

DOI: 10.7256/1999-2807.2013.8.9282

З.Б. Гадаборшева

**ПРЕДЕЛЫ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА
ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
В СФЕРЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

Одним из важных и обязательных условий обеспечения эффективности прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере предпринимательской деятельности является осуществление его в установленных законом рамках, т.е. в пределах предоставленной прокурору компетенции¹. Успешное разрешение этого вопроса непосредственно связано с таким правовым институтом, как пределы прокурорского надзора.

При характеристике пределов прокурорского надзора некоторые авторы рассматривают данное понятие в качестве правовой категории, определяющей границы должного, возможного и запрещённого при выборе прокурором объектов предстоящей проверки, применении полномочий и средств прокурорского реагирования².

В теории прокурорского надзора определение пределов раскрывается через призму нескольких взаимосвязанных факторов: относительно круга объ-

ектов прокурорского надзора; относительно перечня актов, надзор за исполнением которых должен осуществлять прокурор; относительно средств и актов прокурорского реагирования³. По данному перечню обстоятельств если и имеют место расхождение мнений учёных, то они, во-первых, касаются незначительного числа авторов, а во-вторых, не носят явного и принципиального характера. Так, например, в качестве значимых критериев, определяющих «пределы надзора», некоторые учёные указали характер прокурорского надзора и характер мероприятий, рекомендованных прокурорами в целях устранения нарушений закона⁴.

В этой связи, представляется, что пределы прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере предпринимательской деятельности непосредственно зависят от следующих обстоятельств и факторов: от перечня субъектов, поднадзорных прокурору; от содержания деятельности таких субъектов; от круга органов, издавших правовые акты, законность исполнения которых подлежит проверке в рамках прокурорского надзора; от перечня самих правовых актов, законность исполнения которых подлежит проверке в рамках прокурорского надзора; от перечня правовых

¹ На актуальность проблемы установления пределов прокурорского надзора за исполнением законов указывали многие авторы. См., напр.: Винокуров Ю.Е. Проблемы повышения эффективности общего надзора военной прокуратуры: дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 1991. – С. 51; Винокуров Ю.Е., Глушков А.И. К вопросу о структуре прокурорского надзора как вида государственной деятельности // Административное и муниципальное право. – 2012. – № 1. – С. 30.

² Казарина А.Х. Теоретические и прикладные проблемы прокурорского надзора за исполнением законов экономической направленности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2009. – С. 40.

³ См., напр.: Григорьев В.Н., Победкин А.В., Яшин В.Н., Калинин В.Н. Прокурорский надзор. – М., 2006. – С. 190-191.

⁴ См., напр.: Мелкумов В.Г. Советская прокуратура и проблемы общего надзора: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Душанбе, 1971. – С. 36; Ястребов В.Б. Прокурорский надзор: учебник. – М.: Зерцало-М, 2011. С. 147-148.

предписаний (норм) законов и подзаконных актов, законность исполнения которых подлежит проверке в рамках прокурорского надзора⁵.

Кроме того пределы прокурорского надзора необходимо соотносить с масштабом выявления прокурором нарушений законов и спектром обстоятельств, способствовавших их совершению; с границами прокурорского реагирования на выявленные нарушения с учётом характера и проблематики вопросов, изложенных в актах прокурорского реагирования и подлежащих разрешению поднадзорными органами⁶.

Одним из важных вопросов, связанных с определением пределов прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере предпринимательской деятельности, а также требующих однозначного понимания, является разграничение компетенции прокуратуры и специально уполномоченных государственных структур, наделённых функциями контроля. В их состав входят органы различных уровней и специализации, представляющие собой разного рода агентства, комитеты, службы, инспекции, комиссии и т.д. как федерального, так и регионального звена, ревизионные и иные структуры как ведомственной, так и вневедомственной принадлежности, в том числе организации общественного контроля. К ним следует также отнести все управленческие, хозяйственные и иные органы, а также их подразделения и службы (независимо от формы собственности и ведомственной принадлежности), осуществляющие контроль деятельности нижестоящих подчинённых организаций и формирований.

Несмотря на то, что спектр деятельности контролирующих структур достаточно ограничен рамками проверяемых вопросов и зачастую имеет узконаправленную специализацию, тем не менее, эти органы при осуществлении контрольно-ревизионной функции нередко дублируют друг друга. В этой связи, на наш взгляд, крайне важна социальная роль прокуратуры, которая в процессе реализации своих надзорных полномочий имеет доступ ко всем сферам жизнедеятельности общества и государства, контактирует и взаимодействует с различными ведомствами, службами и структурами, в том числе и с органами контроля. В силу изложенных обстоятельств прокуратура при разрешении входящих в её компетенцию задач может оказывать корректирующее

воздействие на работу последних, в то же время не подменяя и не вмешиваясь в их оперативно-хозяйственную деятельность⁷.

В качестве критериев разграничения компетенции прокуратуры, осуществляющей надзор за исполнением законодательства в сфере предпринимательской деятельности, и органов контроля целесообразно руководствоваться следующими обстоятельствами: а) задачами, подлежащими разрешению прокуратурой и органами контроля; б) сущностью компетенции прокуратуры и органов контроля; формами и способами реализации своих полномочий прокуратурой и органами контроля; в) местоположением, занимаемым прокуратурой и органами контроля в структуре государственных органов и в механизме обеспечения законности в стране.

Поскольку прокурорский надзор носит всеобщий и надведомственный характер, т.е. распространяется на все государственные и негосударственные структуры, включая органы контроля, и на все регламентированные законом сферы деятельности,⁸ то логично обладает более высоким статусом по отношению к любому виду и форме контроля.

В этой связи следует отметить, что прокурор, не будучи наделённым какими-либо административными полномочиями, вправе вмешиваться в любую область функционирования субъектов, независимо от формы собственности и ведомственной принадлежности при наличии сведений о неправомерном их поведении и нарушении законодательства в сфере предпринимательской деятельности. Он может давать правовую оценку действий и решений любых органов управления и хозяйствования, должностных лиц, руководителей коммерческих и некоммерческих организаций, а также граждан исключительно с позиции законности.

В то же время пределы полномочий прокурора ограничиваются выполнением лишь надзорной функции, не содержащей каких-либо элементов контроля. В свою очередь органы контроля, обладая административными рычагами воздействия, даже при отсутствии сведений о нарушении законов и подзаконных (в том числе ведомственных) актов, вправе в любое время осуществить контрольную функцию путём проведения ревизии, инспектирования, проверки и т.д. Кроме того в отличие от про-

⁵ Куракин А.В., Костенников М.В. Актуальные проблемы административного права. – М., 2013.

⁶ См.: Винокуров А.Ю. Проблемы прокурорского надзора за исполнением законодательства о ядерной и радиационной безопасности: монография. – М.: Изд-во МНЭПУ, 2000. – С. 50.

⁷ Куракин А.В., Костенников М.В. Актуальные проблемы административного права. – М., 2013.

⁸ Необходимо уточнить, что согласно положениям действующего законодательства о прокуратуре не являются объектами прокурорского надзора высшие представительные органы государственной власти и суды.

курорского надзора при производстве контрольного инспектирования проверяется соблюдение предписаний ведомственных актов, в том числе изданных самим органом контроля (правил, регламентов, инструкций, изданных, например, органами госсанэпиднадзора).

Особенностью прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере предпринимательской деятельности (которая влияет на пределы надзора) является то, что при этом действия и решения проверяемых субъектов не оцениваются с точки зрения их целесообразности, рациональности и экономичности. Тем более не является предметом изучения прокуратуры степень соблюдения субъектами указанной деятельности этических норм поведения, а также положений педагогики, психологии и иных правил и традиций. Между тем органы контроля не только учитывают все эти обстоятельства, но и могут непосредственно устранить выявленные правонарушения и применить меры воздействия к виновным либо сами в пределах своей компетенции, либо через правомочные органы и должностных лиц.

Принимая во внимание указанные обстоятельства, можно констатировать следующее: органы контроля наделены необходимыми полномочиями и обладают достаточно большими возможностями для своевременного и полного выявления, пресечения и устранения нарушений законов, регламентирующих предпринимательскую деятельность, и способствующих им обстоятельств, а также привлечения к ответственности виновных лиц. Административный ресурс указанных органов значительно превышает возможности прокуратуры, которые предопределены пределами надзорной функции за исполнением законодательства в сфере предпринимательской деятельности. В этой связи прокурор как самостоятельно, так и через подчинённых сотрудников должен предпринимать меры по созданию условий, активизации и стимулированию всестороннего и качественного использования всего арсенала средств и возможностей органов контроля в деле укрепления законности вообще и в сфере предпринимательской деятельности в частности. Решению этих же проблем будут способствовать усилия прокурора, направленные на совер-

шение и активизацию работы самих контролирующих органов.

С учётом изложенного можно заключить следующее: одним из существенных резервов повышения эффективности прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере предпринимательской деятельности является организация тесного взаимодействия органов прокуратуры со специальными уполномоченными государственными и негосударственными структурами, осуществляющими функции контроля, и использование их возможностей в решении поставленных перед прокуратурой задач, особенно в ситуациях, когда полномочия прокурора лимитированы. При этом необходимо принять во внимание следующие обстоятельства:

1) если выявленное нарушение прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности (в том числе прав и свобод граждан)⁹ может быть устранено мерами контролирующих или иных правомочных органов и должностных лиц, вмешательство прокурора осуществлять не целесообразно;

2) вмешательство прокурора обязательно в ситуациях, когда компетенции органов контроля недостаточны или у них отсутствует реальная возможность для выявления и устранения правонарушений, когда органы контроля не могут обеспечить объективную проверку, а также когда в действиях правонарушителей усматриваются признаки преступления;

3) при поступлении сведений о допущенном нарушении законодательства в сфере предпринимательской деятельности прокурор в первую очередь должен разрешить вопрос о том, какому органу целесообразно осуществить производство проверки, ревизии или иного контрольного действия по данному сообщению. Представляется, что прокурорскую проверку целесообразно осуществлять только в ситуациях, когда невозможно её производство силами других структур;

4) взаимодействие прокуратуры с органами контроля должно обязательно включать в себя организацию взаимообмена представляющее интерес информацией, проведения совместных проверок, повышения квалификации работников.

⁹ Приказ Генеральной Прокуратуры РФ от 7 декабря 2007 г. № 195 (ред. от 10.02.2012) “Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина” // <http://genproc.gov.ru/documents/orders/document-14257/>

Библиографический список:

1. Бут Н.Д., Ларьков А.Н., Паламарчук А.В. Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере защиты прав субъектов предпринимательской деятельности: науч.-метод. пособие. — М., 2008.
2. Идилова Ж.Н. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о защите малого и среднего предпринимательства: состояние и пути оптимизации: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. — Екатеринбург, 2012.
3. Прокурорский надзор: учебник для вузов / под ред. А.Я. Сухарева. — 4-е изд., перераб. и доп. — М.: Норма, Инфра-М, 2011.
4. Прокурорский надзор: учебник для бакалавров / под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. 10-е изд., перераб. и доп. — М.: Юрайт, 2012.
5. Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере экономики: сб. методич. материалов. — М.: Академия Генеральной прокуратуры РФ, 2010.
6. Куракин А.В., Костенников М.В. Актуальные проблемы административного права. — М., 2013.
7. Ястребов В.Б. Прокурорский надзор: учебник для студентов юридических вузов и факультетов. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Зерцало-М, 2012.

References (transliteration):

1. But N.D., Lar'kov A.N., Palamarchuk A.V. Prokurorskii nadzor za ispolneniem zakonodatel'stva v sfere zashity prav sub'ektov predprinimatel'skoi deyatel'nosti: nauch.-metod. posobie. — M., 2008.
2. Idilova Zh.N. Prokurorskii nadzor za ispolneniem zakonodatel'stva o zashite malogo i srednego predprinimatel'stva: sostoyanie i puti optimizacii: avtoref. diss. kand. yurid. nauk. — Ekaterinburg, 2012.
3. Prokurorskii nadzor: uchebnik dlya vuzov / pod red. A.Ya. Suhareva. — 4-e izd., pererab. i dop. M.: Norma, Infra-M, 2011.
4. Prokurorskii nadzor: uchebnik dlya bakalavrov / pod obsh. red. Yu.E. Vinokurova. 10-e izd., pererab. i dop. — M.: Yurait, 2012.
5. Prokurorskii nadzor za ispolneniem zakonodatel'stva v sfere ekonomiki: sb. metodich. materialov. — M.: Akademiya General'noi prokuratury RF, 2010.
6. Kurakin A.V., Kostennikov M.V. Aktual'nye problemy administrativnogo prava. — M., 2013.
7. Yastrebov V.B. Prokurorskii nadzor: uchebnik dlya studentov yuridicheskikh vuzov i fakul'tetov. — 2-e izd., pererab. i dop. — M.: Zercalo-M, 2012.