регулирующего предпринимательскую деятельность, и охватывает надзор за публичным (главным образом государственным и муниципальным) регулированием и охраной предпринимательской деятельности, а также обеспечение правового положения лиц, занятых предпринимательством. При этом правомерность самой предпринимательской деятельности в части ее непосредственной реализации остается за пределами прокурорского надзора, поскольку, согласно действующему законодательству, она относится к непосредственной экономической и хозяйственной деятельности, осуществляется гражданами и иными субъектами на свой страх и риск на диспозитивных началах.

Ключевые слова: прокуратура, прокурорский надзор за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности, прокурорский надзор за законностью обеспечения предпринимательской деятельности, соблюдение, защита и охрана прав предпринимателей, предмет надзора.

Статья 34 Конституции Российской Федерации закрепляет, что каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности. Право на использование своих способностей для предпринимательской деятельности (далее – право на предпринимательскую деятельность) относится к числу основных конституционных прав и свобод человека и гражданина. По своей правовой природе оно представляет собой социально-экономическое конституционное право гражданина Российской Федерации, реализация которого, помимо Конституции Российской Федерации, обеспечивается рядом федеральных законов, комплексом подзаконных и ведомственных актов, а также законодательством субъектов Российской Федерации.

Действующее законодательство устанавливает систему гарантий обеспечения реализации права на предпринимательскую деятельность граждан РФ, включающую в себя в том числе систему органов, учреждений и должностных лиц, призванных обеспечивать охрану, защиту и восстановление нарушенных прав субъектов предпринимательской деятельности. К их числу прежде всего относятся арбитражные суды, суды общей юрисдикции, Уполномоченный при Президенте РФ по защите прав предпринимателей, региональные уполномоченные в субъектах федерации, федеральные и прочие административные, контролирующие органы и должностные лица, а также органы и учреждения прокуратуры Российской Федерации. Каждый из них обладает самостоятельной компетенцией в реализации обязанностей, направленных на обеспечение правового положения субъектов предпринимательской деятельности.

В литературе справедливо подчеркивается, что органы и учреждения прокуратуры играют особую роль в механизме обеспечения реализации права на предпринимательскую деятельность. Так, А.В. Паламарчук указывает, что комплексное решение задачи по обеспечению свободы экономической деятельности возложено на многие органы государственной власти и местного самоуправления, а выявление правонарушений и устранение угроз свободе экономической безопасности – в основном на органы прокуратуры [1, с. 9]. Безусловно, это так, однако представляется, что роль прокуратуры едва ли исчерпывается охранительной деятельностью в данной сфере. Прежде всего, органы прокуратуры занимают особое положение в системе обеспечения правового положения субъектов предпринимательской деятельности, обладая функциональным и институциональным преимуществом по сравнению с иными органами, учреждениями и должностными лицами. Так, если роль судебных органов в силу их конституционно-правового положения ограничивается функциями арбитра и разрешения уже сложившейся конфликтной ситуации, то прокуратура, согласно действующему законодательству, может предотвращать возможные конфликтные ситуации, не допуская возникновения негативных последствий, а в случае все же их возникновения – оперативно восстанавливать нарушенное правомерное состояние, используя правовые средства, предоставленные ей Законом о прокуратуре и иным федеральным законодательством, исключая сложные восстановительные процедуры, характерные для судебной защиты. Аналогичные преимущества органы прокуратуры имеют и перед административными и контролирующими органами и должностными

лицами. Кроме того, в отличие от последних, прокуратура обладает более широким предметом надзора, что позволяет ей комплексно оценивать состояние законности в данной сфере, осуществляя надзор, в том числе и за законностью деятельности самих административных и контролирующих органов. Существуют также преимущества и по отношению к омбудсменам различных уровней, главное из которых – обязательность исполнения прокурорских предписаний, вынесенных в ходе надзорной деятельности и обеспечиваемых возможностью существенного государственного принуждения, включающего меры дисциплинарного, административно- и уголовно-правового воздействия на нарушителей. Таким образом, прокуратура Российской Федерации играет ключевую роль в механизме обеспечения правового положения субъектов предпринимательской деятельности и правомерного состояния предпринимательской среды в Российской Федерации, обеспечивая не только ее охрану, но также защиту и восстановление. Более того, такое положение позволяет органам прокуратуры осуществлять надзор за законностью деятельности подавляющего большинства органов и должностных лиц, осуществляющих функции публичного регулирования предпринимательской деятельности, а также выступать координатором деятельности прочих лиц, не охватываемых прокурорским надзором. Примером последнего служит совместная деятельность Генерального прокурора РФ и Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав субъектов предпринимательской деятельности в рамках имеющегося между ними Соглашения о взаимодействии в вопросах защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности, предусматривающего не только обмен информацией, но и организацию и проведение совместных проверок.

По своей правовой природе прокурорский надзор в рассматриваемой сфере носит комплексный универсальный характер, с одной стороны, безусловно являясь частью надзора за исполнением законов («общего надзора») – одним из его направлений, с другой, – неотъемлемой частью надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина – в сфере обеспечения реализации конституционного права граждан на предпринимательскую деятельность. Сложный отраслевой характер надзора обуславливает его специфику: в части надзора за законностью обеспечения предпринимательской деятельности он осуществляется в общем порядке, в сфере обеспечения законности правового положения предпринимателей – в инициативном. В этой связи предмет прокурорского надзора определяется с учетом положений ст.ст. 1, 21 и 26 Закона о прокуратуре, а также иного законодательства, регулирующего предпринимательскую деятельность, и охватывает надзор за публичным (главным образом государственным и муниципальным) регулированием и охраной предпринимательской деятельности, а также обеспечение правового положения лиц, занятых предпринимательством. При этом важно подчеркнуть, что правомерность самой предпринимательской деятельности в части ее непосредственной реализации остается за пределами прокурорского надзора, поскольку, согласно

действующему законодательству, она относится к непосредственной экономической и хозяйственной деятельности, осуществляется гражданами и иными субъектами на свой страх и риск на диспозитивных началах [2, с. 181; 3, с. 66–70].

Универсальность прокурорского надзора за законностью обеспечения предпринимательской деятельности и соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности заключается в том, что прокурор использует весь спектр правовых возможностей прокуратуры, предоставляемый не только Законом о прокуратуре, но и иным законодательством. Конкретный инструментарий весьма широк и включает в себя надзорные, административные, процессуальные и прочие полномочия прокуроров [4, с. 76].

Прокурорский надзор за законностью обеспечения предпринимательства и соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности строится на общих принципах организации прокурорского надзора применительно к конкретным сферам государственной и иной социально значимой деятельности. В органах прокуратуры действует специальное подразделение по защите прав предпринимателей, формирующее ежегодный сводный план при проведении плановых проверок органами государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Российской Федерации, осуществляющее проверку проектов ежегодных планов и согласование проведения внеплановых выездных проверок, а также применяющее меры административного воздействия к виновным должностным лицам органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Нормативно-правовую основу прокурорского надзора составляет действующее законодательство, регулирующее предпринимательскую деятельность. Ключевой директивой Генеральной прокуратуры РФ служит приказ Генерального прокурора РФ от 31.03.2008 г. № 53 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности», в соответствии с которым Генеральный прокурор РФ ориентирует подчиненных прокуроров принимать весь комплекс мер для обеспечения законности и свободы экономической деятельности. С этой целью в органах прокуратуры ведется постоянный мониторинг в сфере соблюдения прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности, определен график приема предпринимателей, налажено конструктивное информационное сотрудничество с органами власти, правоохранительными и контролирующими органами, объединениями предпринимателей, обеспечена межведомственная координация контрольной и надзорной работы органов власти. Прокурорам предписывается обеспечить надзор за законностью правовых актов органов государственной власти и местного самоуправления, а также государственных контролирующих органов, включая своевременность принятия таких актов, осуществление разрешительных, лицензионных, регистрационных и иных процедур органов контроля, в том числе соблюдение заказчиками обязательств по исполненным предпринимателями государственным и муниципальным кон-

трактом, а также незаконному вовлечению органов правоохраны в хозяйственные споры между коммерческими структурами и применению к юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям мер принуждения и ответственности. При этом особое внимание обращается на соблюдение законодательства об оперативно-розыскной деятельности, приеме, регистрации, проверке и разрешении сообщений о преступлениях, совершенных в отношении хозяйствующих субъектов.

Практика прокурорского надзора за законностью обеспечения предпринимательства и соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности в Томской области свидетельствует, что данному направлению уделяется достаточно внимания.

Так, в 2018 г. прокурорами региона выявлены нарушения при проведении регистрационных (разрешительных) процедур, оказании государственных и муниципальных услуг, осуществлении контрольно-надзорных полномочий в отношении субъектов предпринимательской деятельности. Помимо этого, органами прокуратуры Томской области выявлены нарушения, ограничивающие добросовестную конкуренцию и, как следствие этого, создающие препятствия законной предпринимательской деятельности. К примеру, по результатам проведенных прокурорских проверок выявлены факты нарушения при организации и проведении конкурсных процедур (проведение аукционов (конкурсов) ранее предусмотренных сроков, привлечение к работе конкурсной комиссии неуполномоченных лиц, осуществление выдачи лицензий при отсутствии обязательных документов и т.п.).

Положительным итогом прокурорского надзора в данной сфере служит погашение общей задолженности перед предпринимателями со стороны публичных заказчиков, допустивших несвоевременную оплату услуг предпринимателей по исполненным контрактам, на сумму более 500 млн рублей за период с 2015 по 2018 г. в результате прокурорского вмешательства. При этом за допущенные нарушения 73 должностных лица со стороны публичных заказчиков привлечены к дисциплинарной, а 23 человека – к административной ответственности.

Прокуратура Томской области активно пресекает случаи проведения необоснованных проверочных мероприятий в отношении хозяйствующих субъектов, способствуя значительному снижению административного давления со стороны контролирующих органов на субъекты предпринимательской деятельности. К примеру, при формировании регионального сегмента свободного плана проверок на 2019 г. из ежегодных планов проверок, предложенных контролируемыми органами, исключено свыше 800 мероприятий. По результатам рассмотрения заявлений органов контроля в 2018 г. прокурорами отказано в проведении 171 внеплановой проверки. Кроме этого, прокурорами регулярно выявляются случаи нарушения порядка организации и проведения проверок (отсутствие законных оснований и необходимых распоряжений, нарушение установленных сроков и процедур, применение к предпринимателям незаконных и необоснованных мер ответственности).

Согласно статистическим данным [5], в 2018 г. органами прокуратуры Томской области удовлетворены 146 заявлений предпринимателей об оспаривании актов, решений, действий (бездействия) органов власти различных уровней, положительно разрешены 45 заявлений о признании незаконными действий, выразившихся в отказе в принятии налоговых деклараций по НДС, признаны незаконными 24 решения налоговых органов о привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения, признаны незаконными 23 решения пенсионного органа об отказе в возврате сумм излишне уплаченных (взысканных) страховых взносов, пеней индивидуальными предпринимателями, применяющими упрощенную систему налогообложения. В 2018 г. в Томской области судами по заявлению прокуроров удовлетворено 49 заявлений хозяйствующих субъектов о признании незаконными решений органов административной юрисдикции.

В 2018 г. органами прокуратуры Томской области неоднократно выявлялись нарушения при организации и проведении административных проверок деятельности хозяйствующих субъектов под видом различных рейдов и мониторингов.

Всего при осуществлении прокурорского надзора за законностью обеспечения предпринимательской деятельности и соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности прокуратурами Томской области за 2017–2018 гг. выявлено более 4 тыс. нарушений законов, опротестовано 678 незаконных правовых актов, внесено 577 представлений, по требованиям прокуроров 385 должностных лиц привлечены к дисциплинарной и 55 человек – к административной ответственности, предъявлено 22 иска, объявлено 4 предостережения, по материалам прокурорских проверок компетентными органами возбуждено два уголовных дела (таблица).

Обзор состояния законности в сфере защиты прав субъектов предпринимательской деятельности в Томской области

№ п/п	Меры реагирования	Год	
		2017	2018
1	Выявлено нарушений закона	2 323	1 764
2	Принесено протестов	305	373
3	Направлено исков, заявлений в суд	7	15
4	Внесено представлений	192	385
5	К дисциплинарной ответственности привлечено лиц	124	261

Анализ приведенной практики прокурорского надзора за законностью обеспечения предпринимательства и соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности показывает, что, несмотря на отсутствие четкого нормативного определения предмета и пределов надзора, все еще существующие противоречия и пробелы в регулировании вопросов государственного и муниципального обеспечения предпринимательской деятельности, данное направление прокурорского надзора приобретает все большую значимость, что, в свою очередь, актуализирует проблему дальнейшей теоретической проработки данных вопросов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Паламарчук А.В. Прокурорский надзор за исполнением законов о защите прав предпринимателей : науч.-метод. пособие. М. : Генеральная прокуратура РФ, Академия Генеральной прокуратуры РФ, 2014. 191 с.
2. Воронин О.В. Прокурорский надзор в Российской Федерации : учеб. пособие / под ред. Ю.К. Якимовича. Томск : Изд-во НТЛ, 2008. 428 с.
3. Воронин О.В. Теоретические основы современной прокурорской деятельности / под ред. А.Г. Халиулина. Томск : Изд-во НТЛ, 2013. 164 с.
4. Казарина А.Х. Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов (сфера предпринимательской и иной экономической деятельности) / Генеральная прокуратура РФ, Ин-т повышения квалификации руковод. кадров Генпрокуратуры РФ. М., 2005. 180 с.
5. Сводные статистические данные Арбитражного суда Томской области // Сайт Картотеки арбитражных дел – Федеральные арбитражные суды РФ. URL: kad.arbitr.ru (дата обращения: 14.04.2019).

Prosecutor's Supervision over the Legitimacy of Securing Entrepreneurship and Enforcement of the Rights of Entrepreneurs

Ugolovnaya yustitsiya – Russian Journal of Criminal Law, 2019, 13, 122–125. DOI: 10.17223/23088451/13/24

Anna Yu. Marinicheva, Tomsk State University (Tomsk, Russian Federation). E-mail: crim.just@mail.ru

Keywords: prosecutor's office, prosecutor's supervision over enforcement of entrepreneurs' rights, prosecutor's supervision over legitimacy of securing entrepreneurial activities, enforcement, defense and protection of entrepreneurs' rights, subject of supervision.

By its legal nature, prosecutor's supervision over the legality of entrepreneurship and security of the rights of entrepreneurs has a comprehensive universal character. On the one hand, it is part of supervision over the implementation of laws ("general supervision"); on the other, it is an integral part of supervision over the observance of the rights and freedoms of a person and citizen in the sphere of ensuring the realization of the constitutional right of citizens to entrepreneurial activity. The complex sectoral nature of supervision determines its specificity: in terms of supervising over the legality of business support, it is carried out in a general manner; in terms of ensuring the legality of the legal status of entrepreneurs in an initiative one. In this regard, the subject of prosecutor's supervision is determined based on the provisions of Articles 1, 21 and 26 of the Law on the Prosecutor's Office and on other laws regulating entrepreneurial activity; it covers the supervision of public (mainly state and municipal) regulation and protection of entrepreneurial activity, as well as the security of the legal status of persons engaged in entrepreneurship. It is important to emphasize that the legitimacy of entrepreneurial activity itself in terms of its direct implementation remains outside of prosecutor's supervision since, according to the current laws, it relates to economic activity and is carried out by citizens and other entities at their own risk by the principles of disposition. The universality of prosecutor's supervision over the legitimacy of securing business activities and the observance of the rights of entrepreneurs lies in the fact that the prosecutor uses the full range of legal capabilities of the prosecutor's office provided not only by the Law on the Prosecutor's Office, but also by other laws. The specific toolkit is very wide and includes supervisory, administrative, procedural and other powers of the prosecutors. The prosecutor's supervision over the legitimacy of the security of entrepreneurship and the observance of the rights of entrepreneurs is based on the general principles of organizing prosecutor's supervision in relation to specific areas of state and other socially significant activities.

References

1. Palamarchuk, A.V. (2014) *Prokurorskiy nadzor za ispolneniem zakonov o zashchite prav predprinimateley* [Prosecutor's supervision over the implementation of laws on the protection of the rights of entrepreneurs]. Moscow: General Prosecutor's Office of the Russian Federation, Academy of the General Prosecutor's Office of the Russian Federation.
2. Voronin, O.V. (2008) *Prokurorskiy nadzor v Rossiyskoy Federatsii* [Prosecutor's Supervision in the Russian Federation]. Tomsk: Izd-vo NTL.
3. Voronin, O.V. (2013) *Teoreticheskie osnovy sovremennoy prokurorskoy deyatel'nosti* [Theoretical foundations of modern prosecutor's activities]. Tomsk: Izd-vo NTL.
4. Kazarina, A.Kh. (2005) *Predmet i predely prokurorskogo nadzora za ispolneniem zakonov (sfera predprinimatel'skoy i inoy ekonomicheskoy deyatel'nosti)* [The subject and limits of the prosecutor's supervision over the implementation of laws (the field of entrepreneurial and other economic activities)]. Moscow: IPK RK General'noy prokuratury RF.
5. Elektronnoe pravosudie. (n.d.) *Svodnye statisticheskie dannye Arbitrazhnogo suda Tomskoy oblasti* [Summary statistical data of the Arbitration Court of Tomsk Oblast]. [Online] Available from: kad.arbitr.ru. (Accessed: 14.04.2019).