

ПОНЯТИЕ СУБЪЕКТА ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА В СФЕРЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Экономикалык ишмердүүлүк чөйрөсүндөгү прокурордук көзөмөлдөө
субъектисинин түшүнүгү

The concept of the subject of prosecutor's supervision in the sphere of economic activity

В данной статье рассматриваются теоретические вопросы проблемы определения понятия субъекта прокурорского надзора в сфере предпринимательской деятельности. По мнению автора, в теории прокурорского надзора твердо укоренилось представление о необходимости усиления внимания прокуроров исключительно к исполнительно-распорядительной деятельности органов власти. Поэтому представляется крайне недопустимым практическое исключение публично-правовых образований из числа субъектов предпринимательства, поскольку это может привести к серьезным нежелательным последствиям. В результате прокуроры ошибочно могут допустить чрезмерно грубое, не соответствующее интересам общества тотальное вмешательство в сферу хозяйственной деятельности органов местного самоуправления, вести учет всех хозяйственных договоров, проверку всей учредительной документации хозяйствующих организаций с участием муниципальных органов, перепроверку расчетно-кассовых операций.

Ключевые слова: субъект прокурорского надзора; надзорная деятельность прокурора; должностное лицо; руководитель государственного органа; предпринимательская деятельность; руководитель учреждения или организации; органы местного самоуправления; индивидуальный предприниматель

Бул илимий макалада ишкерлик чөйрөсүндөгү прокурордук көзөмөлдөө субъектисинин түшүнүктөрүн аныктоо проблемасынын теориялык маселелери каралган. Автордун пикири боюнча прокурордук көзөмөлдөө теориясындагы бийлик органдарынын аткаруучу-тескөөчүлүк ишмердүүлүгүнө карата прокурорлордун өзгөчө көңүл буруусун күчөтүүнүн зарылдыгын бекемдөөнү чындоо тууралуу сунуштама берилген. Ошондуктан коомдук-укуктук билим берүүнү иш жүзүндө ишкерлик субъектилеринин ичинен таптакыр алып салууга мүмкүн эмес, анткени бул олуттуу жагымсыз кесепеттерге алып келиши мүмкүн. Натыйжада прокурорлордун коомдун жалпы кызыкчылыктарына тиешелүү эмес жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын чарбалык ишмердүүлүк чөйрөсүндөгү бардык чарбалык келишимдердин эсебин алууга, муниципалдык органдарынын катышуусу менен чарба жүргүзүүчү уюмдардын документтерин

текшерүүгө, эсептик-кассалык операцияларды кайра текшерүүгө кийлигишүүлөрү өтө одоно түрдөгү жаңылыштыктардын курчушуна жол бериши мүмкүн деп белгилейт.

Урунттуу сөздөр: прокурордук көзөмөлдөөнүн субъектиси; прокурордун көзөмөлдөөчүлүк ишмердүүлүгү; кызматкерлер же кызмат адамы; мамлекеттик органдын жетекчиси; ишкерлик ишмердүүлүк; мекеменин же уюмдун жетекчиси; жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары; жеке ишкер.

This article deals with theoretical questions about the problem of defining the concept of a subject of prosecutorial supervision in the sphere of entrepreneurial activity. According to the author, in the theory of prosecutorial oversight the idea of the need to increase the attention of prosecutors exclusively to executive and administrative activities of the authorities has already firmly taken root. Therefore, it seems extremely unacceptable to practically exclude public-legal entities from the number of business entities, since this can lead to serious undesirable consequences. As a result, prosecutors may erroneously allow excessively gross total intervention in the sphere of economic activity of local governments, not corresponding to the interests of society, keep records of all economic contracts, check all constituent documentation of economic organizations with the participation of municipal bodies, and recheck cash and settlement operations.

Keywords: subject of prosecutorial supervision; supervisory activities of the prosecutor; law and order; executive; the head of the state body; business activities; the head of the institution or organization; local authorities; individual entrepreneur

В юридической литературе нет точного определения понятия «субъект прокурорского надзора». В учебниках по прокурорскому надзору, изданных до 1970 гг., об этом определении ничего не сказано. В более поздних учебниках понятийный аппарат упоминает субъект надзора по-новому. Субъект - это носитель прав и обязанностей [1]. Конечно для соответствия признакам субъекта, обладатель прав и обязанностей должен быть наделен определенной компетенцией и быть легитимным.

Многие современные авторы в качестве субъекта прокурорского надзора предполагают участника прокурорской, в том числе надзорной деятельности прокурора (в широком и узком смысле этого слова), осуществляющего проверку на предмет исполнения законов юридическим или физическим лицом (объектом надзора).

Использование в теории такого термина как «участники» применительно к прокурорско-надзорной деятельности предполагает существование помимо прокурора и других лиц, участвующих в прокурорско-надзорных правоотношениях. С учетом этого обстоятельства, наиболее удачной представляется характеристика субъекта прокурорского надзора, изложенная в учебнике, составленном под редакцией коллектива НИИ Проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре Российской Федерации, как носителя функции прокуратуры. Эти функции прокурор реализует как должностное лицо, действующее в соответствии со своей компетенцией [1]. В таком случае будет неправильным суждение о прокуроре в узком и широком смысле слова поскольку ему при исполнении своих надзорных полномочий, не имеет значения в какой из отраслей осуществляется надзор. Разницу составляют только полномочия по объему прав.

Неоднозначные толкования понятия «субъект прокурорского надзора» могут привести к превышению пределов компетенции прокурора тем самым ухудшить качество прокурорского надзора на практике. Некоторые авторы допускают смешение понятий «объект» и «субъект» надзора. Так, в лекционном курсе «Прокурорский надзор» под редакцией профессора Ю.Е. Винокурова [2] в стр. 20 объектом надзора названы юридическое и физическое лицо, а на стр. 127 к субъектам надзора отнесли граждан.

Возникает разумный вопрос о том, кем являются граждане - объектом или субъектом прокурорского надзора?

Граждане выступают носителями общей или специальной правоспособности в сфере предпринимательских и иных экономических отношений (физическое лицо - предприниматель, гражданин - должностное лицо, гражданин - руководитель коммерческой организации) являются субъектом предпринимательской деятельности. В таком качестве в прокурорском надзоре вышеперечисленные категории граждан выступают объектом прокурорского надзора.

Гражданин прежде всего субъект и активный участник правоотношения складывающегося в процессе прокурорско-надзорной деятельности. Он носитель прав и обязанностей в отношениях, возникающих между ним и прокурором по поводу исполнения закона, поскольку любое прокурорско-надзорное правоотношение - это форма реализации права. Данное правоотношение, выступает разновидностью административного правоотношения между гражданином и представителем государственной власти.

В прокурорско-надзорном правоотношении, как и в любом правоотношении волевой фактор является обязательным, т.е. в этом роде они представляют собой общественные отношения, складывающиеся между людьми по поводу исполнения положений законов, где взаимные права и обязанности которых урегулированы нормами [3] права. При этом у волевого правоотношения выделяются следующие обязательные элементы: субъект, объект и содержание в виде (не) совершения действий, предусмотренных законом или (не)воздержания от запрещенных законом действий под угрозой ответственности.

В результате приходим к выводу о том, что граждане могут являться одновременно как объектами прокурорского надзора, так и субъектами того-или иного прокурорско-надзорного правоотношения с одной существенной оговоркой. Начиная с 1994 г. в положениях закона «О прокуратуре КР» граждане не указываются в качестве объекта прокурорского надзора [4].

В своих комментариях, одни авторы вообще не затрагивают этот вопрос, а другие существенно скорректировали свои взгляды, при этом избежав мнений об обязательности включения граждан в сферу поднадзорности прокурора, стали поддерживать мнение об ограничении полномочий только по части привлечения граждан к установленной законом ответственности [5]. И только третья группа исследователей пришли к мнению о том, что в сфере предпринимательской деятельности к объектам прокурорского надзора следует отнести не только юридические лица, но и индивидуальных предпринимателей, деятельность которых также требует проверки прокурором на предмет законности, что обусловлено особым характером надзорных полномочий прокурора [6].

Справедливости ради стоит отметить, что даже в советский период отечественной истории прокуратура напрямую не осуществляла тотального контроля за действиями граждан, в чем ее излишне упрекают некоторые оппоненты, а лишь косвенным образом обеспечивала законный режим в их деятельности «... не в формах, обращенных к самим гражданам-нарушителям, а путем выявления нарушений законов и воздействия на органы управления и должностных лиц» [7], то и сейчас можно предполагать, что прокурору не свойственен прямой надзор за исполнением законов гражданами - физическими лицами.

Несколько иначе следует обратить внимание на индивидуальных предпринимателей. Физические лица - предприниматели должны рассматриваться в качестве объекта надзора только в части их предпринимательской правоспособности и ответственности в рамках прокурорского надзора за исполнением законов органами государственной власти, местного самоуправления, юридическими лицами, а также их должностными лицами.

Основным правовым источником, регулирующим рыночные отношения в Кыргызской Республике является Гражданский кодекс КР [8], нормы которого в достаточной мере сформировали единый подход в правовом регулировании как индивидуальных, так и коллективных предпринимателей. Свидетельством тому служит разработанное Положением о лицензировании отдельных видов деятельности, утвержденное постановлением Правительства КР от 31 мая 2001 года № 260, разработанного для реализации норм Закона КР «О лицензировании» [9] устанавливающий равные возможности для получения лицензий для физических и юридических лиц, независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, изъявивших желание заниматься определенным видом деятельности или совершать определенные действия, подлежащие лицензированию в установленном законом порядке.

Закон приравнивает индивидуальных предпринимателей к должностным лицам и предусматривает их возможную ответственность за ненадлежащее выполнение организационно распорядительных функций, причинивших существенный вред обществу (например, уголовной ответственности) их и наделяет прокурора правом на принятие мер соответствующего реагирования.

Другим аргументом о схожести правового положения индивидуального предпринимателя с юридическим лицом, выступает обладание им: собственным имуществом используемого в коммерческом обороте, правом на банковские расчетные и иные счета, обязанностями налогоплательщика, при необходимости лицензией, обязанности ведения дел от своего имени, в своем интересе, правом на получение льготных государственных кредитов, собственной имущественной ответственностью, которые в своей совокупности свидетельствуют об отсутствии отличия индивидуального предпринимателя от предприятий, учреждений, организаций. Таким образом индивидуальный предприниматель наделен всеми признаками свойственными для юридического лица в соответствии с положениями ст. 83 ГК КР, хотя в силу положений закона он обособлен от коммерческого юридического лица и определен особым статусом: «индивидуальный предприниматель без образования юридического лица».

Некоторые правоведы поддерживают данную позицию о схожести правового положения индивидуального предпринимателя с юридическим лицом в силу наличия у первого

полномочий и материальных возможностей привлекать наемных работников, нести ответственность за соблюдение их трудовых прав. Поэтому они полагают, что индивидуальных предпринимателей включая глав крестьянских и фермерских хозяйств, необходимо рассматривать в качестве руководителей организаций [10].

Прокурором могут быть проверены на предмет законности только их действия (бездействия), связанные с непосредственным исполнением служебных обязанностей, а в случае нарушения требований закона, лицо привлекается к той или иной ответственности. Во всех остальных случаях, даже если имеется непосредственное обращение или заявление, прокурор перенаправляет его в компетентный орган.

В существующих работах по прокурорскому надзору нет однозначного понимания о таких субъектах предпринимательства как публичные образования. Их также следует рассмотреть глубже.

Для начала обратимся к цивилистическому учению о лицах, в котором подробно раскрывается понятие предпринимателя. При этом будем придерживаться основных положений гражданского законодательства, определяющих все категории лиц и их образования: физические лица (граждане, лица без гражданства, иностранцы, юридические лица во всех возможных формах своей организации (ст.83.85 ГК КР), государство, муниципальные образования [8].

При изучении вопросов, связанных со статусом субъекта предпринимательства, некоторые считают, что правовой режим субъекта права, а также субъекта гражданского права в совокупности применимы и к субъекту предпринимательской деятельности. Так, по мнению С.Э. Жилинского, [11] утверждавшего, что: «Прежде чем стать субъектом предпринимательской деятельности, лицо должно стать субъектом гражданского права», т.е. правовое положение первого предполагает обязательное наличие характерных признаков субъекта гражданского права. В этой связи он обозначил тройную связь в единой цепи: общее (субъект права), особенное (субъект гражданского права) и отдельное (субъект предпринимательской деятельности).

Все вышеуказанные виды лиц объединены единым родовым понятием «хозяйствующий субъект», к числу которых относятся индивидуальный предприниматель, коммерческие юридические лица и некоммерческие юридические лица, занимающиеся хозяйственной деятельностью, за исключением не занимающихся предпринимательской деятельностью, (потребительские кооперативы).

Согласно положениям гражданского законодательства, государство в лице Кыргызской Республики также является полноправным субъектом предпринимательства, включая ее центральные органы, муниципальные образования.

В предпринимательской деятельности публично-правовые нормы тесно переплетены с нормами частного права, поскольку предприниматели, обладая правами и обязанностями, выступают участниками не только хозяйственных отношений (горизонтальных отношений), но и в процессе регулирования самой их деятельности (вертикальных отношений) [12]. При совершении определённого действия в виде продажи товаров, например, лекарственных средств, продуктов лечебно-профилактического питания или

пищевых добавок ненадлежащего качества, оно является одновременно и гражданским правоотношением (ст. 466, 1023 ГК КР) и опасным проступком, преследуемым государством в случаях причинения лицу по неосторожности менее тяжкого вреда здоровью (ст.125 Кодекса КР «О проступках»), а при наличии соответствующих признаков и уголовно наказуемым деянием (ст. 279 УК КР).

Обособленный статус государства как субъекта предпринимательства выражается в том, что государство являясь собственником государственного имущества, одновременно наделен публичной властью, и в отличие от других субъектов выступает регулятором общественных правоотношений, процессов в целом. При этом, государство как собственник имущества, свои предпринимательские интересы реализует на равных началах с другими хозяйствующими субъектами.

В отечественном законодательстве в последние годы был отмечен новый концептуальный подход к предпринимательству свидетельствующий о привилегированности частных интересов, согласно которому правовое положение интересов частной собственности рассматривается как разновидность основных прав граждан. Данный подход предполагает единый конституционный статус субъектов предпринимательства с гарантированной защитой государства вне зависимости от форм его собственности (государственная, частная или смешанная).

Приверженность единству статуса предпринимателей свидетельствуют и нормы ст. 12 Конституции КР, признающие разнообразие форм собственности и гарантирующие равную правовую защиту частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности. Пределы и порядок осуществления собственниками своих прав и гарантии их защиты определяются законом. Кроме того, положения ст.16 Конституции КР закрепляют важнейший принцип равенства всех перед законом и судом [13].

При этом к ведению Кыргызской Республики отнесено установление правовых основ ведения предпринимательства, гражданское законодательство, процессуальное законодательство, правовое регулирование интеллектуальной собственности и т.д.

Установление правил регулирования предпринимательской деятельности должно предполагать равные условия для всех предпринимателей, в том числе государственным без исключения.

Право государственной собственности (ст. 225 ГК КР) идентично наличию прав собственности в целом. Субъектом права государственной собственности в отношении государственной казны, а также объектов, имущества, закрепленного за государственными предприятиями и учреждениями, в соответствии с нормативными правовыми актами является Кыргызская Республика.

Реализация конституционного принципа о равенстве всех форм собственности в Кыргызской Республике (ст. 12 Конституции) исключает саму возможность предоставления преимуществ и привилегий владельцам государственного имущества в ущерб правам субъектов частной собственности (п. 3 ст. 223 ГК КР). Применительно к хозяйственной практике это означает установление равного положения перед законом и

судом как государственных, муниципальных предприятий и учреждений, так и частных, смешанных при отсутствии всевозможных послаблений в обязательствах.

Ошибочным представляется нам мнение о том, что государство, а равно его субъекты и муниципальные образования, являясь публично-правовыми образованиями не являются субъектами предпринимательства [14]. Следуя такому утверждению, в конечном итоге придется признать факт неправомерности в существовании государственного сектора экономики, участия государственных предприятий в предпринимательстве, что является абсурдным.

Правовое положение государственно-правовых образований как субъектов предпринимательства определяется на основании Конституции КР и собственных уставов. Они, аналогично муниципальным образованиям, не нуждаются в процедуре легализации путем государственной регистрации, что предусмотрено для остальных субъектов предпринимательства.

Свои имущественные права государство, как собственник имущества, реализует предусмотренными гражданским законодательством способами, например, путем учреждения полноправных хозяйствующих субъектов в виде государственных унитарных предприятий [15].

Не стоит забывать, что государственная собственность как результат общественного производства требует к себе особого внимания в целях максимального удовлетворения общественных потребностей. Только лишь - это качество относит в число приоритетных задач для общего надзора всю совокупность вопросов, связанных с владением, использованием и распоряжения природными богатствами, земельными ресурсами, государственным имуществом, бюджетными денежными средствами на благо всего народа, проживающего в государстве. Именно от добросовестного и правомерного исполнения государством своих обязательств, а особенно его специальными органами уполномоченными на регулирование экономики, зависят уровень социального благосостояния общества, рост экономики, обеспечивающие стабильное развитие общества и государства.

По нашему мнению, в теории прокурорского надзора уже твердо укоренилось представление о необходимости усиления внимания прокуроров исключительно к исполнительно-распорядительной деятельности органов власти. Поэтому представляется крайне недопустимым практическое исключение публично-правовых образований из числа субъектов предпринимательства, поскольку это может привести к серьезным нежелательным последствиям. В результате прокуроры ошибочно могут допустить чрезмерно грубое, не соответствующее интересам общества тотальное вмешательство в сферу хозяйственной деятельности органов местного самоуправления, вести учет всех хозяйственных договоров, проверку всей учредительной документации хозяйствующих организаций с участием муниципальных органов, перепроверку расчетно-кассовых операций.

Список цитируемых источников

1. Прокурорский надзор. М.: Норма, 2003. С. 16.

2. Прокурорский надзор: Курс лекций и практикум. М.: Экзамен, 2003.
3. Прокурорским надзор в РФ. М.: Изд-во МНЭПУ, 1998. С. 79.
4. Закон Кыргызской Республики от 17 июля 2009 года № 224«О прокуратуре КР» [Электронный ресурс]: в редакции Закона КР от 5 марта 2016 года № 19): <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202597>
5. Кречетов Д.В. Проблемы прокурорского надзора за исполнением законодательства России о государственных и муниципальных финансах. Н. Новгород. 2002. С. 88-90.
6. Субанова Н.В. Проблемы прокурорского надзора за исполнением законодательства о лицензировании предпринимательской деятельности. Дисс. канд. юрид. наук. М. 2004. С.115- 116.
7. Комментарий к Положению о прокурорском надзоре СССР.М.: Юрид. лит., 1968. С38-41.
8. Гражданский кодекс КР [Электронный ресурс]: в редакции Закона КРот 16 декабря 2016 года N 207, 16 декабря 2016 года N 208)
9. Положение о лицензировании отдельных видов деятельности, утвержденное постановлением Правительства КР от 31 мая 2001 года № 260 [Электронный ресурс]: // «Централизованный банк данных правовой информации КР Министерства юстиции КР»: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/6849>.
10. Кречетов Д.В. Прокурорский надзор за исполнением законодательства России о государственных и муниципальных финансах. Н.Новгород. 2002. С.88-89.
11. Жилинский С. Э. Предпринимательское право 4-е изд М.: НОРМА, 2002. С. 105.
12. Лаптев В. В. Субъекты предпринимательского права. М.: Юрист, 2003. С. 16.
13. Конституция Кыргызской Республики [Электронный ресурс]: принята референдумом (всенарод. голосованием) 27 июня 2010 г. // Информационно-правовая система «ТОКТОМ мамлекет Про». – Режим доступа: http://www.toktom.kg/?comp=main&m_t=1. – Загл. с экрана.
14. Соколова И.А. Организация и осуществление прокурорских проверок исполнения законодательства о банках и банковской деятельности. М., 2004. С. 33.
15. Викторов И.С., Алексеева Д.Г., Бут Н.Д., Звягинцев Д.А., Шалыгин Б.И. Государственная собственность Российской Федерации / Правовое регулирование, правоприменительная и прокурорская практика / Науч.-практич. коммент. М.: Олма-Пресс, 2004: С. 24 н др.