

**АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ КАМЧАТСКОГО КРАЯ**  
**ГЛАВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ**  
**ПО ПРАВОВОМУ ОБЕСПЕЧЕНИЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**  
**ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ КАМЧАТСКОГО КРАЯ**

683040, г. Петропавловск-Камчатский, пл. Ленина, 1 каб. 452, тел. 42-02-19  
исх. № 53 от «05» апреля 2017 г.

---

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**  
**НА ПРОЕКТ ЗАКОНА КАМЧАТСКОГО КРАЯ**  
**«О порядке осуществления ведомственного контроля за соблюдением**  
**трудового законодательства и иных нормативных правовых актов,**  
**содержащих нормы трудового права, в Камчатском крае»**

Рассмотрев проект закона Камчатского края «О порядке осуществления ведомственного контроля за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, в Камчатском крае» (далее – законопроект), внесенный Губернатором Камчатского края в порядке законодательной инициативы (исх. от 20.03.2017 № 37-1167), отмечаем следующее.

Законопроект разработан в пределах полномочий органов государственной власти Камчатского края в соответствии со статьей 353<sup>1</sup> Трудового кодекса Российской Федерации, согласно которой **ведомственный контроль за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, в подведомственных организациях осуществляется федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления в порядке и на условиях, определяемых законами Российской Федерации и законами субъектов Российской Федерации.**

Вместе с тем к законопроекту имеются следующие замечания.

Согласно статье 1 законопроект **устанавливает порядок и условия осуществления исполнительными органами государственной власти Камчатского края и органами местного самоуправления муниципальных образований в Камчатском крае (далее – уполномоченные органы) ведомственного контроля за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, в подведомственных им организациях.**

С учетом статьи 353<sup>1</sup> Трудового кодекса Российской Федерации, а также статьи 1 законопроекта, определяющей предмет его регулирования, предлагаем уточнить наименование законопроекта, изложив его, как вариант, следующим образом: *«О порядке и условиях осуществления ведомственного контроля за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, в Камчатском крае»* или *«О*

*ведомственном контроле за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, в Камчатском крае».*

Рассматривая статью 3 законопроекта, которой определяются основные понятия, используемые в законопроекте, отмечаем следующее.

Учитывая единство правовой природы ведомственного и государственного контроля, полагаем, что положения законопроекта находятся во взаимосвязи с положениями Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». В связи с этим с учетом предмета регулирования законопроекта необходимость в закреплении в нем понятий «ведомственный контроль» и «мероприятия по ведомственному контролю», полагаем, отсутствует, а в случае закрепления указанных понятий в законопроекте полагаем необходимым обеспечить их согласованность с понятийным аппаратом указанного федерального закона.

Оценивая определение понятия «подведомственная организация», предложенное пунктом 3 рассматриваемой статьи законопроекта, согласно которому подведомственная организация – учреждение, предприятие, в отношении которого уполномоченный орган осуществляет **соответственно** функции и полномочия учредителя, права собственника имущества, отмечаем отсутствие его правовой ценности ввиду нижеследующего.

С учетом абзаца первого пункта 3 статьи 26<sup>11</sup> Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» предложенная формулировка в части употребления слова «соответственно» представляется некорректной, а в отношении осуществления уполномоченными органами функций и полномочий учредителя подведомственных им организаций излишней.

Более того, в нормативных правовых актах Камчатского края наряду с формулировкой «подведомственные организации» в том же значении употребляется формулировка «организации, находящиеся в ведении», в связи с этим закрепление понятия «подведомственная организация» в законопроекте нецелесообразно в целях исключения коллизии с положениями нормативных правовых актов Камчатского края, использующих иную формулировку.

С учетом вышеизложенного полагаем, что необходимость в понятийном регулировании, предложенном законопроектом, отсутствует.

Статьей 4 законопроекта регулируются вопросы **организации и проведения ведомственного контроля.**

Согласно части 1 указанной статьи мероприятия по ведомственному контролю проводятся в форме плановых и внеплановых проверок.

Вместе с тем с учетом статьи 1 и пункта 2 статьи 3 законопроекта предлагаем часть 1 рассматриваемой статьи изложить, как вариант, следующим образом:

*«1. Ведомственный контроль осуществляется уполномоченными органами посредством организации и проведения плановых и внеплановых проверок соблюдения подведомственными организациями трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права.»*

Одновременно предлагаем наименование статьи 4 законопроекта изложить, как вариант, следующим образом: **«Организация осуществления ведомственного контроля»**.

В целях смыслового уточнения и устранения падежной несогласованности в абзаце первом части 3 статьи 4 законопроекта предлагаем, как вариант, первое и второе предложение объединить и изложить в следующей редакции: **«Плановые проверки проводятся на основании плана проведения проверок (далее – план), ежегодно утверждаемого руководителем уполномоченного органа до 20 ноября года, предшествующего году проведения плановых проверок.»**

В пункте 1 части 3 указанной статьи отмечаем дефектность формулировки **«соблюдением которыми** требований трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, **подлежит плановым проверкам»**, в целях устранения которой указанные слова предлагаем, как вариант, заменить словами *«в отношении которых планируется ведомственный контроль»*.

В пунктах 2 и 3 части 3 статьи 4 законопроекта слово *«каждой»* предлагаем исключить.

В соответствии с пунктом 4 части 3 статьи 4 законопроекта в плане проведения проверок указывается наименование уполномоченного органа, осуществляющего конкретную плановую проверку.

Вместе с тем указание в плане проведения проверок наименования уполномоченного органа, проводящего плановую проверку, представляется нецелесообразным, поскольку указанный план утверждается руководителем уполномоченного органа (см. абзац первый части 3 названной статьи). В связи с этим пункт 4 предлагаем исключить из части 3 статьи 4 законопроекта как излишнее уточнение.

В абзаце шестом части 3 статьи 4 законопроекта слова *«руководителем уполномоченного органа»* предлагаем исключить как излишнее уточнение.

В части 4 статьи 4 законопроекта, согласно которому изменения в план вносятся распоряжением руководителя уполномоченного органа и доводятся до сведения заинтересованных лиц в течение 10 дней со дня издания указанного распоряжения в порядке, установленном **абзацем седьмым настоящей части**, ссылка на абзац седьмой части 4 статьи 4 законопроекта является неверной.

Более того, в указанной норме законопроекта **не указаны основания для внесения изменений в план проведения проверок**, что может быть расценено как коррупциогенный фактор, предусмотренный подпунктом «а» пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 (**«широта дискреционных полномочий»**).

Кроме того, указание на правовой акт, которым вносятся изменения в план проведения проверок, излишне, поскольку изменения вносятся в том же порядке, в котором утверждается план.

В части 5 статьи 4 законопроекта устанавливаются случаи проведения внеплановых проверок, в целях уточнения смыслового содержания которых, а также в целях обеспечения правовой определенности и стилистического улучшения норм предлагаем часть 5 изложить, как вариант, следующим образом:

*«5. Внеплановые **проверки проводятся** в случаях:*

*1) поступления в **уполномоченный орган обращений граждан и организаций, информации** от органов государственной власти, органов местного самоуправления муниципальных образований в Камчатском крае, из **средств массовой информации о фактах нарушения подведомственной организации** трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права;*

*2) истечения срока **устранения** подведомственной организацией выявленных нарушений трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, **установленного** в акте предыдущей проверки.»* и одновременно статью 4 законопроекта дополнить частью 6 следующего содержания:

*«6. **Обращения, указанные в пункте 1 части 5 настоящей статьи, не позволяющие установить лицо, обратившееся в уполномоченный орган, не могут служить основанием для проведения внеплановой проверки.»***

Кроме того, в пункте 1 части 5 статьи 4 законопроекта регулируются также вопросы принятия решения о проведении или об отказе в проведении внеплановой проверки.

По смыслу указанного регулирования не усматривается, что единственным основанием для отказа в проведении внеплановой проверки является невозможность установления лица, обратившегося в уполномоченный орган. Однако иные основания отказа в проведении внеплановой проверки в рассматриваемой норме не названы. В связи с этим предложенное регулирование представляется дефектным, поскольку допускает возможность произвольного усмотрения уполномоченного органа по принятию решения проводить проверку или нет. Указанное, в свою очередь, может быть расценено как коррупциогенный фактор, предусмотренный подпунктом «а» пункта 3 вышеназванной Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов («**широта дискреционных полномочий**»).

С учетом содержания статьи 5 законопроекта предлагаем наименование указанной статьи после слова «Порядок» дополнить словами «*организации и*».

В целях уточнения пункт 2 части 2 указанной статьи после слова «должности» следует дополнить словами «*должностного лица или*».

Согласно части 3 статьи 5 законопроекта заверенная печатью копия распоряжения вручается под расписку должностным лицом уполномоченного органа, проводящим проверку, руководителю или уполномоченному

представителю подведомственной организации одновременно с предъявлением документов, подтверждающих полномочия на проведение проверки.

О проведении плановой проверки подведомственная организация уведомляется уполномоченным органом за три рабочих дня до начала ее проведения посредством направления копии распоряжения.

Предварительное уведомление подведомственной организации о начале проведения внеплановой проверки не требуется.

Оценивая указанные положения законопроекта, отмечаем их логическую дефектность, поскольку сначала предусматривается вручение должностным лицом уполномоченного органа копии распоряжения о проведении проверки руководителю или уполномоченному представителю подведомственной организации (абзац первый части 3 статьи 5 законопроекта), а потом речь идет о предварительном уведомлении подведомственной организации о начале проведения проверки (абзацы второй и третий).

Кроме того, абзац первый части 3 рассматриваемой статьи страдает неопределенностью, связанной с отсутствием ясности относительно момента вручения копии распоряжения о проведении проверки. В целях обеспечения определенности и согласованности правового регулирования полагаем необходимым момент вручения копии распоряжения о проведении проверки увязать с датой начала ее проведения (см. пункт 7 части 2 статьи 5 законопроекта).

В целях обеспечения логической последовательности рассматриваемых положений законопроекта предлагаем абзацы второй и третий объединить и расположить в части 3 статьи 5 законопроекта, а положения абзаца первого закрепить в части 4 указанной статьи.

Также отмечаем правовую неопределенность в абзаце первом части 3 рассматриваемой статьи в части слов **«документов, подтверждающих полномочия на проведение проверки»**, поскольку из содержания законопроекта не ясно, какие документы, кроме распоряжения руководителя уполномоченного органа о проведении проверки, подтверждают полномочия должностных лиц уполномоченного органа на ее проведение.

Кроме того, в названной норме не указано, каким образом направляется копия распоряжения о проведении проверки.

В целях уточнения в абзаце втором части 3 статьи 5 законопроекта слова «за три рабочих дня» предлагаем заменить словами *«не позднее чем за три рабочих дня»*.

В части 4 статьи 5 законопроекта слово *«только»* предлагаем исключить.

Рассматривая абзац второй части 5 рассматриваемой статьи, согласно которому в **исключительных** случаях, связанных с получением дополнительной информации, проведением экспертизы, на основании **мотивированного предложения** должностного лица (**должностных лиц**) уполномоченного органа, проводящего (**проводящих**) проверку, срок проведения проверки продлевается руководителем уполномоченного органа, но не более чем на 20 рабочих дней, отмечаем следующее.

Указанное положение законопроекта разработано по аналогии с частью 3 статьи 13 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Вместе с тем употребление в рассматриваемой норме законопроекта формулировки «в **исключительных** случаях» с учетом содержания части 5 статьи 5 законопроекта в целом представляется дефектным, поскольку возникает неопределенность с точки зрения обязательной квалификации возникающих случаев как исключительных, что, в свою очередь, полагаем, может быть расценено как «широта дискреционных полномочий» (коррупциогенный фактор, предусмотренный подпунктом «а» пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96). В связи с изложенным слово «*исключительных*» предлагаем исключить из абзаца второй части 5 статьи 5 законопроекта.

Кроме того, в рассматриваемой норме содержится неопределенность в части слов «на основании **мотивированного предложения** ... **должностных лиц**..., **проводящих проверку**», которая может повлечь проблемы при правоприменении, поскольку не ясно, кем готовится мотивированное предложение и кем оно подписывается в случае, когда в проверке участвует группа должностных лиц уполномоченного органа. В связи с указанным требуется уточнение указанного правового регулирования.

Одновременно в целях уточнения смыслового содержания в абзаце втором части 5 статьи 5 законопроекта предлагаем слово «получением» заменить словами «**необходимостью получения**», слово «проведением» заменить словом «**проведения**».

В части 6 статьи 5 законопроекта в целях уточнения предлагаем слова «руководителя, иного» заменить словами «**руководителя или**», в целях обеспечения падежной согласованности слово «относящуюся» следует заменить словом «**относящимся**».

В пункте 5 статьи 6 законопроекта слово «превышать» предлагаем заменить словом «**нарушать**».

В части 2 статьи 7 законопроекта предлагаем:

- в целях уточнения пункт 4 изложить, как вариант, следующим образом:  
«4) **фамилии, имена, отчества и должности должностного лица или должностных лиц, проводивших проверку;**»;
- в целях обеспечения падежной согласованности в пункте 5 слово «присутствовавшего» заменить словом «**присутствовавших**»;
- пункт 7 после слов «характере и» дополнить предлогом «**о**»;
- в пункте 8 предлог «**для**» исключить;
- в целях обеспечения падежной согласованности в пункте 9 слово «присутствовавшего» заменить словом «**присутствовавших**», слова «его подписи» заменить словами «**их подписей**».

В частях 3 и 4 статьи 7 законопроекта после слов «в деле» предлог «у» предлагаем исключить.

В целях обеспечения универсальности правового регулирования и исключения практической коллизии предлагаем в части 4 статьи 7 законопроекта слова «после дня завершения проверки» заменить словами «со дня получения экспертного заключения», поскольку в случае, когда для составления акта проверки необходимо получить экспертное заключение, срок составления акта проверки, полагаем, должен исчисляться не со дня окончания проверки, а со дня получения экспертного заключения.

Согласно части 5 статьи 7 законопроекта информация о выявленных по результатам проверки нарушениях уполномоченным органом направляется в территориальный орган федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на проведение федерального государственного надзора за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, в течение 15 рабочих дней со дня окончания проверки.

Указанное правовое регулирование не согласуется со статьей 8 законопроекта, в соответствии с которой выявленные в ходе проверки нарушения подлежат устранению, и, кроме того, свидетельствует об ограничении последствий результатов проведения ведомственного контроля, поскольку не учитывает, что в случае выявления нарушений трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, к виновным лицам могут быть применены меры дисциплинарного воздействия, а в случае выявления нарушений, которые содержат признаки состава административного правонарушения или уголовного преступления, материалы проверки направляются в компетентные органы.

Более того, указанное регулирование предусматривает наделение федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление федерального государственного надзора за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, полномочиями по рассмотрению информации о выявленных в ходе осуществления ведомственного контроля нарушениях и применению мер реагирования, что не согласуется с положениями федерального законодательства, в соответствии с которыми вышеназванный федеральный орган при осуществлении своих полномочий руководствуется федеральными нормативными правовыми актами. В указанной части предложенное частью 5 статьи 7 законопроекта правовое регулирование, полагаем, может быть расценено как превышение полномочий регионального законодателя, и отнесено к коррупциогенному фактору, предусмотренному подпунктом «д» пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (**«принятие нормативного правового акта за пределами компетенции»**).

Вышеизложенное свидетельствует о концептуальной дефектности предложенного частью 5 статьи 7 законопроекта правового регулирования, в связи с чем часть 5 статьи 7 законопроекта предлагаем исключить.

Статьей 8 законопроекта регулируются вопросы устранения нарушений, выявленных при проведении проверки.

Предложенное указанной статьей правовое регулирование представляется неполным, поскольку в статье не содержится положений, предусматривающих составление плана устранения выявленных нарушений, возможность представления руководителем подведомственной организации возражений в случае несогласия с результатами поверки, изложенными в акте проверки.

Кроме того, в целях обеспечения падежной согласованности в указанной статье слово «обязан» необходимо заменить словом «обязаны».

Таким образом, статья 8 законопроекта нуждается в серьезной доработке.

Оценивая правовое регулирование, предусмотренное статьей 9 законопроекта, согласно которому руководитель или уполномоченный представитель подведомственной организации вправе обжаловать действия (бездействие) должностных лиц уполномоченного органа при осуществлении ведомственного контроля руководителю уполномоченного органа и (или) в суд, отмечаем следующее.

Регулирование вопросов обжалования действий (бездействий) органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц относится к компетенции федерального законодателя. Между тем из рассматриваемой нормы законопроекта указанное не следует, что может быть расценено как превышение полномочий регионального законодателя.

Кроме того, оценивая указанную статью законопроекта во взаимосвязи с положениями статей 6 и 8, отмечаем отсутствие полноты предложенного ею правового регулирования, поскольку не предусматривается возможность обжалования решений уполномоченного органа (акта проверки).

Рассматривая статью 10 законопроекта, отмечаем следующее.

В целях уточнения пункты 1 и 2 части 1 указанной статьи законопроекта предлагаем изложить, как вариант, в следующей редакции:

*«1) дата составления акта проверки, наименование проверяемой подведомственной организации;*

*2) фамилии, имена, отчества и должности должностного лица или должностных лиц, проводивших проверку.»*

Согласно части 2 статьи 10 законопроекта уполномоченные органы ежегодно до 25 января года, следующего за отчетным, представляют информацию о проведении мероприятий по ведомственному контролю в Главное контрольное управление Губернатора и Правительства Камчатского края с указанием подведомственных организаций, в отношении которых проводились проверки, а также выявленных в результате проверок нарушений и принятых мер по их устранению.

В соответствии с частью 3 статьи 10 законопроекта Главное контрольное управление Губернатора и Правительства Камчатского края на основе информации, поступившей от уполномоченных органов, ежегодно до 20 февраля года, следующего за отчетным, формирует ежегодный сводный отчет о проведении мероприятий по ведомственному контролю и представляет его



Губернатору Камчатского края для оценки эффективности ведомственного контроля и принятия мер в пределах его полномочий.

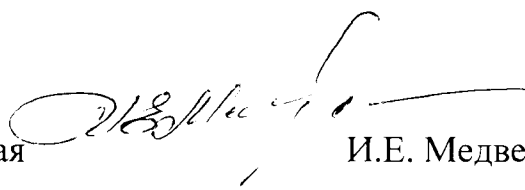
Частями 2 и 3 рассматриваемой статьи законопроекта регулируются вопросы отчетности о проведенных мероприятиях по ведомственному контролю. Вместе с тем указанное регулирование затрагивает вопросы деятельности Главного контрольного управления Губернатора и Правительства Камчатского края и касается полномочий Губернатора Камчатского края, что, полагаем, не относится к предмету регулирования законопроекта.

Кроме того, конкретизация в законопроекте исполнительного органа государственной власти Камчатского края, уполномоченного на составление отчета о проведении мероприятий по ведомственному контролю, нарушает принцип универсальности законодательных норм, в связи с чем предлагаем в законопроекте использовать формулировку *«уполномоченный исполнительный орган государственной власти Камчатского края»*.

Кроме того, в части 3 статьи 10 законопроекта слово «губернатору» следует заменить словом *«Губернатору»*.

На основании вышеизложенного законопроект нуждается в серьезной доработке и может быть принят Законодательным Собранием Камчатского края **в первом чтении**.

Заместитель руководителя аппарата -  
начальник Главного управления  
по правовому обеспечению деятельности  
Законодательного Собрания Камчатского края



И.Е. Медведева