

УДК 346.16

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН «О ЗАЩИТЕ ПРАВ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ И ИНДИВИДУАЛЬНЫХ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) И МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ» И ОСОБЕННОСТИ ЕГО РЕАЛИЗАЦИИ НА ПРАКТИКЕ**RUSSIAN FEDERATION LAW “ON PROTECTION OF LEGAL ENTITIES AND INDIVIDUAL ENTREPRENEURS DURING STATE CONTROL (SUPERVISION) AND MUNICIPAL CONTROL” AND ESPECIALLY ITS PRACTICAL IMPLEMENTATION**©*Брюханова Л. Н.**Башкирский государственный университет
г. Уфа, Россия, Larisadvokat@yandex.ru*©*Bryukhanova L.**Bashkir State University
Ufa, Russia, Larisadvokat@yandex.ru*

Аннотация. В статье рассматриваются процедурные вопросы проведения проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляемых с целью выявления экологических правонарушений, особенности применения Федерального закона от 26.12.2008 г. №294–ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Abstract. The article deals with procedural issues of inspections of legal entities and individual entrepreneurs in order to identify environmental violations, particularly the application of the Federal Law dated 26.12.2008 no. 294–FZ “On the Protection of the rights of legal entities and individual entrepreneurs in the implementation of state control (supervision) and municipal control”.

Ключевые слова: природоохранное законодательство, государственный контроль (надзор), муниципальный контроль, административное правонарушение, административная ответственность, юридическое лицо, индивидуальный предприниматель, плановая и внеплановая проверки.

Keywords: environmental legislation, state control (supervision), municipal control, administrative offense, administrative responsibility, legal entity, individual entrepreneur, scheduled and unscheduled inspections.

При проведении проверок юридических лиц на предмет выявления нарушений природоохранного законодательства, являющихся основанием для привлечения к административной ответственности, подлежит применению Федеральный закон от 26.12.2008 года №294–ФЗ «О защите прав юридических лиц при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», вступивший в силу с 01.05.2009 года (далее Закон №294–ФЗ).

До принятия и введения в действие указанного закона действовал федеральный закон от 08.08.2001 г. №134 «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)».

Закон №294–ФЗ обобщает и конкретизирует отношения, связанные с взаимодействием юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и контролирующих органов. Изменились, в том числе, некоторые принципы этих отношений. Четко сформулированы определения тех понятий, которые фигурируют в старом законе, но до сих пор не были в нем должным образом обозначены. Например, дано определение понятию «проверка» — которой является совокупность проводимых органом государственного (муниципального) контроля в отношении юридического лица мероприятий по контролю для оценки соответствия осуществляемых ими действий, производимых и реализуемых ими товаров (работ, услуг) обязательным требованиям и требованиям, устанавливаемым муниципальными правовыми актами. Проверки подразделяются на плановые и внеплановые, документарные и выездные.

Понятие «государственный контроль (надзор)» представляет собой деятельность контролирующих органов, направленную на предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическими лицами обязательных требований, также это меры по пресечению и устранению последствий нарушений и действия по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований.

Изменено понятие «мероприятие по контролю». Если ранее оно представляло собой открытый список действий должностных лиц по проверке выполнения юридическим лицом обязательных требований закона, осуществлением необходимых исследований и экспертиз, и контролирующий орган сам выбирал, какие это могут быть действия, то сейчас законом дан закрытый перечень действий, которые могут совершаться в ходе мероприятий. И помимо перечисленных в законе, никакие другие действия контролирующих органов не допустимы. К таким действиям относятся: 1) рассмотрение документов юридических лиц; 2) обследование используемых юридическими лицами при осуществлении деятельности территорий, зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования, подобных объектов, транспортных средств и перевозимых грузов; 3) отбор образцов продукции, объектов окружающей и производственной среды; 4) проведение исследований, испытаний, экспертиз отобранных образцов и расследований, направленных на установление причинно-следственной связи выявленного нарушения обязательных требований с фактами причинения вреда.

Совершение проверяющим органом иных действий, не предусмотренных ФЗ №294–ФЗ свидетельствуют о нарушении прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении проверки.

Проверяемое юридическое лицо должно быть извещены о выездной внеплановой проверке не менее чем за 24 часа до ее начала. Проверяющий может прийти без извещения только в одном случае, если причинен или причиняется вред здоровью или жизни человека, либо возникают иные, предусмотренные законом, негативные последствия.

Установлено, что внеплановый контроль (надзор) хозяйствующих субъектов проводится только в случаях:

1) истечения срока исполнения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем ранее выданного предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований и (или) требований, установленных муниципальными правовыми актами;

2) поступления 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 следующих фактах: а) возникновение 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; б) причинение вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия

(памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, а также возникновение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; в) нарушения прав потребителей (в случае обращения граждан, права которых нарушены);

3) на основании приказа (распоряжения) руководителя органа государственного контроля (надзора), изданный в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации.

Закон вводит запрет на проведение дублирующего контроля разными контрольно-надзорными органами в отношении одних и тех же требований, в отношении одного и того же объекта. Кроме этого, детально регламентирует процедуры проведения проверок, в частности сроки их проведения, порядок оформления результатов, а также действия должностных лиц контрольно-надзорных органов и др.

Все плановые проверки проводятся в соответствии с ежегодными планами проведения плановых проверок. За законностью включения плановых проверок в ежегодные планы надзирают органы прокуратуры. Кроме того, органы прокуратуры выступают в роли независимого арбитра при оценке законности отдельных оснований назначения внеплановых выездных проверок.

Федеральный закон достаточно четко и жестко регламентировал то обстоятельство, что о проведении плановой проверки юридическое лицо либо индивидуальный предприниматель должны быть уведомлены контролирующим органом не позднее чем в течение трех рабочих дней до начала ее проведения. Для этого проверяемому субъекту заказным письмом с уведомлением или иным доступным способом должна быть направлена копия распоряжения или приказа руководителя контролирующего органа или его заместителя.

Законом от 26.12.2008 года №294-ФЗ введены новые важные гарантии государственной защиты юридических лиц и индивидуальных предпринимателей:

а) предусматривается перечень грубых нарушений требований закона, являющихся основанием для признания результатов проверки недействительной;

б) устанавливается недопустимость требования о получении юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями разрешений, заключений и иных документов, выдаваемых органами государственной власти, органами местного самоуправления, для начала осуществления установленных Законом №294-ФЗ отдельных видов работ, услуг в случае представления указанными лицами уведомлений о начале осуществления предпринимательской деятельности.

Законом установлен правовой статус экспертов и экспертных организаций, то есть граждан, имеющих специальные знания в соответствующей сфере, привлекаемых контролирующим органом к проведению проверок. Теперь их действия приравниваются к действиям должностных лиц органа государственного контроля (надзора) и воспрепятствование им — равно воспрепятствованию должностному лицу по степени ответственности.

Что касается срока проведения проверки, то в отличие от старого закона, предусматривающего срок не более месяца, новый закон устанавливает срок не более двадцати дней, который может быть продлен только в исключительных случаях.

По результатам проверки составляется акт проверки, на который юридическое лицо или индивидуальные предприниматель вправе представить возражения. Законом предусмотрен случай, при котором акт может быть составлен в срок, не превышающий трех рабочих дней после окончания проверки. Это тот случай, когда для составления акта проверки необходимо получить заключения по результатам проведенных исследований, испытаний, специальных расследований и экспертиз.

Проведение проверки оканчивается, как правило, выдачей юридическому лицу либо индивидуальному предпринимателю предписания, представления. Указанные ненормативные акты подлежат обжалованию в судебные органы либо в порядке подчиненности вышестоящему должностному лицу.

За неисполнение предписания предусмотрена административная ответственность в статье 19.5 КоАП РФ. В связи с этим у юридического лица либо индивидуального предпринимателя, а также должностного лица, имеется лишь два варианта действия после получения предписания либо представления: исполнение, либо обжалование предписания или представления. В случае установления в судебном порядке незаконности выданного предписания, субъект хозяйственной деятельности в области экологических отношений освобождается от его исполнения.

Так, решением Арбитражного суда Республики Башкортостан от 16.06.2015 г. по делу №А07–8662/2015 по заявлению предприятия признано недействительным предписание Управления Федеральной службы по надзору в сфере природопользования Республики Башкортостан в связи с не установлением контролирующим органом в ходе проверки факта нарушения природоохранного законодательства, а именно факта сброса сточных вод на рельеф местности, прилегающей к канализационной насосной станции. Постановлением Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 12.08.2015 г., и постановлением Арбитражного суда Уральского округа от 20.11.2015 г. решение суда первой инстанции оставлено без изменения.

Анализ судебной правоприменительной практики во взаимосвязи с требованиями Федерального закона от 26.12.2008 года №294–ФЗ «О защите прав юридических лиц при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», позволяет сделать вывод о том, что единственным основанием для выдачи предписания является установление государственным органом (контролирующим органом) в ходе проведения проверки факта нарушения законодательства в области охраны окружающей среды.

Указанное согласуется со статьей 17 Федерального закона №294–ФЗ, согласно которой предписание как ненормативный правовой акт, содержащий обязательные для исполнения требования властно–распорядительного характера, выносится только в случае установления при проведении контролирующим органом соответствующей проверки нарушений законодательства в целях их устранения.

При рассмотрении подобной категории споров обязанность доказывания соответствия выданного предписания требованиям закона возлагается на административный орган.

Так, Президиум Высшего Арбитражного суда Российской Федерации постановлением от 13.03.2012 г. №15331/11 отменил судебные акты суда первой, апелляционной и кассационной инстанций об отказе в удовлетворении требований предприятия о признании недействительным предписания по причине недоказанности контролирующим органом осуществления предприятием деятельности в области обращения с отходами, накопления твердых бытовых отходов либо их складирования. Президиум Высшего Арбитражного суда Российской Федерации принял новое решение, которым удовлетворил требования Общества, отменив судебные акты, в связи с нарушением норма материального права, а именно неправильного толкования Федерального закона от 24.06.1998 №89–ФЗ «Об отходах производства и потребления», указав, что, под обращением с отходами следует понимать деятельность по накоплению, сбору, использованию, обезвреживанию, транспортированию, размещению отходов, при этом названные виды деятельности (за исключением накопления отходов) вправе осуществлять специализированные организации, имеющие специальное разрешение (лицензию).

Федеральным законом №294–ФЗ введена новелла, которая представляет собой возможность субъектов предпринимательства подать заявление в суд или в вышестоящий орган, который безусловно обязан отменить результаты проверки в том случае, если она проведена с грубым нарушением установленных рассматриваемых законом требований к ее организации и проведению. Ведь такие результаты не могут являться доказательствами нарушения юридическим лицом обязательных требований.

Законом установлен исчерпывающий перечень грубых нарушений. Это следующие нарушения:

1. если плановая проверка проведена более одного раза в три года;
2. если плановая проверка проведена не на основании ежегодного плана;
3. если субъект предпринимательства уведомлен о проведении внеплановой выездной проверки менее чем за 24 часа до начала ее проведения;
4. если отсутствуют основания к проведению внеплановой выездной проверки, предусмотренные п. 2 ч. 2 ст. 10 закона;
5. если проверка проведена на основании обращения или заявления, не позволяющего установить обратившееся лицо, либо если в таком документе отсутствуют сведения о фактах, представляющих собой основания для проверки, указанные в законе;
6. если внеплановая выездная проверка проведена без согласования с органами прокуратуры в случаях, установленных рассматриваемым законом.
7. если при проверке субъекта малого предпринимательства общий ее срок превысил 50 часов для малого предприятия и 15 часов для микропредприятия в год;
8. если проверка проведена без наличия распоряжения или приказа руководителя контролирующего органа;
9. если в ходе проверки истребованы документы, не относящиеся к предмету проверки;
10. если превышены установленные сроки проведения проверки;
11. если по окончании проведения проверки субъекту предпринимательства не предоставлен один экземпляр акта проверки.

О мерах, принятых в отношении виновных в нарушении законодательства должностных лиц контролирующей орган обязан сообщить в письменной форме юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю права и законные интересы которого нарушены теперь не в месячный срок как ранее, а в десятидневный со дня принятия таких мер.

В анализируемом законе возможности защиты прав у юридических лиц, значительно расширены при оставшемся объеме обязанностей. Законодатель создал систему предупреждения коррупции и злоупотреблений, предусмотрел возможность возникновения различных споров, ситуаций и коллизий, и поэтому более конкретизировал понятия, используемые в старом законе. В общем и целом, данный закон нацелен на облегчение работы субъектам предпринимательства, и при надлежащем его исполнении и добросовестности поведения хозяйствующих субъектов и государственных органов приведет к благоприятным результатам.

Список литературы:

1. Кодекс об административных правонарушениях РФ // ГАРАНТ. Режим доступа: http://base.garant.ru/12125267/1/#block_17#ixzz3VguTZ1Ah (дата обращения 22.12.2015).
2. Федеральный закон от 10.01.2002 г. №7-ФЗ (в ред. от 12.03.2014 г.) «Об охране окружающей среды» // СПС Консультант плюс.
3. Федеральный закон от 26.12.2008 г. №294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СПС Консультант плюс.
4. Постановление Президиума Высшего Арбитражного суда Российской Федерации постановлением от 13.03.2012 г. №15331/11 // СПС Консультант плюс.
5. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 20.11.2015 г. по делу №А07-8662/2015.
6. Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 12.08.2015 г. по делу №А07-8662/2015.
7. Решение Арбитражного суда Республики Башкортостан от 16.06.2015 г. по делу №А07-8662/2015.

References:

1. Kodeks ob administrativnykh pravonarusheniyakh RF. GARANT. Available at: http://base.garant.ru/12125267/1/#block_17#ixzz3VguTZ1Ah, accessed 22.12.2015.
2. Federalnyi zakon ot 10.01.2002 g. no. 7-FZ (v red. ot 12.03.2014 g.) “Ob okhrane okruzhayushchei sredy”. SPS Konsultant plyus.
3. Federalnyi zakon ot 26.12.2008 g. no. 294-FZ “O zashchite prav yuridicheskikh lits i individualnykh predprinimatelei pri osushchestvlenii gosudarstvennogo kontrolya (nadzora) i munitsipalnogo kontrolya”. SPS Konsultant plyus.
4. Postanovlenie Prezidiuma Vysshego Arbitrazhnogo suda Rossiiskoi Federatsii postanovleniem ot 13.03.2012 g. no. 15331/11. SPS Konsultant plyus.
5. Postanovlenie Arbitrazhnogo suda Uralskogo okruga ot 20.11.2015 g. po delu no. A07-8662/2015.
6. Postanovlenie Vosemnadtsatogo arbitrazhnogo apellyatsionnogo suda ot 12.08.2015 g. po delu no. A07-8662/2015.
7. Reshenie Arbitrazhnogo suda Respubliki Bashkortostan ot 16.06.2015 g. po delu no. A07-8662/2015.

*Работа поступила
в редакцию 22.08.2016 г.*

*Принята к публикации
24.08.2016 г.*