

Пути совершенствования законодательства о государственном контроле (надзоре)

Ежедневная практика применения Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Федеральный закон № 294-ФЗ), необходимость принятия действенных мер к неукоснительному соблюдению контролирующими органами требований названного закона, реализация полномочий органов прокуратуры при рассмотрении заявлений о согласовании проведения внеплановых выездных проверок и недопущению их необоснованного проведения, затрагивают вопросы, требующие не только практического, но и теоретического осмысления.

Данная оценка способствует не только развитию практики надзора в комментируемой сфере, но и достижению целей законодательства о государственном контроле (надзоре).

В частности, привлекает внимание способность органов контроля к выявлению нарушений в ходе проверок. Дело в том, что правилами п. 5 ст. 2 и ч. 3 ст. 14 Федерального закона № 294-ФЗ предопределен, по сути, гласный характер мероприятий по контролю.

Однако на практике возникает вопрос, всегда ли возможно достижение задач и целей проверки посредством имеющихся в распоряжении контрольных мероприятий. Напомним, что среди них:

- рассмотрение документов;
- обследование используемых подлежащими проверке лицами при осуществлении деятельности территорий, зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования, подобных объектов, транспортных средств и перевозимых указанными лицами грузов;
- отбор образцов продукции, объектов окружающей среды, объектов производственной среды;
- проведение их исследований, испытаний;
- проведение экспертиз и расследований, направленных на установление причинно-следственной связи выявленного нарушения обязательных требований и (или) требований, установленных муниципальными правовыми актами, с фактами причинения вреда.



С.В. Спирин

Прокурор отдела по надзору за соблюдением прав предпринимателей управления по надзору за соблюдением федерального законодательства прокуратуры Нижегородской области, юрист третьего класса, кандидат юридических наук

Рассмотрим данную проблему на примере проверки соблюдения лицензионных требований при осуществлении розничной торговли лекарственными препаратами для медицинского применения.

Например, сведения о несоблюдении требований к отпуску рецептурных лекарственных препаратов в силу ч. 4 ст. 1 Федерального закона № 294-ФЗ, ч. 1, п. 2 ч. 10, ч. 11 ст. 19 Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» и пп. «г» п. 5 Положения о лицензировании фармацевтической деятельности, утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 22.12.2011 № 1081, могут послужить основанием для проведения внеплановой выездной проверки.

Но провести мероприятие, способное выявить факт реализации без рецепта, например, этанола, контролеры не смогут, поскольку фиксация такого нарушения возможна только при его непосредственном наблюдении.

Аналогичная проблема имеет место при проведении проверок соблюдения требований к розничной продаже алкогольной продукции, установленных запретов розничной продажи табачных изделий.

Стоит заметить, что законодатель предусмотрел изъятия из общего правила, обусловленные характером оснований для проведения проверки.

Так, п. 2 ст. 15 Федерального закона № 294-ФЗ позволяет органу контроля осуществлять внеплановую выездную проверку в отсутствие при ее проведении руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя, если поводом для не послужило поступление информации о причинении вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, а также возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

В связи с этим, представляются обоснованными возможные изъятия, обусловленные характером обязательных требований, составляющих предмет проверки. Целесообразно предусмотреть мероприятие по контролю, которое проводилось бы до информирования проверяемого о его проверке и заключалось в моделировании контролирующим органом ситуации, в которой допускались нарушения, сведения о которых послужили основанием для проверки.

Также, информированность подлежащего проверке лица поднимает вопрос о возможности проведения его проверки в целом.

Речь идет о том, что находя себя в размещенном в сети Интернет плане проверок подлежащее проверке лицо вполне естественно стремится ее избежать.

Это происходит путем изменения мест нахождения проверяемого, его наименования и т.п.

Данные обстоятельства влекут не проведение плановых проверок либо их проведение с нарушением установленных планом сроков.

Следует отметить, что смена проверяемым места нахождения либо наименования не служит основанием для исключения его проверки из плана проверок.

В то же время закон не обязывает контролеров перед началом плановой проверки убеждаться в сохранении подлежащим проверке лицом его места нахождения и наименования.

Данная проблема требует законодательного решения. В связи с чем, возможны несколько вариантов.

В одном случае, сведения, содержащиеся в плане проверок в сети Интернет, могут быть ограничены посредством исключения из них целей и сроков проверок.

В другом – органы контроля должны иметь право вносить изменения в план проверок с целью указания в нем действительных сведений о месте нахож-

дения и наименовании проверяемого лица, а также новых сроков проверки, с информированием об этом органов прокуратуры и последующим проведением проверки в целях исполнения плана, если подлежащее проверке лицо осталось под юрисдикцией такого органа контроля.

И в завершение, затронем проблему недостаточного разграничения оснований для внеплановой проверки, предусмотренных абз. 4 и абз. 5 ч. 7 ст. 360 Трудового кодекса Российской Федерации, что имеет значение для решения вопроса о необходимости согласования проверки с органами прокуратуры.

Речь идет о проверке, инициированной обращением работника о фактах нарушений работодателями требований трудового законодательства. В данном случае нет четкого критерия, позволяющего определить, подлежит проверка согласованию с органом прокуратуры или нет.

На первый взгляд таким критерием является нарушение исключительно прав обратившегося работника. И в таком случае государственная инспекция труда не обязана согласовывать проверку с органом прокуратуры. Но как надлежит оценить основание для проверки, если в обращении идет речь о нарушении только прав такого работника в сфере охраны труда, влекущих возникновение угрозы причинения вреда жизни и здоровью такого работника? Какому из предусмотренных абз. 4 и абз. 5 ч. 7 ст. 360 Трудового кодекса Российской Федерации оснований для проверки будет служить такое обращение, законодательно не определено. Между тем, характер таких нарушений не исключает угрозу и для иных работников соответствующего работодателя, даже если на нее в обращении и не указывается.

На наш взгляд, на лицо непоследовательное применение критериев, определенных, к тому же, по различным основаниям, что противоречит юридической логике.

Полагаем, определяющим должен служить критерий наличия угрозы причинения вреда жизни и здоровью. Независимо от источника сведений о ней и круга работников, подвергающихся угрозе, такая проверка подлежит согласованию с органом прокуратуры. Обращения о фактах нарушений работодателем требований трудового законодательства, не влекущих возникновение угрозы причинения вреда жизни и здоровью работников, будут служить основанием для проверок без согласования с органами прокуратуры.

Резюмируя сказанное, считаем возможным отметить то, что проблемные вопросы применения Федерального закона № 294–ФЗ должны анализироваться не только надзирающим прокурором, но и самими

контролирующими органами. Выводы, следующие из такого анализа, могут служить совершенствованию законодательства о государственном контроле (надзоре). ■