

ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ ОСНОВАНИЯ И ПОРЯДОК СОГЛАСОВАНИЯ ПРОВЕДЕНИЯ ВНЕПЛАНОВЫХ ПРОВЕРОК ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРЫ

© 2012 Д.А. Левичев

Самарский государственный экономический университет

E-mail: lvls@mail.ru

Раскрываются правовые основания, задачи и процессуальный порядок проведения внеплановых проверок органами прокуратуры. Рассматривается сущность критериев оценки возможного причинения вреда как основания для проведения проверки.

Ключевые слова: проведение внеплановых проверок, прокуратура, основания и порядок проведения проверки.

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” 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 определены основания и порядок проведения.

Нормативными основаниями для проведения внеплановой проверки являются: истечение срока исполнения юридическим лицом (индивидуальным предпринимателем) ранее выданного предписания об устранении выявленных нарушений; поступление в органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля обращений и заявлений граждан, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации о фактах возникновения угрозы причинения вреда и 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; нарушение прав потребителей (в случае обращения граждан, права которых нарушены); поручение Президента России или Правительства Российской Федерации; требование прокурора о проведении внеплановой проверки в рамках надзора за исполне-

нием законов по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям. При этом, предусмотрен порядок прокурорского согласования некоторых внеплановых выездных проверок в рамках государственного или муниципального контроля.

Задачей проверки выступает определение соответствия деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей установленным (лицензионным) требованиям.

Предметом проверки могут стать: сведения, содержащиеся в документах юридических лиц и индивидуальных предпринимателей; соответствие работников; состояние используемых в деятельности зданий, строений, помещений, оборудования, транспорта, производимых и реализуемых товаров; принимаемые меры для исполнения обязательных требований, установленных нормативными актами (ст. 12 Закона), например, соблюдение обязательных требований (соблюдение лицензионных требований и условий при осуществлении лицензируемого вида деятельности), соответствие сведений, содержащихся в уведомлении о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности, обязательным требованиям; выполнение предписаний органов государственного контроля (надзора).

Проведение внеплановой проверки направлено на предотвращение возникновения угрозы причинения вреда и 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.

Проверки согласовываются в ведомстве по месту деятельности предпринимателя. Контроль, проводимый центральными аппаратами федеральных ведомств, их межрегиональными территориальными и региональными подразделениями, а также региональными управлениями контроля (надзора), должен одобрить прокурор (его заместитель) субъекта. Прокуроры (заместители) городов, районов рассматривают возможность проверок, проводимых, соответственно, городскими, районными ведомствами. Военные, транспортные и иные специализированные прокуроры (их заместители) рассматривают обращения в соответствии с установленной компетенцией и закрепленными предметами ведения.

Для получения разрешения проверяющее ведомство направляет в прокуратуру заявление. Оно подается лично, по почте с уведомлением о вручении либо в форме электронного документа, подписанного электронной цифровой подписью. В течение рабочего дня, следующего за днем поступления документов, прокурор (уполномоченное должностное лицо прокуратуры) принимает решение о проведении проверки или об отказе. Перечень случаев для отказа приводится в п. 8 Приказа Генеральной прокуратуры от 27 марта 2009 г. № 93.

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 п. 1 ст. 17 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации” указывает 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.

Основания для отказа в согласовании проведения внеплановой проверки прокуратурой

№ п/п	Основание
1	К заявлению не приложены необходимые документы: копия распоряжения или приказа о проведении проверки, документы, содержащие сведения, послужившие основанием для проверки
2	Отсутствуют основания для проведения внеплановой выездной проверки (п. 11 ст. 10 Закона)
3	Не соблюдены требования к оформлению решения о проведении проверки
4	Проведение внеплановой проверки противоречит законодательству
5	Предмет проверки не соответствует полномочиям ведомства, планирующего провести контроль
6	Несколько ведомств проверяют соблюдение одних и тех же требований, в отношении одного юридического лица или предпринимателя

По окончании внепланового выезда в течение 5 рабочих дней со дня составления акта проверки контролеры должны направить этот акт в прокуратуру (п. 12 Приказа).

В то же время 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” указывает на факты необоснованного вмешательства прокуроров в деятельность

При осуществлении прокурорского надзора необходимо избегать ошибок методического и методологического характера, связанных с возложением на уполномоченные органы и организации обязанностей по представлению в прокуратуру на регулярной основе сведений, информации и материалов значительного объема либо по вопросам, подлежащим выяснению прокурорами непосредственно в ходе проведения проверок¹.

Следует максимально использовать возможности получения требуемых информации и сведений из доступных официальных источников, в

том числе сети Интернет, а также в электронном виде.

Должно неукоснительно соблюдать требования приказов Генерального прокурора Российской Федерации от 7 декабря 2007 г. № 195 “Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина” и от 31 марта 2008 г. № 53 “Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности” об исключении фактов необоснованного создания препятствий деятельности каких-либо органов и организаций, незаконного применения к ним мер принуждения и ответственности, наступления негативных последствий в результате принятия формальных мер реагирования.

Внеплановая выездная проверка юридических лиц, индивидуальных предпринимателей может быть проведена по основаниям, указанным в подп. “а” и “б” п. 2 ч. 2 ст. 10, 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).

На законодательном уровне в настоящее время нет единых установленных *критериев оценки наличия 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* при принятии прокурором решения о согласовании внеплановой выездной проверки.

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

Для разрешения данной проблемы (выработки единых *критериев оценки наличия угрозы причинения вреда...*) необходимо определить классифицирующие признаки, указывающие на возможные угрозы причинения вреда. При этом нельзя основываться на признаках уже причинного вреда, а следует исходить из характера (вида) осуществляемой деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляемых ими действий и проводимых ме-

роприятий по недопущению, предотвращению, минимизации возможного причинения вреда, предусмотренных нормативно-правовыми актами.

В то же время проведенный нами анализ нормативно-правовых актов показывает, что вывести единые критерии оценки наличия угрозы вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей 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, регламентация же, а значит, и оценка данной деятельности, возможный причиняемый ею вред подпадают под отраслевую нормативную регламентацию.

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

Соответственно, при возникновении пожарной, радиационной, химической, экологической угроз вред может быть причинен жизни, здоровью граждан, животным, растениям, окружающей среде, при том что причиненный вред может быть совершенно разным. Именно поэтому правотворческая деятельность пошла по пути разработки технических 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 в Постановлении Правительства Российской Федерации от 7 апреля 2009 г. № 304 утверждены Правила оценки соответствия объектов защиты (продукции) установленным требованиям пожарной безопасности путем независимой оценки пожарного риска, а также 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.

Критерием оценки наличия угрозы 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 специально 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 установленными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Всего же оценка наличия угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан включает в себя несколько сотен критериев (нормативов качества), установленных различными нормативно-правовыми актами.

Данные регламенты и нормативы качества часто 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 к правилам их нанесения, применяемым в отдельных местах происхождения продукции, и т. д. И подобных нормативных актов, содержащих определенные требования (критерии оценки деятельности), несколько сотен, все эти требования (критерии) весьма разноплановы, поэтому выработать единые критерии оценки наличия угрозы невозможно и ненужно ввиду их объективной и фактической разнонаправленности.

На основании вышеизложенного нам представляется необходимым вышеприведенные “основания для отказа в согласовании проведения внеплановой проверки прокуратурой” дополнить пунктом “неуказание инициатором проверки оценочных признаков возможной угрозы...”, сформулированным на основе действующих федеральных, региональных и ведомственных нормативных актов.

Инициатор внеплановой проверки, обращающийся с заявлением о согласовании проведения данной выездной проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя, обязан в основаниях проведения проверки зафиксировать ставшие ему известными обстоятельства, указывающие на возможное невыполнение (нарушение) установленных требований, и в целях принятия неотложных мер по их устранению наличия 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.

¹ Павлушина А.А., Пономаренков В.А. Проблемы согласования проведения внеплановых проверок органами прокуратуры // Вопросы экономики и права. 2012. № 6. С. 170.

Поступила в редакцию 05.11.2012 г.