

На правах рукописи

**ГАДАБОРШЕВА
Зинаида Бекхановна**

**ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

Специальность:

12.00.11 – судебная деятельность; прокурорская деятельность;
правозащитная и правоохранительная деятельность

**АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание учёной степени
кандидата юридических наук**

Москва - 2013

Диссертация выполнена на кафедре уголовно-правовых и специальных дисциплин АНО ВПО «Московский гуманитарный университет»

Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор,
Глушков Александр Иванович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Григорьев Виктор Николаевич,
заведующий кафедрой уголовного права,
уголовного процесса и криминалистики
НОУ ВПО «Московский психолого-
социальный университет»

кандидат юридических наук
Ануфриев Сергей Борисович,
прокурор Управления Генеральной
прокуратуры Российской Федерации
в Приволжском федеральном округе

Ведущая организация – Автономная некоммерческая организация
высшего профессионального образования
академия «Международный университет в Москве»

Защита диссертации состоится 12 декабря 2013 г. в 12.00 часов на заседании диссертационного совета Д 521.004.06 при АНО ВПО «Московский гуманитарный университет» по адресу: 111395, г. Москва, ул. Юности, д.5, учебный корпус № 3, ауд.511.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке АНО ВПО «Московский гуманитарный университет».

Автореферат разослан «___» ноября 2013 г.

Учёный секретарь
диссертационного совета
доктор юридических наук, доцент

Е.В. Белоусова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Проведение в Российской Федерации кардинальных экономических реформ, сопровождающееся учреждением и развитием различных рыночных институтов, одновременно предполагает осуществление государством координирующей функции в экономике. Это проявляется, в частности, в определении направлений и перспектив развития экономики и общества, в создании условий для динамики экономического роста; в определении наиболее эффективных форм и методов воздействия государства на происходящие в стране экономические и социальные процессы.

Практика развития рыночных отношений в любой стране показывает, что предпринимательская деятельность зачастую выступает в качестве одного из главных движущих факторов развития общественного производства. Предпринимательство является особым видом экономической активности и неотъемлемым элементом современной рыночной системы хозяйствования, без которого экономика и общество в целом не могут нормально существовать и развиваться. Независимые предприниматели представляют собой многочисленный слой частных собственников и в силу своей массовости играют значительную роль не только в социально-экономической, но и в политической жизни страны.

В то же время предпринимательская деятельность является процессом, затрагивающим интересы не только государства, но и всех слоёв общества, и частных компаний, а также юридических лиц и отдельных граждан. В этой связи государство должно соотносить интересы общества, определяемые его благополучием, с интересами субъектов предпринимательской деятельности, корректно регулируя указанный процесс.

Для выполнения функции регламентации правоотношений государство использует как экономические, так и административные методы воздействия на предпринимательскую деятельность посредством принятия и совершенствования нормативных правовых актов, а также путём реализации

соответствующей политики в названной сфере экономической активности. В качестве административно-правового средства воздействия также выступает прокурорский надзор за исполнением законодательства, регламентирующего правоотношения в сфере предпринимательства.

Практика прокурорского надзора свидетельствует о том, что состояние законности в данной области не в полной мере отвечает предъявляемым требованиям; практически во всех сферах названной деятельности имеют место нарушения прав и законных интересов субъектов данных правоотношений. В частности, отмечены неединичные случаи принятия органами государственной власти и местного самоуправления незаконных правовых актов, ущемляющих права предпринимателей или касающихся незаконного вмешательства в их работу. Допускаются нарушения закона контролирующими и ревизирующими органами и их должностными лицами; в процессе реализации ими своих полномочий отсутствует прозрачность проводимых проверок.

Выявлены факты создания надуманных административных барьеров при реализации предпринимателями своих прав (например, введение не предусмотренных законодательством процедур и запретов, необоснованные финансовые сборы и платежи), ограничения конкуренции и предоставления отдельным лицам преференций и привилегий, истребования излишних документов, волокиты при рассмотрении заявлений. Распространены также факты злоупотребления должностных лиц служебными полномочиями и коррупционных проявлений с их стороны.

Неблагополучное состояние законности в указанной сфере хозяйствования обуславливает необходимость совершенствования и приведения в соответствие с новыми экономическими реалиями прокурорского надзора за соблюдением прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности. В то же время, как показала практика, меры прокурорского реагирования на выявленные нарушения

нормативных предписаний действующего законодательства не всегда адекватны сложившейся ситуации в данной сфере правоотношений.

Эти и другие проблемы осуществления прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере предпринимательской деятельности в значительной мере обусловлены недостаточной правовой регламентацией компетенции прокурора при выполнении надзорной функции и реагировании на выявленные нарушения в указанной сфере; несовершенством правовых норм, регулирующих эти вопросы в рамках организации деятельности органов прокуратуры; недостаточной разработанностью теоретических основ указанной деятельности прокурора, нацеленных в первую очередь на решение возникающих перед ним задач.

Изложенные обстоятельства свидетельствуют об актуальности темы диссертационного исследования.

Степень научной разработанности темы исследования. Проблемы организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением законодательства в различных сферах деятельности неоднократно рассматривались в научных трудах российских учёных. В их числе А.И. Алексеев, В.И. Басков, А.Д. Берензон, В.Г. Бессарабов, А.Д. Бойков, Г.И. Бровин, К.Д. Бурмистров, И.С. Викторов, Ю.Е. Винокуров, А.Ю. Винокуров, В.В. Гаврилов, С.И. Герасимов, В.Г. Даев, Т.Н. Добровольская, В.К. Звирбуль, А.Х. Казарина, Б.В. Коробейников, В.Ф. Крюков, В.Г. Мелкумов, М.Ю. Рагинский, В.И. Рохлин, В.П. Рябцев, В.М. Савицкий, К.Ф. Скворцов, Ю.И. Скуратов, Б.М. Спиридонов, А.Я. Сухарев, В.С. Тадевосян, В.Б. Ястребов и другие.

В российской правовой науке изучению тех или иных аспектов предпринимательской деятельности посвящены исследования таких авторов, как С.В. Алексеев, А.П. Альгин, А.А. Безгодов, А.В. Бусыгин, С.И. Градов, А.А. Дочкина, В.В. Кошелев, А.Б. Курлов, В.Г. Макеева, Р.С. Насыров, С.К. Никитина, В.В. Радаев, Г.П. Черников, В.М. Яковлев и другие.

Проблемы осуществления прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере экономики анализировались такими учёными, как В.М. Белецкий, Н.Д. Бут, Л.В. Вильде, Д.С. Звягинцев, Н.А. Игонина, Ж.Н. Идилова, А.Х. Казарина, Д.А. Мадыкин, А.В. Паламарчук, Н.В. Субанова, Э.Б. Хатов, И.С. Чубенко и другие.

Однако необходимо отметить, что в научных трудах указанных авторов, том числе на уровне диссертационных исследований, в основном рассматривались общие вопросы, касающиеся организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением законов, которые не связаны с предпринимательской сферой (А.Х. Казарина «Теоретические и прикладные проблемы прокурорского надзора за исполнением законов экономической направленности»), 2009 г.; Н.Д. Бут «Теоретические, правовые и организационные основы прокурорского надзора за исполнением законов о свободе экономической деятельности в Российской Федерации», 2011 г.; либо отдельные аспекты деятельности прокуратуры по обеспечению защиты прав предпринимателей (Р.В. Жубрин «Проблемы теории и практики прокурорского надзора за исполнением законов при расследовании незаконного предпринимательства», 2004 г.; И.С. Чубенко «Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере оказания поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства», 2013 г.).

Научного исследования на диссертационном или монографическом уровне, посвященного комплексному изучению проблем прокурорского надзора за точным и единообразным исполнением законодательства, регламентирующего правоотношения в сфере предпринимательской деятельности, не проводилось. Однако указанные вопросы осуществления прокурорской деятельности, а также повышения её эффективности нуждаются в научном обобщении и анализе. Недостаточная разработанность ряда научно-практических проблем, а также реальная необходимость их научного исследования и познания, обусловили выбор цели, задач, объекта, предмета и содержания настоящего диссертационного исследования.

Объектом диссертационного исследования являются правоотношения, возникающие в ходе осуществления прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере предпринимательской деятельности.

Предмет диссертационного исследования составляет деятельность прокуроров по надзору за исполнением законодательства в сфере предпринимательской деятельности, а также нормативные правовые акты, регламентирующие реализацию прокурором своих полномочий при осуществлении надзора за исполнением законодательства в указанной сфере экономической активности.

Цель исследования заключается в разработке теоретических положений об особенностях прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере предпринимательской деятельности, а также обосновании основных направлений его совершенствования, повышения качества и эффективности.

Для достижения поставленной цели предполагалось разрешить следующие **задачи исследования**:

- исследовать сущность и нормативно-правовую основу предпринимательской деятельности в Российской Федерации;
- определить предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере предпринимательской деятельности;
- раскрыть содержание организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере предпринимательской деятельности;
- рассмотреть прокурорский надзор в качестве средства обеспечения законности в указанной сфере экономической активности;
- определить особенности деятельности прокурора по предупреждению и выявлению нарушений законодательства в сфере предпринимательской деятельности;
- выделить и рассмотреть средства реагирования прокурора на выявленные нарушения законов, а также обосновать их роль в

совершенствовании надзора за исполнением законодательства в сфере предпринимательской деятельности;

- разработать и теоретически обосновать конкретные предложения по совершенствованию законодательства, регламентирующего полномочия прокуроров при осуществлении надзора за исполнением законов в предпринимательской сфере.

Методологическую основу исследования составил диалектический метод научного познания и основанные на нём общенаучные методы: анализ, аналогия, индукция и другие. При подготовке диссертации также использовались частные научные методы исследования правовых и социальных явлений: историко-правовой, логический, системно-структурный, сравнительно-правовой, статистический и другие.

Нормативно-правовой базой исследования являются: Конституция Российской Федерации; законодательство, регламентирующее осуществление предпринимательской деятельности, а также организацию и деятельность органов прокуратуры; законы и иные нормативные акты субъектов Российской Федерации и ведомственные нормативные правовые акты, относящиеся к предмету исследования.

Теоретической базой исследования являются научные труды таких российских учёных в области теории государства и права, прокурорского надзора и правоохранительной деятельности, как А.И. Алексеев, С.С. Алексеев, П.Д. Альбицкий, И.А. Арабян, Т.А. Ашурбеков, В.И. Басков, С.Г. Березовская, А.Д. Берензон, В.Г. Бессарабов, А.Г. Братко, Г.И. Бровин, А.Б. Венгеров, И.С. Викторов, А.Ю. Винокуров, Ю.Е. Винокуров, В.В. Гаврилов, С.И. Герасимов, В.В. Долежан, Е.Р. Ергашев, А.Х. Казарина, А.Б. Карлин, В.В. Ключков, Ф.М. Кобзарев, Б.В. Коробейников, В.Г. Лебединский, А.Н. Ларьков, В.Д. Ломовский, М.Н. Маршунов, Н.В. Муравьев, Л.Н. Николаева, С.В. Пыхтин, В.Г. Розенфельд, В.П. Рябцев, В.М. Савицкий, К.Ф. Скворцов, А.Ф. Смирнов, А.Я. Сухарев, А.А. Чувилёв, М.С. Шалумов, В.И. Шинда, В.Ф. Яковлев, В.Б. Ястребов и др.

В работе были также использованы научные труды, посвящённые вопросам защиты прав предпринимателей, в том числе при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, следующих авторов: В.С. Анохина, В.В. Антонова, Н.А. Антоновой, А.Н. Борисова, В.С. Каменкова, А.Н. Королева, Г.Б. Мирзоева, Я.Е. Парция, О.В. Плешаковой, А.С. Тагиева, А.В. Чуряева и других учёных.

Эмпирическую базу исследования составили статистические данные Генеральной прокуратуры Российской Федерации, материалы практической деятельности органов прокуратуры Москвы, Московской области и Республики Ингушетия (справки, докладные записки, обзоры, обобщения, акты прокурорского реагирования) за период с 2008 по 2012 гг. В ходе исследования были также изучены 70 материалов прокурорских проверок исполнения названного законодательства, 15 протестов, 30 представлений, 20 исковых заявлений, 22 постановления о возбуждении производства об административном правонарушении, 15 предостережений о недопустимости нарушения закона, 15 заключений на проекты нормативных правовых актов.

Кроме того проведено анкетирование 75 прокурорских работников, в чью компетенцию входит осуществление надзора за законностью в сфере предпринимательской деятельности.

Научная новизна исследования заключается в том, что в диссертации реализован системный, комплексный подход в исследовании широкого круга вопросов прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере предпринимательской деятельности, в том числе: дано определение прокурорского надзора в названной сфере, показаны роль и значение указанной подотрасли прокурорского надзора в обеспечении законности в данной области; исследована система принципов, определяющих сущность и содержание прокурорского надзора в сфере предпринимательской деятельности, включающая в себя следующие основополагающие правила: законность, независимость, объективность, гласность, ответственность, разграничение функций и полномочий, системность.

В диссертации представлены выявленные и классифицированные основные (типичные) недостатки, допускаемые прокурорами при организации и осуществлении надзора за исполнением законов в сфере предпринимательской деятельности; определены основные направления повышения эффективности названной подотрасли прокурорского надзора; обоснованы предложения, направленные на совершенствование законодательства об организации и деятельности прокуратуры и рекомендации для прокурорских работников, реализация которых может способствовать совершенствованию их практической деятельности.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Авторское определение понятия прокурорского надзора за исполнением законодательства о предпринимательской деятельности, под которым подразумевается реализуемая от имени государства самостоятельная специфическая деятельность государственных федеральных органов прокуратуры, состоящая в проверке точности соблюдения Конституции Российской Федерации и исполнения законов, действующих на территории страны и регламентирующих экономическую деятельность, осуществляемую юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями и направленную на систематическое получение прибыли, дохода или иной личной выгоды от производства и/или продажи товаров либо оказания услуг, а также сопряжённая с возможностью применения прокурором средств реагирования в случае выявления нарушения законов.

2. Обоснование суждения о том, что деятельность органов прокуратуры по осуществлению надзора за исполнением законодательства о предпринимательской деятельности является составной частью и одним из видов направления прокурорского надзора за исполнением экономического законодательства отраслей прокурорского надзора за исполнением законов и надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

3. Вывод о том, что вследствие реализации Указа Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике», предусматривающего комплекс конкретных масштабных мер по повышению темпов и обеспечению устойчивости экономического роста, увеличению реальных доходов граждан, достижению технологического лидерства российской экономики, а также возрастания объёмов финансовых средств, циркулирующих в сфере предпринимательства, и имеющими место упущениями в работе органов контроля и как следствие этого ростом правонарушений неизменно будет возрастать значимость прокурорского надзора как одного из средств обеспечения законности в сфере предпринимательской деятельности.

4. Система принципов, определяющих сущность и содержание прокурорского надзора за соблюдением законодательства в сфере предпринимательской деятельности, включающая в себя следующие основополагающие правила: законность, независимость, объективность, гласность, ответственность, разграничение функций и полномочий, системность.

5. Обоснование, что предметом прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере предпринимательской деятельности является выявление и пресечение нарушений данного законодательства, устранение, обстоятельств, способствовавших этим нарушениям; восстановление нарушенной законности, принятие мер по привлечению виновных к установленной законом ответственности, а также по предупреждению подобных нарушений впредь. Кроме того, содержанием предмета прокурорского надзора за исполнением законодательства в указанной сфере экономической активности следует рассматривать такие обстоятельства, как исполнение положений действующего законодательства, обеспечивающих права предпринимателей; соблюдение прав хозяйствующих субъектов в различных сферах предпринимательской деятельности; законность издаваемых органами власти субъектов Российской Федерации и местного

самоуправления нормативно-правовых актов, затрагивающих права предпринимателей.

6. Система основных элементов организации работы по прокурорскому надзору в сфере предпринимательской деятельности, представляющая собой совокупность следующих обстоятельств: разработку организационно-распорядительных и иных документов управленческого характера, касающихся практики осуществления прокурорского надзора; обеспечение работников прокуратуры законодательными и иными нормативными правовыми актами, а также методическими материалами по вопросам осуществления прокурорского надзора; правильное распределение функциональных обязанностей среди работников прокуратуры и планирование надзорной деятельности по конкретным направлениям; обеспечение систематического контроля и проверки исполнения запланированных мероприятий; обеспечение взаимодействия работников разных структурных подразделений прокуратуры между собой, а также с другими государственными и негосударственными органами по вопросам осуществления контрольно-надзорной деятельности; сбор и анализ информации о нарушениях законов и обстоятельствах, способствовавших этим нарушениям; обеспечение устранения нарушений законов и обстоятельств, способствовавших этим нарушениям, а также отмены незаконных правовых актов; учёт и оценка результатов и эффективности проделанной надзорной деятельности; совершенствование стилей и методов осуществления прокурорского надзора, а также распространение передового опыта и внедрение научных рекомендаций в практику прокурорского надзора.

7. Классификация основных (типичных) недостатков, допускаемых прокурорами при организации и осуществлении надзора за исполнением законов в сфере предпринимательской деятельности: несвоевременное выполнение прокурорской проверки, так как её организация и производство осуществлены с запозданием; небрежное выполнение проверочных

мероприятий; неосновательное осуществление проверки по причине неподготовленности либо неудовлетворительной подготовки к её реализации; неоправданно избирательное (отрывочное) исследование деятельности поднадзорных органов и издаваемых ими правовых актов; игнорирование необходимости выявления в ходе производства проверки факторов, которые способствовали нарушениям законов; проведение проверки без привлечения к участию в ней специалистов, способных оказать помощь в сборе и проверке необходимых сведений; легковесное осуществление надзора за исполнением законов органами предварительного расследования по уголовным делам о преступлениях в сфере предпринимательской деятельности; формальное отношение к составлению и содержанию актов прокурорского реагирования по поводу выявленных нарушений законов и последующему устранению этих нарушений; проявление инертности и безынициативности при участии в рассмотрении и разрешении исковых требований и экономических споров в ходе арбитражного, административного, гражданского и уголовного судопроизводства.

8. Обоснование, что основными направлениями повышения эффективности прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере предпринимательской деятельности являются следующие: повышение уровня и качества направляющей, координирующей и контролирующей функции вышестоящих прокуратур по обеспечению оперативного устранения выявленных ошибок, упущений и недостатков в организации работы подчинённых подразделений; внедрение новых и усовершенствование уже используемых качественных характеристик выполняемых надзорных действий; обеспечение комплексного подхода в решении проблем укрепления законности в названной сфере экономической активности, и тесно связанное с ним развитие и укрепление тесного взаимодействия органов прокуратуры с уполномоченными контролирующими органами, правоохранными структурами и

предпринимательским сообществом; в целях недопущения принятия нормативных правовых актов, противоречащих Конституции РФ и федеральному законодательству, обеспечить необходимое взаимодействие органов прокуратуры с представительными органами власти субъектов федерации, а также обеспечить непосредственное участие прокуратуры в правотворческом процессе путём разработки законопроектов, подготовки заключений на законопроекты, выступлений на заседаниях и др.; совершенствование методической базы прокурорского надзора за законностью в сфере предпринимательской деятельности, а также оказание методической помощи сотрудникам нижестоящих прокуратур и правовое просвещение предпринимателей и представителей контролирующих органов; повышения качества работы по внедрению в практику прокурорского надзора новейших достижений науки и практики, положительного опыта осуществления деятельности по надзору, а также передовых методов и приёмов выявления и устранения нарушений законов; совершенствования законодательства, регламентирующего организацию и деятельность органов прокуратуры.

9. Обоснование предложений по совершенствованию правовых основ прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере предпринимательской деятельности. В частности, предлагается внести в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» следующие изменения: дополнить диспозицию ст.4 данного закона правилом, согласно которому органы прокуратуры в ходе своей деятельности должны тесно взаимодействовать с законодательными (представительными) и исполнительными органами власти, органами местного самоуправления, контролирующими органами, общественными объединениями, предпринимателями и средствами массовой информации по вопросам обеспечения и укрепления законности; законодательно регламентировать в качестве самостоятельного правового средства реагирования на выявленное нарушение закона предписание прокурора, представляющее собой

требование о незамедлительном прекращении незаконных действий; законодательно регламентировать в качестве правового средства участия органов прокуратуры в правотворческой деятельности заключение прокурора на проект закона или иного нормативного правового акта; расширить компетенцию прокуроров и их заместителей, наделив их полномочиями принимать решение о возбуждении дисциплинарного производства в отношении должностных лиц, допустивших нарушение норм действующего законодательства; регламентировать правомочность внесения актов прокурорского реагирования всеми аттестованными прокурорскими работниками, участвовавшими в надзорном процессе, на выявленные нарушения норм действующего законодательства.

Теоретическая и практическая значимость результатов проведённого исследования. Теоретическая значимость работы состоит в том, что сформулированные в диссертации положения и выводы имеют общетеоретическое значение для восполнения пробелов и дальнейшего развития концептуальных идей одного из направления правоохранительной деятельности - прокурорской деятельности. Содержащиеся в исследовании научные положения, выводы и предложения по повышению эффективности надзора прокурора за исполнением предпринимательского законодательства могут быть использованы для совершенствования существующих и разработке новых законодательных актов, регламентирующих компетенцию указанного участника правоохранительной деятельности.

Практическое значение диссертационного исследования состоит в том, что содержащиеся в работе выводы, положения и предложения при их реализации могут способствовать повышению качества и эффективности деятельности работников прокуратуры, осуществляющих надзор за исполнением законодательства в сфере предпринимательской деятельности.

Диссертационный материал также может быть использован в качестве научно-методической основы для разработки учебных и методических пособий, методических разработок (в особенности частных методик) по

выявлению и устранению нарушений предпринимательского законодательства. Положения и выводы, представленные в диссертации, также могут быть применены в юридических вузах и учреждениях дополнительного профессионального образования в процессе преподавания учебных дисциплин «Прокурорский надзор» и «Правоохранительные органы».

Апробация и внедрение результатов исследования происходили в форме обсуждения основных положений диссертации на заседаниях кафедры уголовно-правовых и специальных дисциплин юридического факультета Московского гуманитарного университета. В процессе проведения исследования автором был сделан ряд научных сообщений на научных конференциях и «круглых столах», проведённых в Московском гуманитарном университете.

Основные положения диссертационного исследования изложены в опубликованных научных статьях, в том числе в ведущих изданиях из числа рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации.

Структура диссертационного исследования. Диссертация состоит из введения; трёх глав, включающих в себя шесть параграфов, заключения, списка использованных нормативно-правовых актов и литературы, приложения.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается выбор темы диссертации, её значение и актуальность; определяются объект, предмет, цели и задачи диссертационного исследования; характеризуются методологические и теоретические основы работы, её эмпирическая база, раскрывается научная новизна исследования, а также его теоретическое и практическое значение, излагаются основные положения, выносимые на защиту, сведения об апробации полученных результатов и внедрения их в практику.

Первая глава «Понятие и нормативно-правовое обеспечение прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере предпринимательской деятельности» посвящена исследованию сущности и нормативно-правовой основе предпринимательской деятельности в Российской Федерации, а также определению предмета и пределов прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере предпринимательской деятельности.

В первом параграфе *«Сущность и нормативно-правовая основа предпринимательской деятельности в Российской Федерации»* проводится анализ содержания понятия предпринимательской деятельности и её роли в развитии нашей страны.

Проведённое исследование показало, что предпринимательство является неотъемлемым элементом современной рыночной системы хозяйствования любого государства, без которого экономика и общество в целом не могут нормально существовать и развиваться. Предприниматели представляют собой наиболее многочисленный слой частных собственников и уже только по этой причине занимают важное место во всех сферах жизнедеятельности общества и государства.

Отмечено, что предпринимательство в качестве одного из способов хозяйствования в результате многовековой эволюции утвердился и в российской экономике. Первоначально предпринимателями называли предприимчивых людей, действующих на рынке, или просто людей энергичных, азартных склонных к рискованной деятельности. В дальнейшем к предпринимательству стали относить любую деятельность, направленную на увеличение прибыли и не запрещённую законом.

В этом же разделе диссертации акцентировано внимание на то, что за прошедшие годы проведения реформ в России юридическое понимание предпринимательской деятельности также претерпело существенные изменения. Вначале предпринимательская деятельность представлялась как самостоятельная инициативная деятельность, направленная на получение

прибыли, однако по мере развития гражданского законодательства это понятие было скорректировано. Согласно диспозиции ч.1 ст.2 Гражданского кодекса РФ предпринимательской является самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке.

Во втором параграфе *«Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере предпринимательской деятельности»* анализируются вопросы, касающиеся понятия, содержания и пределов деятельности прокурора при осуществлении надзора за соблюдением законности в указанной сфере экономической активности.

При этом обоснована авторская позиция относительно сущности прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере предпринимательской деятельности, заключающейся в реализации системы контрольно-проверочных действий по изучению точности соблюдения Конституции РФ и исполнения законов, действующих на территории страны и регламентирующих указанную деятельность, органами власти, контролирующими органами, юридическими и частными лицами, занимающимися предпринимательством, а также принятие специальных мер реагирования на выявленные нарушения.

На основе анализа теоретических положений и мнений учёных по вопросу о содержании предмета прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере предпринимательской деятельности сформулировано авторское определение данного понятия. При этом отмечены такие важные его составляющие, как выявление и пресечение нарушений нормативных правовых актов, регламентирующих указанную деятельность, а также причин и условий, которые способствовали этим нарушениям, обеспечение привлечения виновных лиц к предусмотренной законом ответственности.

Наряду с этим исследованы вопросы, касающиеся пределов прокурорского надзора за исполнением законодательства, регламентирующего правоотношения в сфере предпринимательства. В этой связи представлены выводы и рекомендации по разграничению компетенции органов прокуратуры и специально уполномоченных государственных органов, наделённых функциями контроля.

В этом же параграфе изучены вопросы, касающиеся места прокурорского надзора за исполнением названного законодательства в структуре прокурорского надзора и его роли в обеспечении законности в предпринимательской сфере. Обоснован вывод, что указанную деятельность органов прокуратуры необходимо рассматривать в качестве составной части и разновидности направления прокурорского надзора за исполнением экономического законодательства отраслей прокурорского надзора за исполнением законов и надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

Отмечено, что реализация прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере предпринимательской деятельности должна строиться с учётом ряда основополагающих правил (принципов), определяющих сущность и содержание такого вида надзора.

На основании проведённого исследования в работе представлены и раскрыты указанные основополагающие правила.

Вторая глава «Организация работы по надзору за исполнением законодательства в сфере предпринимательской деятельности» посвящена исследованию вопросов содержания организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о предпринимательской деятельности, а также прокурорского надзора как средства обеспечения законности в названной сфере деятельности.

В первом параграфе *«Содержание организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере предпринимательской деятельности»* автором рассматриваются проблемы и особенности,

касающиеся содержания организации прокурорского надзора за исполнением законодательства, регламентирующего указанную сферу экономической активности.

Отмечено, что эффективность реализации прокурорского надзора за исполнением законодательства о предпринимательской деятельности во многом зависит от степени продуманности и качества организации работы конкретных подразделений прокуратуры, а также сотрудников этих подразделений, осуществляющих такой надзор.

В этой связи представлен анализ научных положений и мнений учёных в области прокурорского надзора по вопросу о сущности и основных элементах организации работы в органах прокуратуры, как в целом, так и в зависимости от конкретных направлений их деятельности. На основе исследования собранных материалов обоснован вывод, что в число основных элементов организации работы по осуществлению прокурорского надзора в сфере предпринимательской деятельности необходимо включить такие обстоятельства, которые играют ключевую роль обеспечения эффективности осуществления указанного вида надзора.

На основании проведённого анализа в работе были представлены, классифицированы и охарактеризованы конкретные элементы организации прокурорского надзора в сфере предпринимательской деятельности.

Во **втором параграфе** *«Прокурорский надзор как средство обеспечения законности в сфере предпринимательской деятельности»* рассмотрена и проанализирована сущность прокурорского надзора как специфического средства гарантирования законности в указанной сфере экономической активности.

На основе анализа теоретических положений и мнений учёных по вопросу о содержании понятия законности в качестве правовой категории обоснован вывод, что законность представляет собой достаточно сложную систему реально действующего права, которая предполагает, не только наличие нормативных правовых актов, но и их исполнение.

Обеспечение эффективной защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности обуславливает наличие не только системы гарантий индивидуальной защиты гражданами и иными субъектами данных правоотношений своих прав и законных интересов, но и системы государственного контроля и прокурорского надзора за исполнением законов.

В этой связи отмечено, поскольку разрешение указанных задач требует создания благоприятных правовых и экономических условий для нормального развития в стране предпринимательства, которое способствует формированию рыночной структуры экономики и конкурентной среды, налогооблагаемой базы для бюджетов всех уровней, снижает степень безработицы, позволяет потребителям выбирать производителей товаров и услуг, то неизменно будет возрастать роль прокурорского надзора как одного из средств обеспечения законности в указанной сфере экономической активности.

Третья глава «Полномочия прокурора по надзору за исполнением законодательства в сфере предпринимательской деятельности» посвящена исследованию вопросов, касающихся деятельности прокурора, направленной на предупреждение и выявление нарушений законодательства в названной сфере деятельности; а также средств реагирования прокурора на выявленные нарушения законов и их значению в совершенствовании данного вида надзора.

В первом параграфе *«Деятельность прокурора по предупреждению и выявлению нарушений законодательства в сфере предпринимательской деятельности»* анализируются проблемы, связанные с реализацией прокурором своих полномочий в ходе предупреждения и выявления нарушений указанного законодательства.

При этом отмечено, что успешное разрешение прокурором стоящих перед ним задач по обеспечению законности в сфере предпринимательской деятельности напрямую связано с необходимостью организации с его

стороны активного противодействия коррумпированности экономических отношений, которая является серьезным препятствием для реализации прав предпринимателей, поскольку серьёзно ограничивает права хозяйствующих субъектов, тормозит развитие производства, лишает федеральный бюджет значительной части доходов, обостряет экономические проблемы, препятствует добросовестной конкуренции.

В этом же разделе диссертации на основе собранных и обобщённых результатов изучения практики осуществления прокурорского надзора были определены и исследованы наиболее распространённые нарушения прав предпринимателей, в той или иной мере связанные с коррупционной направленностью.

В свете рассматриваемых проблем были представлены и теоретически обоснованы основные направления повышения эффективности прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере предпринимательской деятельности.

Во **втором параграфе** *«Средства реагирования прокурора на выявленные нарушения законов и их роль в совершенствовании надзора за исполнением законодательства в сфере предпринимательской деятельности»* рассмотрены и исследованы правовые способы реагирования прокурора на выявленные нарушения законодательства в указанной сфере экономической активности, а также значимость этих способов в совершенствовании практики прокурорского надзора.

На основании проведённого исследования обоснован вывод, что все предусмотренные законом о прокуратуре правовые средства реагирования в той или иной мере применяются прокурорами при осуществлении надзора за исполнением законодательства о предпринимательской деятельности. В то же время для успешной и более эффективной защиты прав предпринимателей прокурорам целесообразно не только использовать весь арсенал названных способов воздействия, но и сочетать применение в комплексе различных средств реагирования одновременно.

В этой связи обоснованы предложения по законодательной регламентации положения, согласно которому органы прокуратуры должны тесно взаимодействовать с законодательными (представительными) и исполнительными органами власти, органами местного самоуправления, контролирующими органами, общественными объединениями, предпринимателями и средствами массовой информации по вопросам обеспечения и укрепления законности.

Перечень средств реагирования прокурора на выявленные нарушения закона необходимо дополнить предписанием прокурора, представляющим собой требование о незамедлительном прекращении незаконных действий; а в качестве правового средства участия органов прокуратуры в правотворческой деятельности регламентировать заключение прокурора на проект закона или иного нормативного правового акта.

В этом же параграфе представлены, классифицированы и исследованы основные (типичные) недостатки, допускаемые прокурорами при организации и осуществлении надзора за исполнением законов в сфере предпринимательской деятельности.

В заключении диссертации сформулированы основные выводы и теоретические положения, основанные на результатах исследования, предложения по совершенствованию правовой базы, регламентирующей деятельность прокурора при осуществлении надзора за исполнением законодательства о предпринимательской деятельности, а также рекомендации для правоприменительной практики.

Основные положения диссертационного исследования нашли отражение в следующих научных работах:

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации:

1. *Гадаборшева З.Б.* Предмет прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере предпринимательской деятельности // Российский следователь. 2013. № 9. С. 40-42. (0,4 п.л.).

2. *Гадаборшева З.Б.* Организация прокурорского надзора за исполнением законов в сфере предпринимательской деятельности // Российский следователь. 2013. № 16. С. 46-48. (0,4 п.л.).

3. *Гадаборшева З.Б.* Пределы прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере предпринимательской деятельности // Административное и муниципальное право. 2013. № 8. С. 843-846. (0,4 п.л.).

Работы, опубликованные в иных рецензируемых научных изданиях:

4. *Гадаборшева З.Б.* Прокурорский надзор как средство обеспечения законности в сфере предпринимательской деятельности // Международная научно-практическая конференция "Актуальные проблемы теории и практики противодействия преступности в современной России" 20.02.2013 г. - М.: Современная гуманитарная академия, 2013. (0,3 п.л.).