

## ПРОБЛЕМЫ СОГЛАСОВАНИЯ ПРОВЕДЕНИЯ ВНЕПЛАНОВЫХ ПРОВЕРОК ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРЫ

© 2012 А.А. Павлушина

доктор юридических наук, профессор

© 2012 В.А. Пономаренков

кандидат юридических наук, доцент

Самарский государственный экономический университет

E-mail: lvls@mail.ru

Рассматриваются вопросы определения оснований проведения внеплановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, а также проблемы согласования проверок органами прокуратуры.

*Ключевые слова:* внеплановые проверки, юридические лица, индивидуальные предприниматели, органы прокуратуры.

Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Закон № 294-ФЗ)<sup>1</sup> регулирует проведение проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. В нем детально регламентированы все проверочные действия, законодательно дано определение проверки как мероприятия по контролю. Закон устанавливает четкую классификацию видов проверок. При этом для каждой из них установлены основания и порядок проведения.

Внеплановая выездная проверка юридических лиц, индивидуальных предпринимателей может быть проведена по основаниям, указанным в подпунктах «а» и «б» п. 2 ч. 2 ст. 10 Закона № 294-ФЗ, органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля после согласования с органом прокуратуры по месту осуществления деятельности таких юридических лиц, индивидуальных предпринимателей (ч. 5 ст. 10 Закона № 294-ФЗ).

В случае возникновения угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также при причинении вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам

истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера предусмотрен порядок прокурорского согласования внеплановых выездных проверок в рамках государственного или муниципального контроля (подп. «а» и «б» п. 2 ч. 2 ст. 5 Закона № 294-ФЗ).

Порядок согласования внеплановых проверок, как того требует ст. 10 Закона № 294-ФЗ, был утвержден приказом Генеральной прокуратуры от 27 марта 2009 г. № 93. Вместе с тем Генеральная прокуратура РФ в своем указании от 8 августа 2011 г. № 236/7 «Об исключении из практики прокурорского надзора фактов необоснованного вмешательства в деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов и организаций» отличает факты необоснованного вмешательства прокуроров в деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, коммерческих и некоммерческих организаций при осуществлении проверочных мероприятий, истребовании документов и сведений, принятии мер реагирования по итогам проверок.

Подобные действия грубо нарушают права и законные интересы указанных субъектов, несут в себе значительный коррупционный риск и создают предпосылки для иных злоупотреблений. Поэтому в целях обеспечения надлежащей реализации прокурорами предоставленных полномочий, руководствуясь п. 1 ст. 17 Федерального за-

кона “О прокуратуре Российской Федерации”, указывается на необходимость исключения из практики случаев проведения проверок при отсутствии к тому оснований, подмены иных государственных органов либо дублирования их функций, направления запросов в неуполномоченные органы и организации, необоснованного истребования у государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов и организаций документов, материалов и сведений, в том числе явно выходящих за предмет проверки, излишних данных, информации открытого доступа либо непредусмотренных форм статистической отчетности, а также данных, содержащих охраняемую законом тайну, в нарушение установленного порядка.

В то же время сегодня законодателем не определены условия возникновения угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, а также угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (подп. “а” п. 2 ч. 2 ст. 5 Закона № 294-ФЗ).

Указанное обстоятельство вызывает затруднение при определении законности и обоснованности принятия решения о согласовании внеплановой проверки органами прокуратуры.

Для разрешения названной проблемы (выработки единых критериев оценки возникновения угрозы причинения вреда...) необходимо определить классифицирующие признаки, указывающие на возможные угрозы причинения вреда. Причем нельзя основываться на признаках, указывающих на степень причинного вреда, поскольку он в данном случае будет носить перспективный характер, который до проведения проверки не подтвержден. Поэтому при оценке возникновения угрозы причинения вреда... необходимо исходить из характера (вида) осуществляемой деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляемых ими действий и проводимых мероприятий по недопущению, предотвращению, минимизации возможного причинения вреда, предусмотренным нормативно-правовыми актами.

Проведенный нами анализ нормативно-правовых актов показывает, что вывести единые критерии возникновения угрозы вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, ок-

ружающей среде или, например, угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера невозможно, поскольку критерии оценки зависят от вида и особенностей осуществления предпринимательской и иной хозяйственной деятельности, а регламентация, а также и возможный причиняемый вред данной деятельностью подпадают под узко отраслевую нормативную регламентацию.

Так, говоря, например, о возникновении угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, необходимо исходить из того, что все угрозы подразделяются по видам на природные (геологическую, метеорологическую, гидрометеорологическую, гидрологическую и пр.) и техногенные (промышленную, радиационную, химическую, пожарную, экологическую), а также различаются по объектам воздействия (население, объект экономики, окружающая природная среда и т.д.).

Так, в случае загрязнения природной среды (физического, химического, биологического), вызванного антропогенной деятельностью, возникает угроза не только состоянию растительного и животного мира, экологическим системам, но и угроза жизни и здоровью человека. Но как отделить допустимое воздействие на окружающую среду от превышающего, недопустимого? Для этого законодательно установлены *нормативы качества*, т.е. предельно допустимые нормы воздействия на окружающую природную среду антропогенной деятельности человека.

Предельно допустимые нормы являются своеобразным вынужденным компромиссом, позволяющим развивать хозяйство и сохранять жизнь и благополучие человека.

Соответственно, подобные нормативы качества разрабатываются при возникновении пожарной, радиационной, химической и других угроз жизни, здоровью граждан, животным, растениям, окружающей среде при том, что причиненный вред может быть совершенно разным.

Оценка нормативов качества проводится по трем показателям: медицинским, технологическим и научно-техническим, которые устанавливаются соответствующими регламентами и нормативами качества. Медицинские показатели устанавливают пороговый уровень угрозы здоровью человека, его гигиенической программе; технологические показатели оценивают уровень установленных пределов технического воздействия

на человека и среду обитания; научно-технические показатели оценивают возможность научных и технических средств контролировать соблюдение пределов воздействия по всем характеристикам.

И конечно же, установить нарушение нормативов качества возможно только в процессе проверки, в рамках которой будут изучены соответствующие документы, проведены экспертизы и другие исследования. Однако законодатель в качестве основания проведения внеплановой проверки говорит о возникновении угрозы, т.е. возможной, гипотетической угрозе, о вреде, который (пока) не наступил. Поэтому нормативы качества окружающей природной среды, которые подразделяются на производственно-хозяйственные, комплексные и санитарно-гигиенические, закрепленные в соответствующих технических регламентах, устанавливаются как сами технические, биологические, санитарные и другие нормы положенности, так и перечень действий (мероприятий), направленных на их обеспечение.

Данные регламенты и нормативы качества принимаются как на уровне федеральном, так и на уровне министерств и ведомств (например, Министерство здравоохранения, Министерство природных ресурсов РФ, Федеральной службы по надзору в сфере транспорта и т.д.) и могут содержать специальные требования к продукции, процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, терминологии, упаковке, маркировке или этикеткам и правилам их нанесения, применяемые в отдельных местах происхождения продукции и т.д.

Так, в соответствии с Федеральным законом РФ “О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения” от 12 марта 1999 г. критериям оценке возникновения угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан относится необеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения (ст. 2 Закона № 294-ФЗ):

- профилактики заболеваний в соответствии с санитарно-эпидемиологической обстановкой и прогнозом ее изменения;

- выполнения санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий и обязательного соблюдения гражданами, индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами санитарных правил как составной части осуществляемой ими деятельности;

- федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора;

- обязательного подтверждения соответствия продукции санитарно-эпидемиологическим требованиям в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о техническом регулировании;

- лицензирования видов деятельности, представляющих потенциальную опасность для человека;

- государственной регистрации потенциально опасных для человека химических и биологических веществ, отдельных видов продукции, радиоактивных веществ, отходов производства и потребления, а также впервые ввозимых на территорию Российской Федерации отдельных видов продукции;

- проведения социально-гигиенического мониторинга;

- научных исследований в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения;

- формирования и ведения открытых и общедоступных федеральных информационных ресурсов, направленных на своевременное информирование органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан о возникновении инфекционных заболеваний, массовых неинфекционных заболеваний (отравлений), состоянии среды обитания и проводимых санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятиях;

- мер по гигиеническому воспитанию и обучению населения и пропаганде здорового образа жизни;

- мер по привлечению к ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения;

- государственного санитарно-эпидемиологического нормирования.

Последний пункт конкретизируется техническим регламентом “Государственное санитарно-эпидемиологическое нормирование Российской Федерации”<sup>2</sup>.

Современный правотворческий процесс пошел по пути разработки технических и административных регламентов как федерального, так и ведомственного характера: например, в Федеральном законе от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ “Технический регламент о требованиях пожарной безопасности” и Постановлении Правительства Российской Феде-

рации от 7 апреля 2009 г. № 304 г. утверждены Правила оценки соответствия объектов защиты (продукции) установленным требованиям пожарной безопасности путем независимой оценки пожарного риска, а также путем фиксации результатов в актах проверок и журналах учета проверок (которые обязаны вести все юридические лица и индивидуальные предприниматели), утвержденных Приказом Министерства экономического развития РФ от 30 апреля 2009 г. № 141 и т.д.

Критериями оценки угрозы возможного причинения вреда жизни, здоровью граждан является невыполнение конкретных правил противопожарной безопасности:

1) при проектировании, строительстве, капитальном ремонте, реконструкции, техническом перевооружении, изменении функционального назначения, техническом обслуживании, эксплуатации и утилизации объектов защиты;

2) разработке, принятии, применении и исполнении федеральных законов о технических регламентах, содержащих требования пожарной безопасности, а также нормативных документов по пожарной безопасности;

3) разработке технической документации на объекты защиты.

В отношении объектов защиты специального назначения, в том числе объектов военного назначения, объектов производства, переработки, хранения радиоактивных и взрывчатых веществ и материалов, объектов уничтожения и хранения химического оружия и средств взрывания, наземных космических объектов и стартовых комплексов, горных выработок, объектов, расположенных в лесах, наряду с Федеральным законом, должны выполняться требования пожарной безопасности, специально установленные нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Всего же условия возникновения угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан... включают в себя несколько сотен критериев, установленных различными нормативно-правовыми актами.

И подобных нормативных актов, содержащих определенные разноплановые требования (критерии оценки деятельности), несколько сотен, поэтому выработать единые условия возникновения угрозы... не представляется возможным, да это и не нужно ввиду их объективной и фактической разнонаправленности.

Исходя из вышеизложенного, полагаем, что для обоснования необходимости согласования прокуратурой проведения внеплановой проверки в рамках государственного или муниципального контроля инициатор данной проверки должен представить сведения: о невыполнении (нарушении) юридическим лицом и индивидуальным предпринимателем нормативно установленных требований безопасности своей деятельности; несоответствии данной деятельности нормативам качества; причинении вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, а также о возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Инициатор внеплановой проверки, обращающийся с заявлением о согласовании проведения данной выездной проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя, обязан в основаниях проведения проверки отметить ставшие ему известными обстоятельства, указывающие на возможное невыполнение (нарушение) установленных требований, в целях принятия неотложных мер по их устранению при наличии угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, а также угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Указанные предложения позволят определить границы возникновения наличия угрозы вышеуказанным объектам и выработать единую методику принятия решений о согласовании проведения внеплановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, которая может быть положена в основу нормативно-правового проекта.

<sup>1</sup> О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля : федер. закон от 26 дек. 2008 г. № 294-ФЗ : [ред. от 18 июля 2011 г., с изм. от 21 нояб. 2011 г.] // Рос. газ. 2008. 30 дек. (Федер. вып. № 4823).

<sup>2</sup> См.: Государственное санитарно-эпидемиологическое нормирование Российской Федерации. 2.2. Гигиена труда: Руководство по оценке профессионального риска для здоровья работников. Организационно-методические основы, принципы и критерии оценки. Р 2.2.1766-03 / Минздрав России. М., 2004.