

## **О состоянии законности в сфере соблюдения прав субъектов предпринимательства при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля**

**О**дним из условий успешной реализации экономической политики государства является формирование благоприятной почвы для динамичного развития всех форм хозяйственной деятельности. В современных реалиях создание благоприятного инвестиционного климата значительно осложняется наличием административных барьеров, препятствующих развитию малого и среднего бизнеса.

Осуществляемый органами прокуратуры округа мониторинг показывает, что режим законности в сфере соблюдения прав субъектов предпринимательства при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля на сегодняшний день в полной мере не обеспечен.

Прокуроры в ходе проверок констатируют, что органами государственной власти и местного самоуправления при осуществлении предоставленных полномочий по-прежнему допускаются многочисленные нарушения прав предпринимателей. Как и ранее, практически во всех регионах округа продолжают выявляться незаконные правовые акты органов власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, регламентирующие правоотношения в сфере предпринимательской деятельности.

Так, прокуратурой Оренбургской области опротестованы отдельные нормы Положения о межведомственной транспортной комиссии, которые в нарушение требований Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» наделяли указанную комиссию полномочиями по проведению проверок деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Протест рассмотрен и удовлетворен.

В Нижегородской области выявлены многочисленные факты предоставления органам местного самоуправления и их структурным подразделениям полномочий по осуществлению муниципального контроля, не отнесенных к их компетенции. В результате принятых мер на уставы поселений, положения об осуществлении муниципального контроля и регламенты проведения проверок принесено более 20 протестов,



### ***С.П. Зайцев***

*Заместитель Генерального прокурора Российской Федерации, государственный советник юстиции первого класса, почетный работник прокуратуры, заслуженный юрист России*

нормативные акты приведены в соответствие с требованиями действующего законодательства.

Не всегда соответствуют Федеральному закону от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства» муниципальные программы развития малого и среднего предпринимательства.

Как и ранее, прокуроры выявляют случаи отсутствия в таких программах сведений об условиях и порядке оказания поддержки хозяйствующим субъектам, перечне мероприятий, направленных на достижение целей в области развития малого и среднего предпринимательства, с указанием объема и источников их финансирования, сроков рассмотрения обращений юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и т.д.

Негативное влияние на состояние законности в сфере соблюдения прав граждан — участников долевого строительства многоквартирных жилых домов продолжают оказывать незаконное нормотворчество органов местного самоуправления, административный произвол, волокита при оформлении застройщикам исходно-разрешительной документации.

В той же Оренбургской области в результате прокурорского вмешательства отменены незаконные правила землепользования и застройки территории муниципального образования г. Новотроицк, в которых вопреки требованиям Градостроительного кодекса

Российской Федерации был увеличен срок для проведения проверки на соответствие федеральному законодательству документации по планированию территории, что нарушало права застройщиков.

Не в полной мере соответствовали требованиям Градостроительного кодекса РФ и Правила землепользования и застройки Чебоксарского городского округа, утвержденные решением городского Собрания депутатов от 14.07.2005. Статьей 25 Правил были установлены неполные градостроительные регламенты территориальных зон. В частности, ими не были определены минимальные и максимальные размеры земельных участков для строительства многоквартирных домов, а также предельные параметры разрешенного строительства. Все это влекло неопределенность при рассмотрении вопросов о выборе земельных участков для строительства, способствовало неограниченному уплотнению городской застройки и создавало необоснованно широкие пределы усмотрения для правоприменителей.

В Удмуртской Республике, Самарской области органы местного самоуправления нарушали сроки при подготовке и выдаче градостроительной документации, в Чувашской Республике имел место факт отказа в выдаче разрешения на строительство многоквартирного дома по основаниям, не предусмотренным ст. 51 Градостроительного кодекса РФ.

Значительные затруднения в развитии малого и среднего бизнеса создают неправомерные действия уполномоченных органов в ходе осуществления контрольно-надзорных мероприятий. Наиболее распространенным нарушением, допускаемым при проведении проверок, продолжает оставаться несоответствие распоряжений требованиям ст.14 Федерального закона № 294-ФЗ и типовой форме, утвержденной приказом Минэкономразвития от 30.04.2009 № 141. Зачастую в распоряжения о проведении проверок вносятся мероприятия, не предусмотренные законом, не указываются сроки проверки, содержатся указания на необходимость истребования и рассмотрения документов, не отвечающих целям и задачам проверок.

Обычным явлением остается проведение контрольно-надзорных мероприятий без издания распоряжений об этом, не указанными в них лицами, без составления соответствующих актов, а также организация внеплановых проверок при отсутствии законных оснований.

В ходе проведенной непосредственно управлением Генеральной прокуратуры Российской Федерации в Приволжском федеральном округе проверки вы-

явлены серьезные нарушения, допускаемые при осуществлении лицензионной деятельности и контрольно-надзорных полномочий, в работе Приуральского управления Ростехнадзора.

Вопреки требованиям Закона значительная часть распоряжений управления Ростехнадзора о проведении проверок либо вообще не содержала сведений о перечне мероприятий по контролю, либо в них имелась ссылка на то, что такой перечень указан в программе проверок, прилагаемой к распоряжению. Вместе с тем Федеральный закон не предполагает возможности определять перечень проверочных мероприятий в формах, отличных от приказа (распоряжения) о проведении проверки.

Сами распоряжения (приказы) не содержали указания на сроки проведения конкретных планируемых к проведению контрольных мероприятий. Выявлены недостатки при формировании пакета документов, направляемых в органы прокуратуры в целях согласования проведения внеплановых выездных проверок.

Так, изучением представленного пакета документов в целях согласования проведения проверки в отношении ОАО «РЖД» было установлено, что в них отсутствовали данные, подтверждающие факты возникновения угрозы причинения вреда жизни и здоровью граждан, окружающей среде, а также угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера вследствие деятельности общества. Кроме того, даты начала проведения проверок, указанные в заявлении о согласовании и распоряжении о проведении, не соответствовали друг другу. Допущенные нарушения послужили поводом для обоснованного отказа в согласовании проверки.

При осуществлении процедуры лицензирования в управлении Ростехнадзора сформировалась практика, когда при наличии у соискателей лицензии тождественных нарушений принимались взаимоисключающие решения.

В частности, при выявлении фактов отсутствия у руководителей юридических лиц — соискателей лицензии — аттестата по общим требованиям промышленной безопасности принимались решения как об отказе в предоставлении лицензий, так и о ее предоставлении.

Не меньше нарушений федерального законодательства выявлено органами прокуратуры и в ходе проверки в Приволжском управлении Ростехнадзора.

В деятельности Инспекции государственного строительного надзора Нижегородской области установлены многочисленные факты проведения вне-

плановых выездных проверок юридических лиц без издания приказов (распоряжений) о проведении проверок, в отсутствие сведений о фактах произошедших событий, создающих угрозу причинения вреда жизни, здоровью людей, окружающей среде, безопасности государства, а также проведения проверочных мероприятий в отсутствие согласования с органами прокуратуры в необходимых на то случаях.

В Ульяновской области прокуратурой вскрыт факт проведения плановых проверок, не включенных в ежегодный сводный план.

В деятельности министерства природных ресурсов, экологии и имущественных отношений Оренбургской области выявлены нарушения требований Закона в части надлежащего уведомления о проведении плановой выездной проверки юридического лица. Сама проверка проведена в отсутствие его руководителя либо уполномоченного представителя.

По всем этим и другим фактам приняты меры прокурорского реагирования.

Прокурорами вскрываются и факты уголовно наказуемых нарушений при осуществлении контрольных мероприятий.

Так, в Республике Башкортостан в текущем году при рассмотрении жалобы индивидуального предпринимателя установлен факт незаконной проверки его деятельности сотрудниками ветеринарного надзора. Сама проверка проводилась на основании лишь устного поручения главного ветеринарного инспектора города. По ее итогам инспектор незаконно назначил предпринимателю наказание в виде административного приостановления деятельности на 90 суток, при том что подобное наказание вправе устанавливать только суд.

По результатам прокурорского вмешательства в отношении главного ветеринарного инспектора и его подчиненного возбуждены уголовные дела по ч. 1 ст. 286 УК РФ, расследование которых в настоящее время продолжается.

Другим ярким примером противоправных действий должностных лиц являются результаты проверки, проведенной управлением Генеральной прокуратуры Российской Федерации в Приволжском федеральном округе совместно с Главным управлением МВД России по Приволжскому федеральному округу. В ходе проверки установлены факты, свидетельствующие о коррупционной деятельности руководства департамента Росприроднадзора по Приволжскому федеральному округу, а также директора филиала ФБУ «Федеральный центр анализов и оценки техногенного воздействия» по Нижегородской области.

Названные лица, злоупотребляя служебным положением, препятствовали выдаче лицензий, согласованию проектов предельно допустимых выбросов в атмосферный воздух юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, вынуждая их оплачивать услуги по согласованию документации подконтрольным коммерческим структурам.

По данным фактам следственными органами возбуждено и расследуется уголовное дело. Руководитель департамента и его заместитель заключены под стражу.

Только за 9 месяцев 2012 г. прокурорами в округе выявлено свыше 11 тыс. нарушений закона, вскрыто более 4 тыс. незаконных правовых актов органов государственной власти и местного самоуправления, в целях корректировки которых принесено почти 3,8 тыс. протестов; внесено 3,5 тыс. представлений, в суды направлено более 300 исков. Прокурорами возбуждено 583 дела об административном правонарушении, 175 должностных лиц предостережены о недопустимости нарушения закона. Для решения вопроса об уголовном преследовании в следственные органы направлено 8 материалов, по 5-ти из них возбуждены уголовные дела.

В ходе реализации надзорных полномочий прокурорами выработаны предложения по совершенствованию федерального законодательства в целях защиты прав субъектов предпринимательской деятельности.

Так, в рамках реализации предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях полномочий по возбуждению прокурором дел об административных правонарушениях представляется целесообразным доработать ч. 1 ст. 2.5 КоАП РФ, согласно которой должностные лица органов государственного контроля, имеющие специальные звания (МВД, МЧС, ФСКН), за совершение административных правонарушений, в том числе за несоблюдение требований законодательства о государственном контроле (надзоре), несут лишь дисциплинарную ответственность.

С этой целью предлагается дополнить перечень составов административных правонарушений, за совершение которых лица, имеющие специальные звания, несут административную ответственность на общих основаниях, составом правонарушения, предусмотренного ст. 19.6.1 КоАП РФ.

Целесообразно рассмотреть вопрос о повышении размера штрафных санкций за нарушения законодательства о государственном контроле (надзоре) (ст. 19.6.1 КоАП РФ), за которые в настоящее время

предусмотрена административная ответственность в виде предупреждения либо штрафа в размере от трех до пяти тысяч рублей (от пяти до десяти тысяч рублей — за повторное правонарушение). Это позволит более эффективно решать задачи общей и частной превенции.

Полагаю, что введение аналогичной нормы об ответственности должностных лиц муниципальных контролирующих органов позволит значительно сократить число нарушений прав и законных интересов хозяйствующих субъектов со стороны органов муниципального контроля.

Одновременно с этим целесообразно внести изменения в ст. 4.5 КоАП РФ, увеличив срок давности привлечения к административной ответственности за несоблюдение требований законодательства о государственном контроле (надзоре) до 1 года.

Одним из способов действенной и эффективной защиты прав субъектов предпринимательской дея-

тельности могло бы стать предоставление прокурору права отмены своим постановлением результатов проверки, проведенной органом контроля с нарушением установленных ФЗ № 294 требований к ее организации и проведению.

В частности, представляется необходимым наделение органов прокуратуры полномочиями по признанию недействительными полностью или в части актов проверок, а также выдаваемых по результатам мероприятий по контролю обязательных для исполнения предписаний. Предоставление прокурорам такого права позволит более оперативно пресекать вскрытые нарушения закона.

Эти меры, на наш взгляд, будут способствовать повышению уровня защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного и муниципального контроля. ■