

А.А. Гурин

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

Организация и порядок деятельности прокуратуры РФ определяются Конституцией РФ, Федеральным законом от 17 января 1992 г. «О прокуратуре Российской Федерации» (далее — Закон о прокуратуре) и другими федеральными законами, международными договорами РФ, о чем указано в ст. 3 Закона о прокуратуре. Наряду с этим общие вопросы организации деятельности органов прокуратуры РФ регулируются приказом Генерального прокурора РФ от 17 апреля 2008 г. «Об утверждении Регламента Генеральной прокуратуры Российской Федерации».

Кроме того, для решения стоящих перед органами прокуратуры задач Генеральным прокурором РФ издаются нормативные правовые акты (приказы, указания), регулирующие вопросы организации и деятельности прокуратуры в целом и по отраслям надзора. Так, общие требования к организации надзора за исполнением законов органами, осуществляющими управление в сфере предпринимательской деятельности, содержатся в приказе Генерального прокурора РФ от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», а также в его приказах от 31 марта 2008 г. № 53 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности», от 27 марта 2009 г. № 93 «О реализации 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» и от 11 августа 2010 г.

№ 313 «О порядке формирования органами прокуратуры ежегодного сводного плана проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».

Прокуроры субъектов РФ и приравненные к ним прокуроры в пределах своей компетенции издают организационно-распорядительные документы по аналогичным вопросам.

Под организацией работы в органах прокуратуры понимается комплекс взаимосвязанных между собой действий, направленных на оптимизацию функционирования прокурорской системы по реализации целей и задач прокуратуры¹.

Основными элементами, составляющими организацию работы органов прокуратуры, являются планирование, контроль и проверка исполнения, нормативная регламентация деятельности органов прокуратуры, совершенствование стилей и методов руководства, межструктурного взаимодействия подразделений и органов прокуратуры; анализ и прогнозирование тенденций состояния структуры и перспектив ее развития; разработка организационно-распорядительных и иных документов управленческого характера².

Указанные элементы характеризуют организацию работы органов прокуратуры в целом и присущи организации прокурорского надзора за исполнением

¹ См.: Прокурорский надзор / Под ред. Ю.Е. Винокурова. — М., 2007. — С. 75.

² См.: Рябцев В.П., Макаренко В.А., Шишкин А.С. Организация деятельности органов прокуратуры по обеспечению законности: аналитический доклад / Состояние законности в Российской Федерации (2000-2001 гг.) / Под ред. А.И. Алексеева. — М., 2002. — С. 292.

законов. Но, все же, для такой отрасли (направления) прокурорского надзора, как надзор за исполнением законов, наиболее характерны такие элементы организации, как: информационно-аналитическая работа, планирование, контроль исполнения³. К указанным элементам организации также можно причислить распределение служебных обязанностей, контроль и оценку результатов работы.

Собственно прокурорские проверки — это результат организационных мероприятий, а именно, непосредственная деятельность по осуществлению прокурорского надзора.

Таким образом, рассматривая организацию работы прокуратуры по надзору за исполнением законов органами, осуществляющими управление в сфере предпринимательской деятельности, мы коснемся таких ее элементов, как *распределение обязанностей в прокуратуре, информационно-аналитическая работа, планирование, контроль исполнения и организация проверки*.

Основными принципами организации работы органов прокуратуры с позиции *распределения обязанностей*, являются:

- предметный;
- зональный;
- смешанный (предметно-зональный).

Наиболее часто в органах прокуратуры используется предметно-зональный принцип организации работы. При этом под предметом понимаются как основные виды деятельности прокуратуры (отрасли надзора), так и отдельные сферы общественных отношений, отраслей законодательства. Зональный принцип предполагает условное разграничение территории субъекта РФ республики, области, края на определенные участки (зоны) или группы объектов, надзор за исполнением законов на которых осуществляется конкретными прокурорскими работниками⁴.

Применительно к организации надзора за исполнением законов органами управления в сфере предпринимательской деятельности наиболее приемлем, на наш взгляд, предметный принцип распределения обязанностей (впрочем, не исключается и предметно-зональный принцип), так как только оперативные работники, свободно ориентирующиеся в законодательстве, регламентирующем предпринимательскую

сферу, изучившие соответствующие приказы Генерального прокурора РФ по вопросам, касающимся организации надзора за исполнением законов органами управления в сфере предпринимательской деятельности, знакомые с системой поднадзорных органов управления в сфере предпринимательской деятельности, их законодательно установленными полномочиями и функциями способны правильно организовать надзорные мероприятия в указанной сфере правоотношений, осуществлять взаимодействие с предпринимательским сообществом, саморегулируемыми организациями и непосредственно с органами государственного и муниципального управления в сфере предпринимательской деятельности.

При распределении обязанностей между оперативными прокурорскими работниками важное значение имеет способность руководителя (как органа прокуратуры, так и структурного подразделения) увидеть в подчиненном работнике именно те черты, которые позволяют более полно, а значит, и эффективно раскрыть его потенциал⁵. В этой связи следует отметить, что такой сложный участок, как надзор за исполнением законов органами, осуществляющими управление в сфере предпринимательской деятельности, должен поручаться наиболее опытному прокурорскому работнику (работникам), свободно владеющему (владеющим) не только законодательством, но и компьютерной техникой — активно использующим в прокурорской деятельности Интернет ресурсы (сайты контролирующих органов, органов статистики, сайты предпринимательских сообществ и др.).

Документально распределение обязанностей между прокурорскими работниками в каждой конкретной прокуратуре, либо структурном подразделении прокуратуры субъекта РФ закрепляется в соответствующем приказе, распоряжении прокурора⁶.

Информационно — аналитическая работа, как основной элемент организации надзора за исполнением законов органами, осуществляющими управление в сфере предпринимательской деятельности, базируется на принципах оперативности информа-

³ См.: Организация работы городской (районной) прокуратуры: методическое пособие / Под ред. С.И. Герасимова. — М., 2001. — С. 19.

⁴ См.: Кобзарев Ф.М. Организация работы в прокуратуре субъекта Российской Федерации. — М., 2010. — С. 6.

⁵ См.: Винокуров А.Ю. Методологические основы оценки эффективности деятельности органов прокуратуры. — М., 2008. — С. 24.

⁶ См.: Основные организационно-распорядительные, информационно-справочные и иные документы по вопросам организации работы в прокуратуре города, района: сборник примерных образцов / Под общ. ред. Ф.М. Кобзарева. — М., 2010. — С. 59.

ции, своевременности ее получения, полноты и достоверности⁷.

Исходя из специфики предпринимательской деятельности, к числу основных источников информации о правонарушениях, допускаемых в данной сфере, следует отнести: правовые акты органов государственной власти и местного самоуправления, регулирующие вопросы осуществления предпринимательской деятельности; сообщения органов контроля; локальные акты коммерческих (некоммерческих) организаций; обращения представителей юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, общественных организаций, граждан о неправомерных действиях органов государственной власти и местного самоуправления; сообщения средств массовой информации; обобщения материалов уголовных, гражданских, арбитражных и административных дел; результаты анализа прокурорской и иной правоприменительной практики; материалы и решения коллегий прокуратур и координационных совещаний правоохранительных органов; сведения статистической отчетности.

Значение источников получения информации о нарушении законодательства сложно переоценить, ведь именно они являются основаниями для проведения прокурорских проверок. Так, в п. 2 ст. 21 Закона о прокуратуре указано, что проверки исполнения законов проводятся на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором. Неадекватный источник информации не дает оснований для проведения прокурорской проверки. Именно поэтому при поступлении информации о нарушении закона в органы прокуратуры оперативными работниками прокуратуры дается первоначальная оценка ее форме и содержанию.

Наиболее распространенными источниками получения информации о нарушении закона из всех вышеуказанных, на наш взгляд, являются обращения представителей юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, общественных организаций, граждан о неправомерных действиях органов управления в сфере предпринимательской деятельности.

Обратимся к другому источнику получения информации о нарушениях закона — сведениям статистической отчетности, которые также играют большую роль в информационном обеспечении. К таким сведениям относят данные государственного статисти-

ческого наблюдения по формам, утвержденным приказами Федеральной службы государственной статистики.

При необходимости из органов контроля и лицензирования также могут быть запрошены их данные статистической отчетности.

Результатом информационно-аналитической работы прокурора должно явиться следующее:

а) четкое обозначение так называемых потенциальных объектов проверок — органов, осуществляющих управление в сфере предпринимательской деятельности. Следует подчеркнуть значение систематизации потенциальных объектов надзора — органов управления в сфере предпринимательской деятельности: от них всегда оперативно можно истребовать информацию, свидетельствующую о состоянии законности в определенной сфере правоотношений, о типичных нарушениях законов и их географии, о принятых мерах восстановления нарушенных прав и привлечения виновных к установленной законом ответственности. Такая систематизация объектов надзора является непременным условием успеха надзорных мероприятий⁸;

б) обозначение органов — нарушителей, то есть органов, осуществляющих управление в сфере предпринимательской деятельности с нарушениями законодательства (по имеющимся сведениям, собранным в ходе информационно-аналитической работы), деятельность которых должна проверяться органами прокуратуры в установленные законодательством сроки.

Отдельные прокуратуры оформляют перечень «потенциальных» поднадзорных объектов либо объектов, о которых уже имеются сведения о нарушении законодательства, в специальных реестрах⁹, журналах учета, пополняемых электронных базах данных.

Таким образом, информационно-аналитическая работа прокурора является основой планирования и, соответственно, отправной точкой в организации прокурорской проверки.

Планирование относится к числу обязательных элементов организации работы в органах прокуратуры. Планирование работы по надзору за исполне-

⁸ См.: Казарина А.Х. Общие вопросы организации прокурорского надзора за исполнением законов экономической направленности / Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере экономики. — М., 2010. — С. 28.

⁹ Типичным примером может служить Реестр территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, который ведется в прокуратуре Республики Татарстан. Пример приведен там же. — С. 28.

⁷ Там же.

нием законодательства характеризуется последовательностью операций, которые должны быть результатом реализации решения-плана, разработанного совместно со всеми участниками прокурорской проверки¹⁰.

При рассмотрении вопросов планирования работы прокурора по надзору за исполнением законов органами управления в сфере предпринимательской деятельности важно обладать информацией о состоянии законности в сфере управления предпринимательской деятельностью (по результатам первоначального этапа организации надзора — информационно-аналитической работы).

Особенно важно использовать при надзоре данные сводного плана проведения плановых проверок (юридических лиц и индивидуальных предпринимателей), который ежегодно формируется Генеральной прокуратурой РФ в соответствии с ч. 7 ст. 9 Федерального закон от 26 декабря 2008 г. «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее — Закон № 294-ФЗ). В частности, анализ плановых проверок органов государственного контроля (надзора), муниципального контроля, поднадзорных соответствующей прокуратуре, позволит запланировать проведение «контрольных» прокурорских проверок в соответствующих контролируемых органах с целью проверки исполнения последними требований Закона № 294-ФЗ.

Результаты анализа сводного плана проведения плановых проверок (юридических лиц и индивидуальных предпринимателей), его сопоставление с внеплановыми проверками, проведенными органами государственного и муниципального контроля, позволят выделить наиболее «проблемные» органы контроля в сфере предпринимательской деятельности, а именно:

- органы, на действия (бездействие) которых субъектами предпринимательской деятельности направлено наибольшее число жалоб и обращений;
- органы контроля, которые не исполнили план проведения проверок;
- органы контроля, которые проводили проверки субъектов предпринимательской деятельности вне плана, игнорируя установленные ст. 10 Закона № 294-ФЗ процедуры согласования внеплановых

¹⁰ См.: Звягинцев Д.А. Совершенствование прокурорского надзора за исполнением законодательства РФ о рынке ценных бумаг: Дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2002. — С. 86.

проверок субъектов предпринимательской деятельности.

Следовательно, проверки деятельности таких контролируемых органов должны планироваться прокурорами в приоритетном порядке.

При планировании надзорной работы прокурору важно избегать таких типичных ошибок, как неконкретность и нереальность планов, перегруженность мероприятиями¹¹, безосновательное включение мероприятий в план (без учета объективной оценки фактического состояния законности¹²).

Ещё одним элементом организации надзора за исполнением законов органами, осуществляющими управление в сфере предпринимательской деятельности, является *организация прокурорской проверки*.

Задачей проверки прокурора является полное и объективное установление: факта правонарушения; характера правонарушения; лиц, виновных в его совершении, степени их вины; размера причиненного правонарушением материального ущерба; обстоятельств, способствующих совершению правонарушений¹³.

Качество проверки во многом определяется вниманием, которое уделено прокурором ее подготовке. Подготовка к проверке начинается ознакомлением с нормативно-правовой базой, регулирующей деятельность проверяемых органов. Особого внимания требует подзаконная (ведомственная и региональная) регламентация соответствующих отношений с целью выяснения ее адекватности.

Наиболее полное представление о структуре органа, где предполагается проведение прокурорской проверки, его взаимодействии с другими властными субъектами деятельности, недостатках правового регулирования позволяет спланировать и провести проверку с максимальной эффективностью¹⁴.

¹¹ См.: Организация работы и управления в органах прокуратуры: учебная программа / Под ред. Ф.М. Кобзарева. — М., 2009. — С. 9.

¹² См.: Винокуров А.Ю. Методологические основы оценки эффективности деятельности органов прокуратуры. — М., 2008. — С. 37.

¹³ См.: Проблемы эффективности прокурорского надзора / К.Ф. Скворцов, В.Т. Михайлов, С.Г. Березовская и др. — М., 1977. — С. 83.

¹⁴ См.: Субанова Н.В. Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере лицензирования: вопросы теории и практики. — М., 2010.

Изучение нормативной базы позволит сформулировать круг вопросов, подлежащих выяснению органами прокуратуры у поднадзорных органов, осуществляющих управление в сфере предпринимательской деятельности.

К примеру, при проведении проверок деятельности органов контроля в сфере размещения заказов выяснению со стороны прокурора подлежат следующие основные вопросы:

- полнота и качество осуществляемых ими функций по контролю за размещением заказа и своевременность принятия мер к нарушителям законодательства;

- своевременность, качество рассмотрения обращений на нарушения при размещении госзаказа;
- законность выдачи предписаний и контроль исполнения требований, предъявляемых к нарушителям;
- законность привлечения к ответственности др.¹⁵

Перечисленными элементами организации надзорной деятельности органов прокуратуры, безусловно, не исчерпывается весь круг организационных вопросов, но именно их надлежащая реализация в первую очередь способствует эффективному осуществлению прокурорами надзора, в том числе в рамках исполнения законов органами, осуществляющими управление в сфере предпринимательской деятельности.

Библиографический список:

1. Винокуров А.Ю. Методологические основы оценки эффективности деятельности органов прокуратуры: научный доклад. — М.: МосГУ, 2008.
2. Звягинцев Д.А. Совершенствование прокурорского надзора за исполнением законодательства РФ о рынке ценных бумаг: Дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2002.
3. Казарина А.Х. Общие вопросы организации прокурорского надзора за исполнением законов экономической направленности / Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере экономики: сб. методич. материалов. — М.: Мир энциклопедий Аванта + Астрель, 2010.
4. Кобзарев Ф.М. Организация работы в прокуратуре субъекта Российской Федерации. — М.: ИПК АГП РФ, 2010.
5. Опенышев О. Игонина Н. Организация надзора за исполнением законодательства о закупках товаров (работ, услуг) для государственных (муниципальных) нужд // Законность. — 2010. — № 1.
6. Рябцев В.П., Макаренченко В.А., Шишкин А.С. Организация деятельности органов прокуратуры по обеспечению законности: аналитический доклад / Состояние законности в Российской Федерации (2000-2001 гг.): сб. / Под ред. А.И. Алексеева. — М., 2002.
7. Субанова Н.В. Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере лицензирования: вопросы теории и практики. — М.: Юриспруденция, 2010.
8. Организация работы городской (районной) прокуратуры: методическое пособие / под ред. С.И. Герасимова. — М.: Изд-во НИИ ГП РФ, 2001.
9. Организация работы и управления в органах прокуратуры: учебная программа / под ред. Ф.М. Кобзарева. — М.: АГП РФ, 2009.
10. Основные организационно-распорядительные, информационно-справочные и иные документы по вопросам организации работы в прокуратуре города, района: сборник примерных образцов / под общ. ред. Ф.М. Кобзарева. — М.: АГП РФ, 2010.
11. Проблемы эффективности прокурорского надзора / К.Ф. Скворцов, В.Т. Михайлов, С.Г. Березовская и др. — М., 1977.
12. Прокурорский надзор: учебник / Под. ред. Ю.Е. Винокурова. — М.: ЮРАЙТ, 2007.

References (transliteration):

1. Vinokurov A.Yu. Metodologicheskie osnovy otsenki effektivnosti deyatel'nosti organov prokuratury: nauchnyy doklad. — M.: MosGU, 2008.

¹⁵ См.: Опенышев О. Игонина Н. Организация надзора за исполнением законодательства о закупках товаров (работ, услуг) для государственных (муниципальных) нужд // Законность. — 2010. — № 1.

2. Zvyagintsev D.A. Sovershenstvovanie prokurorskogo nadzora za ispolnieniem zakonodatel'stva RF o rynke tsennykh bumag: Dis. ... kand. jurid. nauk. — M., 2002.
3. Kazarina A.Kh. Obshchie voprosy organizatsii prokurorskogo nadzora za ispolnieniem zakonov ekonomicheskoy napravlenosti / Prokurorskiy nadzor za ispolnieniem zakonodatel'stva v sfere ekonomiki: sb. metodich. materialov. — M.: Mir entsiklopediy Avanta + Astrel', 2010.
4. Kobzarev F.M. Organizatsiya raboty v prokulture sub'ekta Rossiyskoy Federatsii. — M.: IPK AGP RF, 2010.
5. Openshev O. Igonina N. Organizatsiya nadzora za ispolnieniem zakonodatel'stva o zakupkakh tovarov (rabot, uslug) dlya gosudarstvennykh (munitsipal'nykh) nuzhd // Zakonnost'. — 2010. — № 1.
6. Ryabtsev V.P., Makarchenko V.A., Shishkin A.S. Organizatsiya deyatel'nosti organov prokuratury po obespecheniyu zakonnosti: analiticheskiy doklad / Sostoyanie zakonnosti v Rossiyskoy Federatsii (2000-2001 gg.): sb. / pod red. A.I. Alekseeva. — M., 2002.
7. Subanova N.V. Prokurorskiy nadzor za ispolnieniem zakonodatel'stva v sfere litsenzirovaniya: voprosy teorii i praktiki / N.V. Subanova. — M.: Yurisprudentsiya, 2010.
8. Organizatsiya raboty gorodskoy (rayonnoy) prokuratury: metodicheskoe posobie / pod red. S.I. Gerasimova. — M.: Izd-vo NII GP RF, 2001.
9. Organizatsiya raboty i upravleniya v organakh prokuratury: uchebnaya programma / pod red. F.M. Kobzareva. — M.: AGP RF, 2009.
10. Osnovnye organizatsionno-rasporyaditel'nye, informatsionno-spravochnye i inye dokumenty po voprosam organizatsii raboty v prokulture goroda, rayona: sbornik primernykh obraztsov / pod obshch. red. F.M. Kobzareva. — M.: AGP RF, 2010.
11. Problemy effektivnosti prokurorskogo nadzora / K.F. Skvortsov, V.T. Mikhaylov, S.G. Berezovskaya i dr. — M., 1977.
12. Prokurorskiy nadzor: uchebnik / pod. red. Yu.E. Vinokurova. — M.: YuRAYT, 2007.