

ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ПРАКТИКИ УВЕДОМЛЕНИЯ ПРОКУРОРА О ПРОВЕДЕНИИ ПРОВЕРКИ

Савенкова Дарья Николаевна

студент, Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, РФ, г. Санкт-Петербург

Головко Ирина Ивановна

научный руководитель, канд. юрид. наук, доц., Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, РФ, г. Санкт-Петербург

Российской прокуратуре принадлежит важная роль в обеспечении законности, перед прокурорами при осуществлении надзора за исполнением законов и соблюдением прав и свобод граждан стоят сложные задачи, которые необходимо разрешать наиболее эффективно. Ст. 22 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» [6] наделяет прокуроров широкими полномочиями в рамках проведения проверки, осуществляемой при поступлении в прокуратуру информации о нарушениях.

Только за период с января по июнь 2016 года в органы прокуратуры поступило более 2 млн. обращений, по которым было проведено 26 733 проверки. Количество проверок, по данным Генеральной прокуратуры Российской Федерации, с каждым годом увеличивается [2]. Поэтому для обеспечения эффективности прокурорской деятельности важны полнота правового регулирования и четкие формулировки закона.

Ранее одной из сложностей практики являлись неопределенность в определении формы и порядка уведомления о прокурорской проверке. В соответствии п.1.2 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 28.05.2015 № 265 «О порядке исполнения постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 17.02.2015 № 2-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» [4] прокурор должен информировать о проверке проверяемую организацию в срок не позднее дня проверки. Однако Приказ не указывал форму уведомления и срок его направления (вручения), что влияло на практику осуществления полномочий прокурора. Так, прокуроры использовали запросы о предоставлении документов для одновременного уведомления о проверке, или перед началом проверки уже на месте ее проведения уведомляли проверяемую организацию. В связи с указанным имели место случаи оспаривания привлеченным к ответственности лицом постановления о назначении административного наказания по основанию нарушения п. 1.2 приказа Генерального прокурора Российской Федерации 28.05.2015 № 265.

Так, Арбитражный суд Свердловской области рассмотрел дело по заявлению ЗАО «Уралавторемстроймонтаж» к Уральскому межрегиональному территориальному управлению Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии о признании незаконным и отмене постановления о назначении административного наказания (решение от 21.01.2016 № 17АП-17852/2015-АКу по делу № А60-44122/2015). Суд отклонил довод заявителя о том, что прокуратурой в нарушение п. 1.2 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 28.05.2015 № 265 до сведения общества не была доведена информация о начале проверки, поскольку не установил обстоятельств, свидетельствующих, что это не позволило административному органу объективно, полно и всесторонне рассмотреть материалы административного дела либо привело к существенному нарушению прав общества.

К такому же выводу пришел Семнадцатый арбитражный апелляционный суд (постановление от 21.01.2016 по делу № 17АП-17852/2015-АКу). Суд отметил, что проверка автозаправочной станции проводилась прокурором в рамках Закона «О прокуратуре Российской Федерации», положения и требования Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [7] в данном случае не применимы. В связи с чем, доводы о неизвещении о проведении проверки несостоятельны. Недоведение соответствующей информации о начале проверки не расценили как обстоятельство, приведшее к существенному нарушению прав общества либо не позволившее объективно и полно рассмотреть материалы дела.

Таким образом, надлежит сделать вывод о том, что суды признавали несостоятельными доводы о не извещении прокурором в качестве нарушения прав проверяемых лиц, не рассматривали такое нарушение как обстоятельство, которое не позволило объективно, полно и всесторонне рассмотреть материалы дела уполномоченным органом, но определяли недоведение информации о начале проверки нарушением п. 1.2 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 28.05.2015 № 265.

Проанализировав практику осуществления уведомления в соответствии с Федеральным законом от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», надлежит сделать вывод, что суды признают неуведомление проверяемой организации грубым нарушением, которое влечет недействительность результатов проверки.

Так, Девятнадцатый арбитражный апелляционный суд в постановлении от 27.01.2012 по делу № А35-11214/2011 согласился с судом первой инстанции и указал, что административным органом при проведении проверки исполнения предписания допущено нарушение ч. 16 ст. 10 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ, согласно которой о проведении внеплановой выездной проверки, за исключением внеплановой выездной проверки, основания проведения которой указаны в п. 2 ч. 2 настоящей статьи, объект контроля уведомляется органом контроля (надзора) не менее чем за двадцать четыре часа до начала ее проведения. Суд посчитал, что получение уведомления Обществом в день проведения проверки нарушает ч. 16 ст. 10 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ, хотя уведомление было направлено за 4 дня до проверки. Указанное нарушение, установленное судом, определено им как грубое, и влечет недействительность результатов проверки.

Таким образом, сходные по сути нарушения судами оценивались различным образом по причине нераспространения Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ на прокурорские проверки.

По смыслу п. 1.2 Приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 28.05.2015 № 265 прокурор должен сообщать о проверке ранее ее проведения, и сообщение о проверке в момент начала ее проведения противоречило указанной норме. Действительно, если прокурор сообщает о проверке в момент начала проверки, зачем тогда нужно уведомление?

Следующим затруднением для осуществления правоприменительной деятельности является отсутствие единой формы уведомления. Предположим, что уведомление может быть либо письменным, либо устным. Рассмотрим особенности этих форм уведомления.

Устное уведомление представляется недостаточно приемлемым способом, т.к. в суде невозможно представить доказательства его наличия. Так, в ст. 56 ГПК РФ [1] и иных процессуальных кодексах содержится правило, что стороны должны доказывать факты, на которые они ссылаются, однако доказать факт устного уведомления руководителя проверяемой организации о проверке затруднительно, и применение устного уведомления нецелесообразно. Даже если воспользоваться распечаткой телефонных звонков, можно доказать только то, что прокурор звонил, а не то, что он сообщил о предстоящей проверке. Возможно, использование в данном случае разных технических средств, таких как, например, диктофон, помогло бы разрешить сомнения в суде.

Письменная форма уведомления способна решить большинство проблем практики, т.к. уведомление направлялось заказным письмом или с нарочным (вручалось лично под роспись), что исключало бы возможность привлеченного к ответственности лица сослаться на неуведомление о проверке. Однако применение письменного уведомления необходимо четко регламентировать, определив единый порядок и сроки уведомления. Несомненно, можно отправлять уведомление о проверке с нарочным, но данный способ влечет соответствующие траты на бензин (проезд). Кроме того, если отправлять уведомление по почте, то уведомление не может считаться надлежащим, если было получено организацией после начала проведения проверки, так как определяющее значение в указанном случае имеет момент получения организацией соответствующего уведомления.

Можно также рассмотреть уведомление с помощью электронного документа с электронной подписью. Данный способ, скорее всего, был бы эффективным, но не у всех организаций электронный адрес находится в открытом доступе. Стоит сказать, что в соответствии с Федеральным законом от 03.07.2016 № 277-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [5] п. 16 ст. 10 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ дополнен способом уведомления о проверке с помощью электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью и направленного по адресу электронной почты юридического лица, индивидуального предпринимателя, если такой адрес содержится соответственно в едином государственном реестре юридических лиц.

В связи с утратой силы приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 28.05.2015 № 265 появилась неопределенность в вопросе необходимости уведомления. Новая редакция Закона «О прокуратуре Российской Федерации» от 07.03.2017 не дает ответ, нужно ли уведомлять организацию о будущей проверке и каким должно быть уведомление. В то же время ч. 11 ст. 21 Закона «О прокуратуре Российской Федерации» устанавливает, что руководитель или иной уполномоченный представитель проверяемого органа (организации) уведомляется о продлении (приостановлении, возобновлении) срока проведения проверки в течение двух дней со дня принятия соответствующего решения.

Тем не менее, в связи с новым приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 17.03.2017 № 172 «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора в связи с принятием Федерального закона от 07.03.2017 № 27-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» [3] появился новый документ прокурора «Решение о проведении проверки». В утвержденной приказом форме решения есть графа «Довести настоящее решение до сведения руководителя (иного уполномоченного представителя)». Таким образом, полагаем, что решение прокурора необходимо предъявлять в начале проведения проверки.

На наш взгляд, доведение решения до сведения руководителя (иного уполномоченного представителя) возможно следующими способами.

Наиболее целесообразным способом при выездной проверке является вручение нарочным под роспись руководителя организации в начале проведения проверки. Данный способ отвечает требованиям неожиданности и эффективности, т.к. у руководства организации нет возможности скрыть от прокурора нарушения, допущенные в ходе их деятельности. Кроме того, у организации не будет возможности сослаться на недоставление до нее решения о проведении проверки. Представляется, данный способ нецелесообразен при проведении проверки камерального характера.

Вторым способом является направление заказным письмом решения о проведении проверки совместно с запросом на предоставление необходимых документов. Это предоставляет прокурору возможность осуществлять проверку с выездом по месту организации и без выезда в организацию, что экономит время работников прокуратуры. Однако при этом не исключено сокрытие документов проверяемыми организациями.

Таким образом, приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 17.03.2017 №172

подтвердил необходимость уведомления проверяемой организации (органа), установив специальную форму – решение. По нашему мнению, уведомление должно производиться с помощью двух наиболее целесообразных способов в зависимости от вида проверки, т.е. непосредственно до начала выездной проверки вручение решения под роспись или направление решения и запроса о предоставлении информации (необходимых документов) с помощью заказного письма при проведении камеральной проверки.

Список литературы:

1. «Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации» от 14.11.2002 № 138-ФЗ. Справочно-правовая система «Консультант Плюс» (дата обращения 05.06.2017).
2. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 17.03.2017 № 172 «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора в связи с принятием Федерального закона от 07.03.2017 № 27-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации». Справочно-правовая система «Консультант Плюс» (дата обращения 05.06.2017).
3. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 28.05.2015 № 265 «О порядке исполнения постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 17.02.2015 № 2-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». Справочно-правовая система «Консультант Плюс» (дата обращения 05.06.2017).
4. Сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации – [Электронный ресурс] – Режим доступа – URL: <http://genproc.gov.ru/stat/data/> (дата обращения: 01.06.2017).
5. Федеральный закон от 03.07.2016 № 277-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Справочно-правовая система «Консультант Плюс» (дата обращения 05.06.2017).
6. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации». Справочно-правовая система «Консультант Плюс» (дата обращения 01.06.2017).
7. Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. Справочно-правовая система «Консультант Плюс» (дата обращения 01.06.2017).