Разногузов Константин Геннадьевич

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ О ЗАЩИТЕ ПРАВ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ И ИНДИВИДУАЛЬНЫХ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ АНТИМОНОПОЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Статья раскрывает вопросы организации прокурорского надзора за исполнением законов о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении антимонопольного регулирования. Автором обосновывается эффективность нового способа распределения обязанностей среди прокурорских работников, предлагается изменение существующей структуры подразделений органов прокуратуры, осуществляющих надзор на рассматриваемом направлении. Внимание также уделено особенностям применения законодательства о государственном и муниципальном контроле при осуществлении антимонопольного регулирования, вопросам планирования работы, разработки методических рекомендаций по рассматриваемому направлению надзорной деятельности органов прокуратуры.

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/3/2013/10-2/42.html

Источник

Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики

Тамбов: Грамота, 2013. № 10 (36): в 2-х ч. Ч. II. С. 164-167. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: www.gramota.net/editions/3.html

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/3/2013/10-2/

© Издательство "Грамота"

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: www.gramota.net

Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: voprosy_hist@gramota.net

УДК 347.963
Юридические науки

Статья раскрывает вопросы организации прокурорского надзора за исполнением законов о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении антимонопольного регулирования. Автором обосновывается эффективность нового способа распределения обязанностей среди прокурорских работников, предлагается изменение существующей структуры подразделений органов прокуратуры, осуществляющих надзор на рассматриваемом направлении. Внимание также уделено особенностям применения законодательства о государственном и муниципальном контроле при осуществлении антимонопольного регулирования, вопросам планирования работы, разработки методических рекомендаций по рассматриваемому направлению надзорной деятельности органов прокуратуры.

Ключевые слова и фразы: защита прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей; антимонопольное регулирование; организация прокурорского надзора; распределение обязанностей; планирование работы.

Разногузов Константин Геннадьевич
Санкт-Петербургский юридический институт (филиал)
Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации
usla-student@yandex.ru

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ О ЗАЩИТЕ ПРАВ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ И ИНДИВИДУАЛЬНЫХ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ АНТИМОНОПОЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ©

Прокурорский надзор за исполнением законов о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей является одним из приоритетных направлений деятельности органов прокуратуры Российской Федерации. Подтверждение этому не только указание на его важность в приказах Генерального прокурора [9; 11], но и частота проводимых в данной сфере коллегий и совещаний в Генеральной прокуратуре Российской Федерации. Например, в феврале 2013 г. состоялось Всероссийское совещание прокуроров субъектов Российской Федерации и приравненных к ним прокуроров специализированных прокуратур, посвященное вопросам защиты прав предпринимателей [14]. Актуальность рассматриваемого направления требует от органов прокуратуры незамедлительного реагирования на факты нарушения закона, принятия адекватных и эффективных мер прокурорского реагирования [1]. Тем более важной становится деятельность по организации указанного направления надзора, ведь материалы надзорной практики и научные исследования доказывают зависимость положительных результатов работы прокурора от правильной ее организации. Прокурорский надзор за соблюдением прав предпринимателей в антимонопольной сфере обладает своей спецификой, в силу особенностей антимонопольного регулирования, характера совершаемых в данной сфере правонарушений, и соответственно специфичны его организация и проблемы, возникающие в ее ходе. В связи с этим в настоящей работе попытаемся осветить наиболее актуальные из них и наметить пути их решения.

Во-первых, необходимо отметить проблему распределения обязанностей между сотрудниками прокуратуры в ходе организации надзора за соблюдением прав предпринимателей при реализации антимонопольного законодательства. В любой прокуратуре организация работы начинается с двух взаимосвязанных элементов: правильной расстановки кадров и обеспечения слаженности их деятельности. Нужна оптимальная схема, которая, с одной стороны, позволит четко разграничить должностные обязанности между работниками, а с другой – наладить взаимодействие в процессе осуществления надзора [5, с. 59].

На уровне прокуратур районов и городов рассматриваемое направление надзора осуществляется помощником прокурора, за которым закреплен надзор за исполнением законов о защите прав субъектов предпринимательской деятельности. При этом в распоряжениях о распределении обязанностей, как правило, указывается лишь на осуществление надзора за исполнением положений Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ [7] (далее: Закон о защите предпринимателей). Между тем, прокурорский надзор за исполнением законов о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей – это комплексное направление деятельности прокуратуры, которое отнюдь не исчерпывается вопросами соблюдения правовых норм контролирующими органами.

Кроме того, распоряжениями обычно надзор за исполнением законов о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и надзор за исполнением законодательства о государственной и муниципальной собственности, законодательства о размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд закреплены за разными оперативными сотрудниками. Это представляется неверным, так как данные направления между собой тесно взаимосвязаны, поэтому их разделение неизбежно ведет к затруднению аналитической работы, отсутствию комплексного подхода к защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Так, надзор за исполнением законодательства о государственной и муниципальной собственности неизбежно пересекается с надзором за соблюдением прав предпринимателей при исполнении положений Федерального закона «О защите конкуренции»

© Разногузов К. Г., 2013

от 26.07.2006 № 135-ФЗ [6] (далее: Закон о защите конкуренции) в части требований к заключению договоров в отношении государственного и муниципального имущества. Целями Федерального закона «О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21.07.2005 № 94-ФЗ [8] являются не только эффективное использование средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования для удовлетворения государственных и муниципальных нужд, но и развитие добросовестной конкуренции, расширение возможностей для участия физических и юридических лиц в размещении заказов. Следовательно, нарушение законодательства о размещении заказов приводит к нарушению прав субъектов предпринимательской деятельности. Данный вывод в целом подтверждается и результатами проведенного автором в Санкт-Петербургском институте (филиале) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации анкетирования прокурорских работников – слушателей факультета профессиональной переподготовки и повышения квалификации. Большинство опрошенных, хотя и совсем небольшое, а именно примерно 60% (из 95 опрошенных), высказались в пользу вышеуказанного способа распределения обязанностей.

Думается, что аналогичными рассуждениями необходимо руководствоваться и при анализе организационной структуры подразделений прокуратуры, осуществляющих надзор за соблюдением прав предпринимателей на региональном и федеральном уровнях. В прокуратурах субъектов Российской Федерации в соответствии с приказом Генерального прокурора «Об образовании управления по надзору за соблюдением прав предпринимателей Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства» от 24.05.2012 № 48-ш [10] образованы специальные отделы по надзору за соблюдением прав предпринимателей в составе управлений (отделов) по надзору за соблюдением федерального законодательства. Указанные отделы созданы взамен имевшихся отделов по надзору за исполнением законов о государственном контроле. На уровне Генеральной прокуратуры Российской Федерации в соответствии с вышеозначенным приказом Генерального прокурора создано специальное управление по надзору за соблюдением прав предпринимателей, которое уполномочено проводить системную и профессиональную работу по защите прав предпринимателей. Управление функционирует в составе Главного управления по надзору за соблюдением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации, и в его состав входят два подразделения: отдел по надзору за исполнением законов о защите прав предпринимателей и отдел по надзору за законностью проверок органов контроля.

Компетенция названных отделов определена Положением о Главном управлении по надзору за исполнением федерального законодательства (утв. приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 10.07.2012 [12]). Считаем, что в Положении достаточно подробно и верно, с учетом важнейших принципов организации деятельности, указаны функции подразделений, но вместе с тем полагаем, что функции отдела по надзору за исполнением законов о защите прав предпринимателей нуждаются в уточнении. Так, представляется необходимым дополнить компетенцию данного отдела надзором за исполнением антимонопольного законодательства, а также надзором за исполнением законодательства о размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд как составной части системы антимонопольного законодательства (так, законодательство о размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд как составную часть антимонопольного законодательства рассматривают авторы учебных пособий, подготовленных Академией Генеральной прокуратуры Российской Федерации [2; 13]). Целями данного законодательства является обеспечение свободы экономической деятельности, единства экономического пространства, то есть положения настоящих законов направлены на защиту прав субъектов предпринимательской деятельности. На данный момент в соответствии с Положением надзор за исполнением антимонопольного законодательства и надзор за исполнением законодательства о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд осуществляются разными подразделениями: соответственно, отделом по надзору за исполнением законодательства в сфере экономики и отделом по надзору за исполнением бюджетного законодательства (отделы входят в состав управления по надзору за исполнением законодательства в сфере экономики).

Во-вторых, необходимо учитывать особенности при планировании работы органов прокуратуры в ходе осуществления надзора за соблюдением прав предпринимателей в антимонопольной сфере.

План работы по надзору за исполнением законодательства о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении антимонопольного регулирования является частью общего плана работы прокуратуры города (района), прокуратуры субъекта Российской Федерации и может предусматривать прокурорские проверки исполнения законодательства о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в антимонопольной сфере, обобщение практики прокурорского надзора и его организации в указанной сфере, проведение тематических конференций и семинаров по данным вопросам [4, с. 720].

Вместе с тем, планирование работы по надзору за исполнением законодательства о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей обладает рядом существенных особенностей. Так, в соответствии с положениями ч. 6 ст. 9 Закона о защите прав предпринимателей органы контроля обязаны представлять в прокуратуру проекты ежегодных планов по проведению проверок субъектов предпринимательской деятельности для изучения их на предмет соответствия законодательству. В случае выявления нарушения положений закона об условиях проведения плановой проверки субъекта предпринимательской деятельности, такие мероприятия из плана исключаются. Кроме того, в соответствии с ч. 6.1 ст. 9 названного закона органы прокуратуры вправе вносить предложения руководителям органов контроля о включении в ежегодный план проведения совместных проверок. Обязанность по формированию ежегодного сводного плана проведения плановых проверок в соответствии с ч. 7 ст. 9 Закона о защите прав предпринимателей возложена на Генеральную прокуратуру Российской Федерации, которая размещает его на официальном сайте прокуратуры в сети «Интернет» в срок

до 31 декабря текущего года. Одновременно всеми прокурорами субъектов Российской Федерации на своих сайтах размещаются части единого сводного плана на текущий год в пределах соответствующего субъекта.

Прокурорам также необходимо учитывать, что в сфере контроля за соблюдением антимонопольного законодательства Закон о защите прав предпринимателей имеет особенности применения. Так, в соответствии с ч. 4. ст. 1 Закона о защите прав предпринимателей применительно к данному виду контроля иными федеральными законами могут устанавливаться особенности организации и проведения проверок в части, касающейся вида, предмета, оснований проведения проверок, сроков и периодичности их проведения, уведомлений о проведении внеплановых выездных проверок и согласования проведения внеплановых выездных проверок с органами прокуратуры. Законом о защите конкуренции такие особенности установлены. В соответствии с ч. 9 ст. 25.1 Закона о защите конкуренции срок проведения проверки (плановой или внеплановой) составляет не более чем один месяц, в исключительных случаях этот срок может быть увеличен еще на два месяца. Тогда как согласно ч. 1 ст. 13 Закона о защите прав предпринимателей срок проведения проверки не может превышать двадцати рабочих дней, в исключительных случаях он может быть продлен еще на двадцать дней. Прокурорам также следует учитывать требования ч. 1 ст. 25.1 Закона о защите конкуренции к предмету проверок в рамках антимонопольного контроля, согласно которой некоммерческие организации подлежат проверке исключительно в части соблюдения ими положений статей 10, 11, 14-17.1, 19-21 Закона о защите конкуренции при осуществлении ими предпринимательской деятельности или координации экономической деятельности других хозяйствующих субъектов.

На практике имеют место случаи необоснованного согласования органами прокуратуры внеплановых выездных проверок органов контроля при отсутствии необходимости в таком согласовании. Необходимо отметить, что любые внеплановые выездные проверки, проводимые антимонопольными органами, не требуют согласования с органами прокуратуры, что следует из ст. 25.1 Закона о защите конкуренции. Кроме того, Законом о защите конкуренции допускаются случаи изъятия из требования об обязательном уведомлении проверяемого лица: при проведении внеплановых проверок на предмет наличия ограничивающих конкуренцию соглашений хозяйствующих субъектов (ст. 11 Закона о защите конкуренции) либо ограничивающих конкуренцию соглашений или согласованных действий органов государственной власти и органов местного самоуправления, иных осуществляющих функции указанных органов органов или организаций, а также государственных внебюджетных фондов, Центрального банка Российской Федерации (ст. 16 Закона о защите конкуренции).

Органам прокуратуры следует с учетом данных о запланированных проверочных мероприятиях органами контроля в антимонопольной сфере, а также совместных с ними проверок, планировать собственные надзорные проверки для того, чтобы оценить соблюдение указанными органами требований Закона о защите прав предпринимателей. Приоритет в планировании мероприятий следует отдавать проверкам таких органов контроля, которые в предыдущие периоды допускали нарушения положений Закона о защите прав предпринимателей, а также не исполняли планы проведения проверок. Кроме того, при планировании мероприятий необходимо учитывать иные данные анализа состояния законности, например, сведения об органах контроля, на которые поступает достаточно большое количество жалоб [3, с. 32].

В-третьих, в масштабах страны отсутствует единая система осуществления рассматриваемого направления надзора.

Несмотря на то, что надзор за исполнением законов о защите прав предпринимателей в приказах Генерального прокурора Российской Федерации называется приоритетным направлением, единых методических рекомендаций его осуществления Генеральной прокуратурой не разработано. Между тем, на местах прокуроры нуждаются в централизованно обработанной информации о получивших ведомственное одобрение методах и способах выявления нарушений прав субъектов предпринимательской деятельности, реагирования на данные нарушения, обобщениях положительной практики. Результаты анкетирования прокурорских работников, проведенного в Санкт-Петербургском юридическом институте (филиале) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, однозначно подтверждают это: 95% слушателей (из 95 опрошенных) Факультета переподготовки и повышения квалификации отметили необходимость разработки методических рекомендаций Генеральной прокуратурой Российской Федерации по данному направлению надзора.

Список литературы

1. **Баглаев Д. А.** Защита малого и среднего бизнеса. Роль прокурора // Альманах современной науки и образования. Тамбов: Грамота, 2009. № 12. Ч. 2. С. 18-19.
2. **Бут Н. Д., Паламарчук А. В.** Защита прокурором прав и свобод субъектов предпринимательской деятельности: монография. М., 2011. 349 с.
3. **Гурин А. А.** Некоторые вопросы организации прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими управление в сфере предпринимательской деятельности // Административное и муниципальное право. 2012. № 2. С. 28-33.
4. **Настольная книга прокурора** / под общ. ред. С. Г. Кехлерова и О. С. Капинус. М.: Юрайт, 2012. 815 с.
5. **Настольная книга прокурора** / под ред. С. И. Герасимова. М.: Экслит, 2002. 850 с.
6. **О защите конкуренции** [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
7. **О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля** [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
8. **О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд** [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

9. **О реализации Федерального закона от 26.12.2008 № 294 «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»** [Электронный ресурс]: Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 27 марта 2009 г. № 93. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
10. **Об образовании управления по надзору за соблюдением прав предпринимателей Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства** [Электронный ресурс]: Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 24.05.2012 № 48-ш. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
11. **Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности** [Электронный ресурс]: Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 31.03.2008 № 53. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
12. **Положение о Главном управлении по надзору за исполнением федерального законодательства** [Электронный ресурс]: Утверждено приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 10.07.2012. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
13. **Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере экономики**: сб. методич. материалов. М.: Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2010. 875 с.
14. **http://genproc.gov.ru/smi/events/news-81224** (дата обращения: 30.04.2013).

TOPICAL PROBLEMS OF ORGANIZING PROSECUTOR'S SUPERVISION OVER IMPLEMENTATION OF LAWS PROTECTING RIGHTS OF LEGAL ENTITIES AND INDIVIDUAL ENTREPRENEURS IN PROCESS OF ANTIMONOPOLY REGULATION

Raznoguzov Konstantin Gennad'evich
St. Petersburg Law Institute (Branch) of Academy of Prosecutor General's Office of the Russian Federation
usla-student@yandex.ru

The article reveals the questions of organizing prosecutor's supervision over the implementation of laws protecting the rights of legal entities and individual entrepreneurs in the process of antimonopoly regulation. The author substantiates the efficiency of the new method of responsibilities allocation among prosecutor's workers, and suggests some changes in the existing structure of prosecutor's office divisions that exercise supervision in this sphere. Special attention is paid to the features of the implementation of laws on state and municipal control in the process of antimonopoly regulation, the questions of work planning, and the development of methodical recommendations for this direction of prosecutor's office activity.

Key words and phrases: protection of legal entities and individual entrepreneurs' rights; antimonopoly regulation; organization of prosecutor's supervision; responsibilities allocation; work planning.

УДК 908; 379.844
Исторические науки и археология

В статье впервые в региональной историографии на основе систематизации разрозненного фактического материала рассматривается деятельность самарского купечества, направленная на развитие общественных садов как новых форм организации и проведения досуга горожан, оказавших влияние на их социокультурное развитие. Автор прослеживает эволюцию социокультурной функции садов, определяет формы участия купцов в их развитии, способствовавшие превращению садов в центр общественной и культурной жизни.

Ключевые слова и фразы: купцы; общественные сады; досуг; рекреация; социокультурное развитие; Самарское Поволжье.

Рядченко Елена Александровна
Российский государственный гуманитарный университет (филиал) в г. Тольятти
eleninform@rambler.ru

КУПЕЧЕСКИЙ ВКЛАД В РАЗВИТИЕ ОБЩЕСТВЕННЫХ САДОВ КАК ЭЛЕМЕНТОВ СОЦИОКУЛЬТУРНОГО РАЗВИТИЯ И НОВЫХ ФОРМ ПРОВЕДЕНИЯ ДОСУГА ГОРОЖАН САМАРСКОГО ПОВОЛЖЬЯ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX – НАЧАЛЕ XX В.©

Во второй половине XIX – начале XX в. в социокультурной жизни провинциальных городов заметную роль начинает играть местное купечество. Благодаря купеческой инициативе получают развитие различные элементы социокультурной инфраструктуры города, развиваются новые формы организации и проведения досуга. Особое место в инфраструктуре досуга занимают общественные сады, получившие широкое распространение в городах региона. В изучаемый период под садами подразумевался «участок земли, обыкновенно огражденный оградой и засаженный различного рода растениями, предназначенными для пользы или для удовольствия человека» [27, с. 60]. Происходившие урбанизационные процессы и количественный рост городского населения способствовали изменению социальных и культурных характеристик форм досуга жителей городов, возрастанию потребности в рекреации (отдыхе). Кроме социальных и экономических изменений, на трансформацию формы и содержания досуга сильное влияние оказал технический прогресс, плоды которого, с целью расширения спектра развлечений и кругозора горожан, успешно использовались в городских общественных садах – электричество, водопровод, телефон, фонограф, кино.

© Рядченко Е. А., 2013