

# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

59-Г01-10

Дело № \_\_\_\_\_

## ОПРЕДЕЛЕНИЕ

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации в составе председательствующего Кнышева В.П.,

судей Горохова Б. А., Харланова А.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании 9 ноября 2001 г. по кассационному протесту прокуратуры Амурской области на решение Амурского областного суда от 3 сентября 2001 года дело по заявлению заместителя прокурора Амурской области о признании противоречащей федеральному законодательству и частично недействующей ст. 13 закона Амурской области «О торговле в Амурской области».

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Горохова Б.А., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Власовой Т.А., поддержавшей кассационный протест, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

### УСТАНОВИЛА :

статья 13 закона Амурской области «О торговле в Амурской области» (в редакции закона Амурской области от 31.10.2000 г. № 266-ОЗ «О внесении изменений и дополнений в закон Амурской области «О торговле в Амурской области») предусматривает, что контроль за осуществлением торговой деятельности на территории области и привлечение к ответственности за нарушения в сфере торговой деятельности осуществляются в соответствии с законодательством Российской Федерации и области.

Контроль за торговой деятельностью осуществляют:

государственные органы и должностные лица, наделенные контрольными полномочиями, в соответствии с законодательством Российской Федерации

в пределах своей компетенции и в порядке, определяемом основными требованиями к работе торговой сети;

органы местного самоуправления, в компетенцию которых входит регулирование торговой деятельности.

Оказание контролирующими органами платных услуг производится на основании законодательства Российской Федерации.

Взаимодействие федеральных контролирующих органов и других органов, наделенных в соответствии с законодательством Российской Федерации полномочиями по осуществлению контроля в сфере торговой деятельности на территории области, осуществляет уполномоченный орган.

Плановые и другие виды проверок деятельности торговых объектов осуществляются работниками контролирующих органов при предъявлении служебного удостоверения и направления на проведение проверки, выданного контролирующим органом, с указанием даты проверки и цели ее проведения, скрепленного подписью ответственного лица и печатью организации.

Результаты проверок фиксируются в установленном порядке в книге инспекторских проверок и доводятся до руководителя торгового объекта (торгового предприятия).

Кроме контролирующих органов, за работой торговых организаций и предприятий осуществляют общественный контроль общественные организации (ассоциации, союзы и другие) в соответствии с Законом Российской Федерации «О защите прав потребителей».

Действия органов и лиц, осуществляющих проверку, могут быть обжалованы в судебном порядке».

Заместитель прокурора Амурской области обратился в суд с заявлением о признании противоречащей федеральному законодательству и частично недействующей ст. 13 закона Амурской области «О торговле в Амурской области», ссылаясь на то, что она не отвечает требованиям федерального законодательства, поскольку содержит в себе норму, регулиующую порядок проведения проверок специалистами контролирующих органов и предусматривающую наличие у этих органов при осуществлении проверок торговых организаций не только служебного удостоверения, но и направления на проведение проверок, с указанием даты и цели её проведения.

Между тем контролирующие органы федерального уровня входят в систему государственных органов исполнительной власти. В соответствии с п. «г» ст. 71 Конституции Российской Федерации регламентация порядка их организации и деятельности находится в исключительном ведении Российской Федерации.

Полномочия Госторгинспекции определены в «Положении о государственной инспекции по торговле, качеству товаров и защите прав потребителей», утвержденном Постановлением Правительства РФ от 14.07.1997 г. № 866. Согласно п. 7 названного Положения Госторгинспекция

гласно п.7 названного Положения Госторгинспекция имеет право беспрепятственного доступа с целью проведения проверок на торговых и промышленных предприятиях независимо от форм собственности и ведомственной принадлежности.

Обязав контролирующие органы оформлять направления на проведение ими проверок, Амурский областной Совет народных депутатов, по мнению прокурора, вышел за пределы своих полномочий.

Решением Амурского областного суда от 3 сентября 2001 г. заявление прокурора было оставлено без удовлетворения.

В кассационном протесте прокурора поставлен вопрос об отмене решения, как вынесенного с нарушением норм материального права.

Проверив материалы дела, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации оснований для удовлетворения кассационного протеста прокурора не усматривает.

В соответствии с п. «г» ст. 71 Конституции Российской Федерации вопросы регламентации порядка организации и деятельности федеральных контролирующих органов, входящих в систему государственных органов исполнительной власти, находятся в исключительном ведении Российской Федерации.

Постановлением Правительства РФ от 14.07.97.Г. № 866 утверждено Положение «О государственной инспекции по торговле, качеству товаров и защите прав потребителей», согласно п.7 которого Госторгинспекция имеет право беспрепятственного доступа с целью проведения проверок на торговых и промышленных предприятиях независимо от форм собственности и ведомственной принадлежности.

Данная норма вступившим в законную силу решением Верховного Суда Российской Федерации от 18 сентября 2001 г. по делу № ГКПИ 2001-1117 по заявлению ООО «Витака» признана соответствующим федеральному законодательству.

Кроме того, 21.12.2000 г. Правительство РФ приняло постановление № 987 «О государственном надзоре и безопасности пищевых продуктов», которым установлено, что государственный надзор и контроль в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов осуществляется в том числе и государственной инспекцией по торговле, качеству товаров и защите прав потребителей Российской Федерации и её территориальными органами, в частности, за соответствием государственным стандартам качества, упаковки, маркировки, информации и продукции, реализуемой в торговле, качества услуг, оказываемых в сфере торговли и сфере общественного питания, а также за соблюдением правил продажи отдельных видов товаров, правил оказания услуг в сфере общественного питания.

Этим же Постановлением утверждено Положение «О государственном надзоре и контроле в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов», п.9 которого проверки и расследования осуществляются должност-

ными лицами и специалистами органов госнадзора и контроля по вопросам, относящимся к их компетенции, в соответствии с методическими и инструктивными документами, утвержденными в установленном порядке органами государственного надзора и контроля, а в соответствии с п. 12 эти лица могут посещать с целью проверки территории и помещения только во время исполнения ими служебных обязанностей и при предъявлении служебных удостоверений.

Суд правильно указал в решении на то, что нормативные правовые акты Правительства РФ регулируют вопросы организации и порядка осуществления контрольных функций федеральными контролирующими органами в области торговли, обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов. Эти акты, действительно, не предусматривают предъявления надлежаще оформленного решения компетентного контролирующего органа о проведение проверки.

Из этого суд сделал вывод о том, что оспариваемая ст. 13 закона Амурской области № 226-ОЗ, предусматривающая при проведении проверки необходимость предъявление направления на её проведение, выданного контролирующим органом, с указанием даты проверки и цели её проведения, скрепленного подписью ответственного лица и печатью организации, выходит за пределы компетенции регионального законодателя.

Этот вывод суда, равно как и довод кассационного протеста о том, что оспариваемая правовая норма областного закона противоречит федеральному законодательству, обоснованными быть признаны не могут.

В силу п. «б» ст. 72 Конституции Российской Федерации вопросы защиты прав и свобод человека и гражданина отнесены к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Распоряжение (приказ) о проведении мероприятия по контролю либо его заверенная печатью копия предъявляется должностным лицом, осуществляющим мероприятие по контролю, руководителю или иному должностному лицу юридического лица, либо индивидуальному предпринимателю одновременно со служебным удостоверением.

Такая же норма закреплена и в оспариваемом прокурором нормативном правовом акте Амурской области, в связи с чем доводы протеста о противоречии содержания ст. 13 закона Амурской области федеральному законодательству является необоснованным.

Подпунктом «а» пункта 7 положения «О государственной инспекции по торговле, качеству товаров и защите прав потребителей Министерства внешних экономических связей и торговли Российской Федерации», утвержденного Постановлением Правительства РФ от 14.07.97 № 866, предусмотрено, что Госторгинспекция имеет право беспрепятственного доступа на торговые и промышленные предприятия независимо от форм собственности и ведомственной принадлежности. Данная норма определяет права Госторгинспекции как органа, а не регулирует вопросы деятельности инспектора и не закрепляет право

инспектора Госторгинспекции осуществлять проверку без соответствующего документа (направления, поручения и т.д.), подтверждающего его полномочия на проведение проверки. Таким образом, довод протеста о том, что, обязав контролирующие органы оформлять направления на проведение ими проверок. Амурский областной Совет народных депутатов вышел за пределы своей компетенции, является необоснованным

Частью 6 статьи 7 Федерального закона от 02.01.2000 № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов» установлено, что к полномочиям субъектов Российской Федерации относится «организация контроля за качеством пищевых- продуктов, материалов и изделий, изготавливаемых и находящихся в обороте на территориях субъектов Российской Федерации». Пунктом 9 Постановления Правительства РФ от 21.12.2000 № 987 «О государственном надзоре и контроле в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов» определено, что проверки и расследования осуществляются должностными лицами и специалистами органов государственного надзора и контроля по вопросам, относящимся к их компетенции, в соответствии с методическими и инструктивными документами, утвержденными в установленном порядке органами государственного надзора и контроля.

В пункте 1.5 Инструкции от 29.04.96 № 4 «О порядке инспектирования предприятий торговли, общественного питания и промышленности», утвержденной приказом Управления Государственной инспекции по торговле, качеству товаров и защиты прав потребителей Комитета Российской Федерации по торговле, установлено, что методом осуществления инспекционного контроля являются проверки, которые проводятся в соответствии с планами работ, заданиями и поручениями Управления Госторгинспекции.

В области контроля (финансов, стандартизации и др.) органами государственного надзора и контроля установлены аналогичные нормы, так, п. 8 инструкции «О порядке проведения ревизии и проверки контрольно-ревизионными органами Министерства финансов Российской Федерации», утвержденной приказом Министерства финансов РФ от 14.04.2000 № 42н, и п.2.5 Порядка проведения Госстандартом России государственного контроля и надзора за соблюдением обязательных требований государственных стандартов, правил обязательной сертификации и за сертифицированной продукцией (работами, услугами), утвержденного приказом Госстандарта России от 30.12.93 № 239, предусмотрено соответственно, что на проведение каждой ревизии участвующим в ней работникам выдается специальное удостоверение и что по прибытии на проверку предъявляется руководителю субъекта хозяйственной деятельности уведомление на проведение проверки.

Норма, предусмотренная в ст. 13 закона Амурской области от 18.01.96 № 60-03 «О торговле в Амурской области» (в ред. Закона от 31.10.2000 № 266-03) в части предъявления направления на проведение проверки, не создает никаких препятствий, затруднений при проведении проверок, а направление на прове-

дение проверки является лишь одним из необходимых документов и составляется предварительно, что проведению проверки никак не мешает и ее не затрудняет.

Довод о том, что областной Совет народных депутатов вышел за пределы своей компетенции, обязав контролирующие органы оформлять направления на проведение проверок, со ссылкой на п. «г» статьи 71 Конституции Российской Федерации необоснованна потому что проверки осуществляются при предъявлении направления на проведение проверки. Указанной нормой областной Совет не устанавливал порядок организации и деятельности контролирующего органа, а лишь констатировал необходимость предъявления направления на проверку на основании вышеуказанных нормативных документов.

Кроме того, суд правильно указал на то, что 11 августа 2001 года вступил в силу Федеральный закон от 08.08.2001 № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)», где в пункте 1 статьи 7 предусмотрено, что в распоряжении (приказе) о проведении мероприятия по контролю указываются номер и дата распоряжения о проведении мероприятия по контролю, цели, задачи и предмет проводимого мероприятия и др. Указанный Закон закрепил существовавшую ранее в иных нормативных актах органов государственного надзора и контроля правовую норму. Принятая в областном законе в статье 13 норма в части необходимости предъявления направления на проведение проверки не противоречила федеральному законодательству и не противоречит ему на день рассмотрения спора.

На основании п. 1 ст. 305, ст. ст. 306, 311 ГПК РСФСР, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации,

ОПРЕДЕЛИЛА :

решение Амурского областного суда от 3 сентября 2001 года оставить без изменения, кассационный протест прокурора - без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи

Копия верна:  
 ответственный секретарь  
 Верховного Суда РФ