РОЛЬ ПРОКУРАТУРЫ В ОБЕСПЕЧЕНИИ СОБЛЮДЕНИЯ ПРАВ

ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО

И МУНИЦИПАЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТОРГОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ <\*>

А.А. ГРОШЕНКОВ

Одной из приоритетных задач органов прокуратуры остается обеспечение режима законности в сфере защиты прав предпринимателей. На территории Суздальского района осуществляют деятельность более 1500 индивидуальных предпринимателей, свыше 900 микропредприятий, 12 малых предприятий. Преобладающие виды деятельности - туристический и гостиничный сервис, сельхозпроизводство, ресторанный бизнес, оптово-розничная торговля.

Первостепенное значение имеет нормативное обеспечение деятельности органов местного самоуправления по поддержке предпринимательства в сфере торговой деятельности. За последние годы по инициативе прокуратуры во всех муниципальных образованиях Суздальского района утверждены и реализуются муниципальные программы содействия развитию малого и среднего бизнеса, регламентирована деятельность координационных советов при местных администрациях.

В поле зрения прокуратуры находятся также вопросы нормативного регулирования тех сфер правоотношений, в которых чаще всего затрагиваются права предпринимателей, выявления в них и исключения административных барьеров, коррупциогенных факторов.

В текущем году прокуратурой проведен мониторинг актов, регулирующих вопросы организации и осуществления уличной торговли, что для Суздальского района имеет повышенную актуальность. Установлено, что в ряде муниципальных образований предпринимателей обязывали не только согласовывать размещение объектов мелкорозничной торговли, что вправе делать органы муниципальной власти, но и дополнительно получать в местных администрациях разрешения на право осуществления торговли.

Вместе с тем анализ действующего федерального законодательства позволил сделать вывод о противоправности таких решений.

В соответствии с ч. 3 ст. 3 Федерального закона от 28.12.2009 N 381-ФЗ "Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации" органы местного самоуправления вправе издавать муниципальные правовые акты по вопросам, связанным с созданием условий для обеспечения жителей муниципального образования услугами торговли, в случаях и в пределах, которые предусмотрены Федеральным законом, другими федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации.

Аналогичная норма содержится в ст. 14 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Органы местного самоуправления в целях обеспечения жителей муниципального образования услугами торговли:

1) предусматривают строительство, размещение торговых объектов в документах территориального планирования, правилах землепользования и застройки;

2) разрабатывают и утверждают схемы размещения нестационарных торговых объектов с учетом нормативов минимальной обеспеченности населения площадью торговых объектов;

3) принимают меры экономического стимулирования по поддержке строительства, размещению объектов социально ориентированной торговой инфраструктуры и обеспечению доступности для хозяйствующих субъектов, осуществляющих торговую деятельность, имущества, находящегося в муниципальной собственности;

4) проводят анализ финансовых, экономических, социальных и иных показателей состояния торговли на территориях муниципальных образований и анализ эффективности применения мер по развитию торговой деятельности на этих территориях (ч. 3 ст. 17 Федерального закона от 28.12.2009 N 381-ФЗ).

Иными полномочиями в указанной сфере органы местного самоуправления не наделены.

Указом Президента Российской Федерации от 29.01.1992 N 65 "О свободе торговли" предоставлено право предприятиям независимо от форм собственности, а также гражданам осуществлять торговую, посредническую и закупочную деятельность без специальных разрешений с уплатой установленных платежей и сборов, за исключением торговли оружием, боеприпасами, взрывчатыми, ядовитыми и радиоактивными веществами, наркотиками, лекарственными средствами, проездными билетами и другими товарами, реализация которых запрещена или ограничена действующим законодательством.

Таким образом, исходя из смысла действующего законодательства, к компетенции органов местного самоуправления отнесена организация уличной торговли, в том числе по предоставлению гражданам и организациям конкретных мест под торговлю отдельными видами товаров, что предусматривает возможность выдачи соответствующих разрешений. Вместе с тем выдача разрешений органами местного самоуправления на право осуществления торговли не относится к их компетенции.

Аналогичная позиция отражена в Определении Верховного Суда Российской Федерации от 22.12.2010 N 5-Г10-263.

В соответствии со ст. 7 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" муниципальные правовые акты не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, настоящему Федеральному закону, другим федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации.

По изложенным основаниям незаконные правовые акты опротестованы, требования прокурора исполнены.

Наряду с этим реализация превентивной функции прокуратуры позволяет не только реагировать на действующие незаконные правовые акты, но и предотвращать принятие незаконных актов муниципального нормотворчества, затрагивающих права предпринимателей в сфере торговой деятельности, на стадии изучения и оценки законности их проектов. Так, в практике надзорной деятельности межрайонная прокуратура сталкивалась с попытками принятия органами местного самоуправления правовых актов, предоставляющих им более широкие полномочия по проведению контрольных (надзорных) мероприятий, установлению иных сроков периодичности проведения проверок, а также возложения на предпринимателей обязанностей, не предусмотренных Федеральным законом от 26.12.2008 N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля".

Необходимость вмешательства прокуратуры очевидна и тогда, когда права предпринимателей ограничиваются органами власти и местного самоуправления при размещении государственных и муниципальных заказов, проведении аукционов в рамках земельного законодательства, при выдаче разрешений на строительство и др. Это выражается, как правило, в истребовании документов, не предусмотренных законодательством, неразмещении в сети Интернет сведений о планируемых заказах (планы-графики), несоблюдении порядка формирования, утверждения и опубликования аукционной и иной документации. Подобные нарушения получают соответствующую оценку в актах прокурорского реагирования, как правило, в представлениях и постановлениях о возбуждении административных производств.

Важной составляющей прокурорского надзора на рассматриваемом направлении является регулярное проведение отраслевых проверок в органах государственного и муниципального контроля. Как показывает анализ надзорной практики Суздальской межрайонной прокуратуры, вмешательства прокурора чаще всего требуют факты несоблюдения сроков проведения плановых проверок, нарушения порядка уведомления о начале проверки, истребования документов, не относящихся к объекту проверки. Нередки факты, когда под видом плановой проверки одного субъекта фактически проверочные мероприятия проводятся в отношении другого лица.

Наряду с этим, проверками в органах муниципального контроля выявлялись случаи выдачи предписаний, в том числе об обязании демонтировать торговые павильоны и палатки, с нарушением установленного порядка и в отсутствие материалов, подтверждающих проведение проверок и выявление нарушений. Данным фактам дана соответствующая оценка, виновные лица понесли ответственность.

Следует отметить, что состояние законности и благоприятный климат в указанной сфере не могут обеспечиваться исключительно превентивно-карательными механизмами, среди которых важная роль отведена прокурорскому надзору. Не в меньшей степени они зависят от уровня правовой культуры самих субъектов предпринимательской деятельности. Его повышение - наша общая задача.

Литература

1. Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля".

2. Приказ Генеральной прокуратуры России от 27.03.2009 N 93 "О реализации Федерального закона от 26.12.2008 N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля".

3. Приказ Генеральной прокуратуры России от 31.03.2008 N 53 "Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности".

4. Указание Генерального прокурора России от 13.08.2009 N 260/7 "Об усилении прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов малого и среднего предпринимательства, устранением административных барьеров предпринимательской деятельности, исполнением законов органами исполнительной власти, обладающими контрольно-надзорными полномочиями и реализующими разрешительные процедуры".