

ЮРИДИКАЛЫК ИЛИМДЕР**ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ****LEGAL SCIENCES****Шаршеналиев Ж.А.****ЭКОНОМИКАЛЫК ИШМЕРДҮҮЛҮК ЧӨЙРӨДӨГҮ
ПРОКУРОРДУК КӨЗӨМӨЛДӨӨ ОБЪЕКТИСИН АНЫКТОО****Шаршеналиев Ж.А.****ОПРЕДЕЛЕНИЕ ОБЪЕКТА ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА
В СФЕРЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ****J.A. Sharshenaliev****DETERMINATION OF THE OBJECT OF PROSECUTORIAL
SUPERVISION IN THE FIELD OF ECONOMIC ACTIVITY**

УДК: 347.73: 336.14

Берилген илимий макалада ишкердүүлүк чөйрөсүндөгү прокурордук көзөмөлдөө объектиси жөнүндөгү түшүнүктөрдү аныктоо боюнча теориялык маселелердин проблемасы каралат. Автордун пикири боюнча, экономикалык, өзгөчө ишкерлик ишмердүүлүк чөйрөсүндөгү прокурордук көзөмөлдөө объектиси жөнүндөгү түшүнүктөрдү изилдөөдө ишкерлик ишмердүүлүгүндөгү укуктук субъектилик проблемасын изилдеген укук таануучулардын бир нече позицияларынын жыйынтыктарына туздөн-туз көз каранды болгондуктан, бул маселенин спецификалык өзгөчөлүктөрүн эске алуу керек. Өндүрүштүн, товар жүгүртүүнүн өсүшүнө карата ишкердик мамилелердин дайыма өнүгүп жатышындагы тааал системасы, ал эми экинчи жагынан коомдук жашоо-турмуш чөйрөсүнө коммерциялык эмес түзүмдөрдүн таасирин кеңейтүү чөйрөлөрүн мамлекет тарабынан укуктук жөнгө салгычтардын таасирин өркүндөтүү зарылдыгы жөнүндөгү көз караштарга карата көбүрөөк түрткү берет. Ошондой эле прокурорлордун бөлүнгөн багыттардын чегиндеги мамлекеттик корпорациялардын ишмердүүлүгүндөгү мыйзамдуулуктун сакталышы маселелерине: "бюджеттик мыйзамдардын аткарылышын көзөмөлдөөгө" көңүл буруулары зарыл.

Негизги сөздөр: прокурордук көзөмөл объектиси, прокурордук көзөмөлдөө ишмердүүлүгү, бийликти бөлүштүрүү принциби, кызматтык жактар, ишкердик ишмердүүлүк; мыйзамдын үстөмдүгүн камсыз кылуу боюнча иш-чаралар, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары, мыйзам эрежелери.

В данной статье рассматриваются теоретические вопросы о проблеме определения понятия объекта

прокурорского надзора в сфере предпринимательской деятельности. По мнению автора, при исследовании понятия объекта прокурорского надзора в сфере экономической, а в особенности предпринимательской деятельности, следует учитывать специфические особенности данного вопроса, поскольку он прямо зависит от выводов правоведов занимающих неоднозначную позицию к проблеме правосубъектности в предпринимательской деятельности. Постоянно развивающаяся сложная система предпринимательских отношений, рост производства, товарооборота, а с другой стороны расширение сфер влияния некоммерческих структур на сферы общественной жизнедеятельности, все больше наталкивает на мысль о необходимости усовершенствования правовых регуляторов воздействия со стороны государства. А также необходимо усиления внимания прокуроров к вопросам соблюдения законности в деятельности госкорпораций в пределах выделенного направления: «надзор за исполнением бюджетного законодательства».

Ключевые слова: объект прокурорского надзора, надзорная деятельность прокурора, принцип разделения властей, должностное лицо, предпринимательская деятельность, меры обеспечения законности, органы местного самоуправления, нормы законодательства.

This article deals with theoretical questions about the problem of defining the concept of the object of prosecutorial supervision in the sphere of entrepreneurial activity. According to the author, according to the author, when studying the concept of the object of prosecutorial supervision in the sphere of economic, and especially entrepreneurial activity, one should take into account the specific features of this issue, since it is directly dependent on the findings of legal

scholars who have an ambiguous position on the problem of legal personality in entrepreneurial activity. The constantly developing complex system of business relations, the growth of production, commodity circulation, and on the other hand the expansion of the spheres of influence of non-commercial structures on the spheres of public life, more and more suggests the need to improve the legal regulators of state influence. And it is also necessary to increase the attention of prosecutors to the issues of observance of legality in the activities of state corporations within the designated area: "supervision over the implementation of budget legislation".

Key words: *object of prosecutor's supervision, supervisory activities of the prosecutor, the principle of separation of powers, executive, business activities, rule of law measures, local authorities, legislation norms.*

Прокуратура Кыргызской Республики является государственным органом осуществляющий надзор за точным и единообразным соблюдением законов [1]. Соответственно, предметом надзорной деятельности прокурора является законность действий определенных субъектов и выносимых ими актов. Много споров среди практикующих юристов вызывают вопросы касающиеся объектов прокурорского надзора.

В понятие объекта прокурорского надзора в теории и на практике обычно включают государственные органы, учреждения, организации и соответственно их должностных лиц, деятельность которых должна быть охвачена пристальным вниманием со стороны прокурора [2].

Не исключается и тот случай, когда должностных лиц, иных субъектов, наделенных по долгу службы индивидуальными полномочиями, предоставляющими им право на участие в прокурорских надзорных отношениях, в юридической среде именуют субъектами прокурорско-надзорного отношения [3].

В теории прокурорского надзора существуют различные толкования объекта надзора. Если в большинстве случаев многие авторы связывают объект надзора с понятием его предмета, то другие ограничиваются только государственными (муниципальными) органами, учреждениями, организациями и их должностными лицами как объектами надзора в процессе исполнения законов [4].

В теории прокурорского надзора существуют различные толкования объекта надзора. Встречаются и те авторы, которые включают в тот же перечень объектов остальных юридических лиц, в

которых могут проводиться прокурорская проверка на предмет соблюдения законодательства [5].

Еще встречается мнение авторов, которые усматривая прямую взаимосвязь объекта надзора с функциями прокуратуры, и указывают все разнообразие юридических и физических лиц, хозяйствующих субъектов, включая тех, которые связаны с органами власти в качестве объектов, подпадающих под компетенцию прокуратуры [6; 7].

Об этом в обобщенном виде говорит и В.Ф. Крюков, который под объектом прокурорского надзора и иной деятельности прокурора представляет: «предусмотренную законодательством сферу правовых отношений, подлежащая реализации которых обусловлена необходимостью проведения гласного прокурорского надзора или других прокурорских действий в пределах предмета ведения органов прокуратуры [8].

Вышеуказанная версия понимания объекта содержит упоминание о цели прокурорской надзорной деятельности как самостоятельного вида государственной деятельности, целью которой является упорядочение общественных отношений, приведение их к стабильности, сохранению правопорядка необходимого для развития государства и общества [9].

В положениях статьи 31 действующего Закона «О прокуратуре Кыргызской Республики» перечислены поднадзорные прокурору органы и должностные лица [10]. Из смысла данной статьи видно, что под объектами надзора следует определять органы исполнительной власти министерства, административные ведомства, государственные комитеты, агентства, службы, а также иные органы исполнительной власти и местного самоуправления включая их должностных лиц, призванных исполнять законы по роду своей деятельности [11]. Примечательным является то, что прокуратура не ведет надзор на предмет законности в деятельности высших представительных и исполнительных органов, в частности Президента Кыргызской Республики, Жогорку Кенеша и Правительства Кыргызской Республики, которые реализуя свою деятельность в соответствии с принципом разделения властей формируют законодательную базу для функционирования всех органов власти. В свою очередь прокуратура призвана всеми силами и

средствами обеспечивать всеобщее соблюдение законов в обществе [12].

Как и Жогорку Кенеш КР Счетная палата Кыргызской Республики также не подпадает под надзор прокуратуры в силу особого правового положения.

Достаточно спорным является вопрос о поднадзорности прокуратуре Правительства Кыргызской Республики. На этот вопрос нет однозначного мнения. Существующие еще со времен СССР нормативные положения о прокурорском надзоре не предусматривали Правительство как высший орган исполнительной власти в качестве поднадзорного объекта, напротив устанавливали обязанности прокуратуры по осуществлению надзора на предмет соответствия постановлением Правительства правовых актов других нижестоящих государственных органов.

Полагаем, что в настоящий период данная концепция о поднадзорности Правительства Кыргызской Республики фактически нереализуема в процессе перехода страны на путь построения правового государства, поскольку на данном этапе система органов прокуратуры республики выступая надзорным органом, все еще имеет прямое отношение к исполнительной ветви власти. Более того, согласно ст.10 Конституционного закона Кыргызской Республики «О Правительстве Кыргызской Республики» одним из своих полномочий Правительство Кыргызской Республики: «осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране общественного порядка, борьбе с преступностью» [13], тогда как и органы прокуратуры законом наделены аналогичными функциями. В такой ситуации представляется затруднительным решение вопроса о поднадзорности прокуратуре Правительства Кыргызской Республики как органа, занимающего более высокое иерархическое положение в системе государственной власти. Возможно в будущем после установления более конкретных конституционных разграничений в полномочиях высших органов государственной власти в строгом соответствии с принципом разделения властей представится возможным реализация рассматриваемого предложения. А сейчас законодатель придерживается противоположной

позиции и соответственно исключает Правительство из числа поднадзорных прокуратуре органов.

Общего мнения придерживаются многие авторы относительно совокупного состава органов, учреждений, должностных лиц, включенных в понятие объекта надзора.

Более определенную позицию по данному вопросу занял В.Ф. Крюков, который однозначно исключает сугубо некоммерческие т.е., общественные и политические организации из числа «поднадзорных» прокурору объектов [14]. В подтверждение существования некоторой степени обоснованности такого мнения выступает и отсутствие в ст.31 Закона «О прокуратуре Кыргызской Республики» каких-либо упоминаний на организации не коммерческого характера. С этим мнением не согласны многие ведущие правоведы. Например, профессор Ю.Е. Винокуров, наоборот, расценивает всех юридических лиц независимо от рода деятельности в качестве объекта надзора, поскольку они также обязаны исполнять законы согласно Конституционному положению о всеобщем равенстве перед законом [15]. В качестве обоснования своему убеждению он приводит необходимость соответствия норм закона основным конституционным принципам, где в качестве примера приводит предусмотренную ответственность руководителей всех государственных органов и организаций без исключения за ненадлежащее исполнение законов поскольку они управляют поднадзорными прокуратуре объектами (ст. 21 Федерального закона (предмет надзора) «О прокуратуре Российской Федерации») [16]. Поэтому нам представляется вполне логичным, что некоммерческие, некоммерческие организации (т.е., политические, общественные, религиозные организации) должны соблюдать и подчиняться требованиям правомерности в рамках своей профессиональной деятельности и соответственно быть под вниманием надзора прокурора.

Согласно ранее действующей редакции ст. 31 Закона «О прокуратуре Кыргызской Республики» от 17 июля 2009 года № 224 саморегулируемые профессиональные организации рыночных отношений, т.е. особые общественные организации ранее уже выступали самостоятельным

объектом прокурорского надзора до внесения поправок в соответствии с Законом в 2012 г. [17], исключившим из числа объектов прокурорского надзора все те же юридических лиц, общественных организаций и их должностных лиц, о существующей поднадзорности которых указывал Ю.Е. Винокуров [18]. Соглашаясь с его мнением, полагаем, что данный шаг законодателем был предпринят поспешно и в ущерб экономическим интересам общества, возможно в угоду не самой законопослушной прослойки бизнес сообщества и, которое по сути не соответствует соображениям безопасности государства. Возможно это было сделано в целях сокращения необоснованного вмешательства прокуроров в деятельность коммерческих и иных организаций. Однако было бы правильным учесть, что прокурорская надзорная деятельность включает в себе не только функции уголовного преследования, но и выполняет правозащитную функцию в системе государственных органов по обеспечению защиты прав и свобод человека, гражданина, законных, в том числе имущественных интересов коммерческих и иных организаций. Данное утверждение вытекает из смысла ст.4 Закона «О прокуратуре Кыргызской Республики», согласно которой прокуратура обязана принимать все предусмотренные законом меры по пресечению нарушений закона, вне зависимости от того, кто их совершает, направлять свои усилия на восстановление нарушенных прав, законных интересов, а также привлекать к предусмотренной законом ответственности лиц, нарушивших закон [19].

На фоне развития частной собственности в государствах с развивающейся экономикой остро возникает вопрос обеспечения сохранности прав и законных интересов предпринимателей от всякого посягательства не только контролирующими органами власти, но особенно со стороны других более влиятельных и состоявшихся игроков на рыночной арене, способных к совершению различного рода противоправного вмешательства (например, подкуп руководителей коммерческих структур в целях незаконного завладения имуществом, ложного банкротства, финансовые махинации на рынке в целях устранения конкурентов и др.). Именно в этой сфере

отношений образуется вакуум правового бессилия прокурора, способное в конечном итоге создать благоприятную среду для формирования и наращивания теневого капитала, являющегося основным источником финансирования всех проявлений коррупции в государственных органах. Поэтому было бы правильным сохранение за прокуратурой надзорных полномочий именно в сфере надзора за деятельностью коммерческих и некоммерческих структур, некоторые из которых все еще способны вредить не только друг другу, но и государству, обществу.

В целях разрешения образовавшегося пробела в законе законодателю следует заново пересмотреть вопрос восстановления прежней редакции положений ст.31 (предмет надзора) Закона «О прокуратуре Кыргызской Республики» восстановив в ней перечисления субъектов в виде юридических лиц вне зависимости от их форм собственности и рода деятельности [20].

Конечно согласно законодательной технике в специальном законе невозможно перечислить все фактически действующие разновидности хозяйствующих субъектов, т.е. юридических лиц, поскольку вопросы, связанные с их организацией, правовой формой, спецификой деятельности урегулировано иными узкоотраслевыми нормативными-правовыми актами, определяющими весь круг интересующих организаций (например, Гражданский кодекс КР). Так в соответствии с Гражданским кодексом Кыргызской Республики к числу коммерческих организаций законодателем отнесены хозяйственные товарищества, общества, кооперативы, государственные и муниципальные предприятия [21].

В то же время Закон Кыргызской Республики «О некоммерческих организациях» к некоммерческим организациям относит: «юридические лица, выступающие в форме союзов, обществ, ассоциаций, не преследующих цели извлечения прибыли от предпринимательства, в числе которых общественные, религиозные организации, политические партии и движения, прошедшие государственную регистрацию и наделенные правоспособностью соответствующей ее уставу» [21]. Как видно, Гражданский кодекс Кыргызской Республики не упоминает о конкретном перечне юридических лиц не коммерческого характера. Их правовое положение урегулировано специальными законами, которые и должен учитывать прокурор в ходе проведения проверки [23].

Литература:

1. Осмонов Д.М. Место и роль прокуратуры в Кыргызской Республике. / Республиканский научно-теоретический журнал «Наука, новые технологии и инновации Кыргызстана», №4. - Бишкек, 2017. - С. 93-95.
2. Рябцев В.П. Основные понятия курса "Прокурорский надзор" // Прокурорский надзор: Учебник / Под ред. проф. А.Я. Сухарева. 2-е изд. - М.: Норма, 2008. С. 34.
3. Казарина А.Х. Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов (сфера предпринимательской и иной экономической деятельности). - М., 2009. - С. 46.
4. Винокуров А.Ю. Объекты и субъекты прокурорского надзора: проблемы законодательной идентификации. // Вестник Академии Генеральной Прокуратуры РФ. 2011. №3. - С. 23.
5. Чувилев А.А.. Прокурорский надзор. - М.: Юристь, 1999. - С. 19
6. Рябцев В.П. Прокурорский надзор. - М.: Норма, 2006. С. 23;
7. Сухарева А.Я. Прокурорский надзор. - М.: Норма, 2008. - С. 34.
8. Ергашев Е.Р. Принципы прокурорского надзорно-охранительного права и его институтов: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. - Екатеринбург, 2008. - С. 23.
9. Крюков В.Ф. Прокурорский надзор. - М.: Норма, 2006. - С. 33-34.
10. Сарбагыш У.Т. Роль прокуратуры в координационной деятельности по борьбе с преступностью. / Республиканский научно-теоретический журнал «Наука, новые технологии и инновации Кыргызстана», №3. - Бишкек, 2017. - С. 117-120.
11. Закон Кыргызской Республики от 17 июля 2009 года № 224 «О прокуратуре КР» [Электронный ресурс]: в редакции Закона КР от 5 марта 2016 года №19) // «Централизованный банк данных правовой информации КР Министерства юстиции КР»: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202597>.
12. Политические аспекты противодействия отмыванию незаконных доходов и коррупции в контексте взаимодействия государства и корпораций. Шашкова А.В. Дисс. ... на соиск. уч. ст.д.полит.н. / МГИМО. - М., 2018.
13. Актуальные проблемы научного обеспечения государственной политики Российской Федерации в области противодействия коррупции. Сборник научных трудов по итогам Второй Всероссийской научной конференции / Институт философии и права Уральского отделения РАН; Ответственный редактор В.Н. Руденко. 2016.
14. Конституционный закон КР «О Правительстве КР» <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/203685>.
15. Крюков В.Ф. Курс лекций по прокурорскому надзору в Российской Федерации. - Курск: ГУИПП «Курск», 2000. - С. 111.
16. Винокуров А.Ю. Объекты и субъекты прокурорского надзора: проблемы законодательной идентификации // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2011. №3.
17. Прокурорский надзор. Курс лекций и практикум. Издание пятое, переработанное и дополненное. Под научной редакцией доктора юридических наук, профессора Винокурова Ю.Е. Изд-во «Экзамен». - М., 2003. - С. 133.134.
18. Дополнения в Закон «О прокуратуре Кыргызской Республики» от 29 февраля 2012 года №9. // «Централизованный банк данных правовой информации КР Министерства юстиции КР»: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/203609?cl=ru>.
19. Прокурорский надзор. - М.: Юрайт, 2003. - С. 120.
20. Закона Кыргызской Республики от 17 июля 2009 года №224 «О прокуратуре КР». Ст.4 [Электронный ресурс]: в редакции Закона КР от 5 марта 2016 года №19) // «Централизованный банк данных правовой информации КР Министерства юстиции КР»: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202597>.
21. Сравнительная характеристика проверки прокурора в странах ЕврАзЭС. // Евразийский юридический журнал №4(47). - 2012. Электронный доступ: https://www.eurasialegal.info/index.php?option=com_content&view=article&id=1214:2012-05-11-06-54-45&catid=1:eurasianintegration&Itemid=1.
22. Гражданский кодекс Кыргызской Республики [Электронный ресурс]: в редакции Закона КР от 16 декабря 2016 года N207, 16 декабря 2016г. N208) // «Централизованный банк данных правовой информации КР Министерства юстиции КР»: <http://minjust.gov.kg/ru/content/313>.
23. Закон КР «О некоммерческих организациях» от 15 октября 1999 года №111. [Электронный ресурс]: в редакции Закона КР от 23 апреля 2016 года №51) // «Централизованный банк данных правовой информации КР Министерства юстиции КР»: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/274>.
24. Феоктистова. Е.А. Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере долевого строительства гражданами многоквартирных домов (типичные нарушения законов и их выявление) / Е.А. Феоктистова // Закон и право. - 2009. - №2. - С. 62-63.
25. КиберЛенинка: <https://cyberleninka.ru/article/n/metodi-ka-provedeniya-prokurorskih-proverok-sobyudeniya-zakonodatelstva-o-dolevom-stroitelstve>

Рецензент: к.ю.н., профессор Салыбекова Т.С.