

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«Южно-Уральский государственный университет
(национальный исследовательский университет)»
Юридический институт
Кафедра «Предпринимательское, конкурентное и экологическое право»

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
Зав.кафедрой ПКиЭП
_____ В.В. Кванина
_____ 2017 г.

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ ЗА ОСУЩЕСТВЛЕНИЕМ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ (НА ПРИМЕРЕ РОСТЕХНАДЗОРА)

ЮУрГУ – 40.03.01. 2017. № Ю- 451

Научный руководитель выпускной
квалификационной работы
Тихомирова А. В.,
канд. юрид. наук, доцент

_____ 2017 г.

Автор выпускной
квалификационной работы студент
группы Ю-451
Лукьяненко Вероника Викторовна

_____ 2017г.

Нормоконтролер
Тихомирова А.В., канд. юрид.
наук., доцент

_____ 2017 г.

Челябинск 2017

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	4
I ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ ЗА ОСУЩЕСТВЛЕНИЕМ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	
1.1 Соотношение категорий государственного контроля и надзора	7
1.2 Правовое регулирование государственного контроля, надзора, муниципального контроля за осуществлением предпринимательской деятельности	19
1.3 Субъекты государственного контроля, осуществляющие контроль за предпринимательской деятельностью	30
II МЕРОПРИЯТИЯ ПО КОНТРОЛЮ (НАДЗОРУ), ОСУЩЕСТВЛЯЕМЫЕ РОСТЕХНАДЗОРОМ: ПОДХОДЫ, ОРГАНИЗАЦИЯ И ПРОВЕДЕНИЕ	
2.1 Риско-ориентированный подход при организации государственного контроля (надзора)	40
2.2 Плановые проверки: организация и проведение	49
2.3 Внеплановые проверки: организация и проведение. Ограничения при проведении проверок	55
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	66
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	69

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность представленной темы заключается в том, что на современном этапе становления отечественной экономики субъекты предпринимательской деятельности нуждаются в формировании условий, которые бы обеспечили им возможность нормального развития в условиях взаимного сотрудничества и партнерства с государством. Вместе с тем, в отношениях между государством и предпринимательством наблюдается присутствие значительных проблем, в том числе и правового аспекта. Комплекс из них взаимосвязан с односторонним использованием тех либо других методов государственного воздействия и недооценкой их взаимосвязанного, комплексного применения. Еще одна трудность проявляется в недостаточном разграничении, как в доктрине, так и в правотворческой и правоприменительной деятельности, способов государственного управления, регулирования и контроля. Более того, далека от совершенства система методов воздействия государства на рыночный сектор экономики с учетом состояния объекта, на изменение динамики которого они рассчитаны. В итоге не всегда соразмерно объективным условиям и социальным нуждам корректируется характер и объем государственного регламентирования: от значительного ограничения независимости субъектов предпринимательской деятельности до самоустранения государства из определенных сегментов рынка.

Существенные изменения в реализации контроля за предпринимательской деятельностью следуют из новой системы и структуры федеральных органов исполнительной власти, что определяет и значительное обновление нормативной правовой базы их деятельности.

Краткий анализ литературы показал, что в различных источниках исследуемая тема отражена не полностью. Наиболее полно данная тема разработана в монографических исследованиях, вузовских учебниках и учебных пособиях по предпринимательскому праву следующих авторов: Д.Г. Алексеева, В.С. Белых, О.А. Беляева, А.Г. Быков, В.В. Востриков, Е.П. Губин,

С.Э. Жалинский, Н.Ю. Круглова, Е.Л. Невзгодина, О.М. Олейник, И.А. Смагина, А.Н. Толкачев и др.

Объект настоящего исследования – общественные отношения в области государственного регулирования предпринимательской деятельности в Российской Федерации.

Предмет исследования – нормы российского законодательства, материалы специализированной литературы, судебной практики, периодической печати, раскрывающие сущность и особенности государственного контроля за осуществлением предпринимательской деятельности Ростехнадзора в Российской Федерации.

Цель исследования – комплексно и детально проанализировать сущность и особенности государственного контроля за осуществлением предпринимательской деятельности в Российской Федерации.

Задачи работы:

- выявить соотношение категорий государственного контроля и надзора;
- исследовать особенности правового регулирования государственного контроля, надзора, муниципального контроля за осуществлением предпринимательской деятельности;
- выделить субъекты государственного контроля, осуществляющие контроль за предпринимательской деятельностью;
- рассмотреть организацию и проведение плановых проверок;
- изучить организацию и проведение внеплановых проверок;
- рассмотреть ограничения при проведении проверок.

В процессе исследования использованы следующие методы: методы анализа и синтеза, сравнительно-правовой, обобщения, восхождения от абстрактного к конкретному, системный, логический и диалектический методы научного познания.

Теоретическую основу исследования составили фундаментальные труды и содержащиеся в них положения предпринимательского права, а также материалы

докладов, сделанных на научно-практических конференциях, по исследуемым вопросам.

Нормативно-правовую базу исследования составили законодательные и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, регулирующие вопросы государственного контроля за осуществлением предпринимательской деятельности Ростехнадзора в Российской Федерации.

Информационной базой выпускной квалификационной работы являются материалы судебной практики и периодической печати.

Практическое значение исследования состоит в том, что сформулированные в нем выводы и предложения могут быть использованы в ходе дальнейшего совершенствования российского законодательства в представленной сфере.

Структура работы обусловлена целью и задачами и состоит из введения, двух глав (основной части), заключения, библиографического списка.

I ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ ЗА ОСУЩЕСТВЛЕНИЕМ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

1.1 Соотношение категорий государственного контроля и надзора

Среди разновидностей государственной управленческой деятельности контроль остается наименее изученным и теоретически осмысленным.

Данному есть объективные предпосылки. Значительная проблема в исследовании контроля выражается в многообразии форм, способов и методов, в многообразии областей общественной жизни, а также в особенностях деятельности контрольных структур. Исследование контроля как такового осложнено тем, что указанной обобщенной категорией раскрываются различные, в ряде случаев, непохожие друг на друга разновидности деятельности. Разные контрольные действия, даже реализуемые одним органом, различаются как технологически, так и с позиции правовых последствий. Наиболее же показательным в данном понимании классическое разделение государственного контроля на внешний и внутренний.

Еще в 1970-е гг. М.С. Студеникина систематизированно обозначила различие между ними: «внутренний контроль осуществляется за органами одной системы, внешний – реализуется в отношении организационно неподчиненных структур»¹. Указанная позиция не претерпела изменений с течением времени, к примеру, О.А. Беляева также классифицирует контроль, исходя из взаимоотношения подконтрольных субъектов и контролирующего субъекта, на внутренний и внешний².

С позиции приемов, методов и способов, внешний и внутренний контроль принципиально друг от друга не отличаются.

¹ Быков А.Г. Предпринимательское право Российской Федерации. – М.: Приор, 2014. – С. 228.

² Беляева О.А. Предпринимательское право. – М.: Инфра-М, 2015. – С. 239.

О.А. Беляева в качестве целей государственного контроля в широком понимании рассматривает охрану конституционного строя, обеспечение прав и свобод личности, рост результативности государственного управления, поддержание стабильности государственного устройства, обеспечение соответствия издаваемых нормативных источников Основному Закону РФ, введение в режим законности действий должностных лиц, а также обеспечение правопорядка и законности страны в целом¹. Не отрицая важность защиты конституционного строя и соблюдения прав и свобод личности, и поддержания стабильности государственного устройства, в широком понимании (О.А. Беляева говорит конкретно о расширительном подходе²), данные действия выступают целью любой государственно-властной деятельности.

Указание на конституционный контроль также выступает следствием расширительного понимания категории «контроль», при этом, следуя указанной позиции, логично было бы обозначить судебный нормоконтроль в целом, не ограничиваясь лишь работой Конституционного Суда РФ³. Мы полагаем, юрисдикционная деятельность выступает независимой разновидностью государственно-властной деятельности, отличной от собственно контроля.

В конечном результате О.А. Беляева обозначает целями контроля рост результативности государственного управления, а также обеспечение правопорядка и законности. Стимулирование соблюдения норм права подконтрольными субъектами и достижение законности раскрываются в качестве целей контроля также В.С. Белых⁴. А.С. Усольцев указывает среди функций контроля функцию правоохраны, ориентированную как средство обеспечения легальности на пресечение незаконных действий должностных лиц и физических лиц, виновных в нарушениях и недостатках⁵.

¹ Беляева О.А. Предпринимательское право. – С. 239.

² Беляева О.А. Предпринимательское право. – С. 239.

³ Крутлова Н.Ю. Предпринимательское право России. – М.: Проспект, 2013. – С. 200.

⁴ Белых В.С. Предпринимательское право. – М.: Проспект, 2014. – С. 198.

⁵ Усольцев А.С. Понятие и сущность контроля в сфере предпринимательства // Власть. – 2015. – № 4. – С. 18.

Обеспечение легальности как в деятельности подконтрольных субъектов, так и в стране в целом как цель анализируемого контроля ясна и не требует дополнительного развернутого обоснования.

Соблюдение предписаний функционирующих в стране правовых источников, вне зависимости от их уровня и принявших (издавших) структур и должностных лиц, обеспечивается в существенной степени контрольной деятельностью государства. Нарушение правовых источников, осуществленное как властным, так и невластным субъектом, должно быть обнаружено и пресечено. Вместе с тем нельзя не признать, что осуществление правонарушений в системе государственного управления потенциально опаснее, ввиду того, что оно может повлечь за собой отрицательное влияние на определенную область социальной жизни в целом, тогда как последствия правонарушения, осуществленного невластным субъектом, в значительной части случаев – локальны и не оказывают фактического и немедленного отрицательного воздействия на определенную область социальной жизни¹.

Соответственно, особенность внутреннего контроля выражается в том, что он ориентирован на обеспечение легальности, предполагающей, в первую очередь, обеспечение нормального функционирования системы государственного управления. Для внешнего контроля обеспечение легальности не взаимосвязано прямым образом с результативностью деятельности подконтрольных субъектов и достаточно опосредованно взаимосвязано с функционированием определенных областей социальной жизни в целом.

Однако было бы грубейшей ошибкой сводить контрольную деятельность только к обеспечению легальности. Контроль ради обеспечения легальности – это недостаточная цель, сведение контроля лишь к законности значительно искажает его роль и место в государственном управлении. Указанное приводит к сугубо механическому подходу к контролю: если имеются правовые источники,

¹ Андреева О.Б. Организационно-правовые проблемы государственного контроля в сфере предпринимательской деятельности // Современная юриспруденция. – 2015. – № 4. – С. 19.

следовательно, они предположительно нарушаются, соответственно, задача государства – контролировать их реализацию, все нарушения пресекать. Государственный контроль ни в коем случае не должен анализироваться как самодостаточная и тем более самоценная деятельность¹.

Значимо понимать, что анализируемый контроль вторичен по отношению как к управляющей, регулирующей деятельности государства, так и к подконтрольной деятельности властных и невластных субъектов, он не может мыслиться в отрыве от них. Контрольный орган из узковедомственных понятных соображений заинтересован в обнаружении как можно большего количества нарушений, а незначительное количество нарушений может характеризоваться как свидетельство коррупции либо просто недобросовестной работы.

На основании вышеизложенного, можно обозначить вторую цель рассматриваемого контроля – обеспечение осуществления государственной политики в различных областях жизни общества. Кроме того, государственный контроль не может анализироваться в отрыве от государственной политики, реализуемой в той либо другой области жизни общества. Рассматриваемый контроль есть один из ключевых инструментов политики государства².

Было бы совершенно неверно отождествлять вовлеченность контрольных структур в реализацию политики государства с предвзятостью либо нарушением правового акта в отношении определенного физического лица либо конкретного юридического лица. Соблюдение контрольными структурами формальных правил позволяет осуществлять политику государства в довольно широких границах. В конце концов, акцентированное внимание контрольных структур на конкретных видах деятельности либо, наоборот, либерализация контроля выступают значимыми компонентами политики государства.

Следующей по важности целью контроля выступает формирование и поддержание механизма обратной связи. С помощью контроля органы и

¹ Бельх В.С. Предпринимательское право. – С. 198.

² Сахарова В.Д. Значение и роль государственного контроля в ходе осуществления предпринимательской деятельности // *Общественные и гуманитарные науки.* – 2016. – № 9. – С. 29.

должностные лица приобретают сведения о деятельности подконтрольных либо нижестоящих в порядке подчиненности субъектов, о положении дел в определенной области общественной и государственной жизни. С.Э. Жалинский совершенно прав, указывает, что «контроль – значимый вид обратной связи, по каналам которой властвующие субъекты приобретают сведения о непосредственном положении дел, о реализации решений»¹. Так же, интересна позиция А.Ю. Новикова о том, что «механизм обратной связи образует сердцевину контроля»². Контроль позволяет приобрести оперативные данные, объективно характеризующие положение дел на подконтрольных объектах. С помощью мероприятий по контролю подготавливается определенный слепок состояния проверяемого субъекта в целом либо в конкретной предметной сфере его деятельности. На данную черту контроля абсолютно правильно обратил внимание В.Н. Русаков, обозначив, что целью контроля выступает сравнение непосредственного положения дел в контролируемых органах, учреждениях, организациях с тем, которое должно быть³.

Считаем, вместе с тем, что сравнение непосредственного состояния проверяемого субъекта со своего рода идеальным его состоянием, с позиции целесообразности, законности и других критериев правомерности деятельности, не может исчерпывающим образом раскрыть все многообразие контрольной деятельности. В случае если имеется лишь один вариант правомерного поведения, подобный подход довольно адекватен, вместе с тем, в условиях, когда речь идет о внешнем контроле за субъектами, находящимися вне системы государственного управления, контроль не может быть сведен к простой схеме сопоставления действительного и должного, хотя бы в силу присутствия существенного числа вариантов правомерного поведения.

¹ Жалинский С.Э. Предпринимательское право: учебное пособие. – М.: Норма, 2015. – С. 149.

² Новиков А.Ю. Соотношение категорий «контроль» и «надзор» в нормах российского законодательства // Власть. – 2016. – № 2. – С. 3.

³ Русаков В.Н. Практические аспекты государственного контроля в сфере предпринимательства в современной России // Юридическая практика. – 2015. – № 2. – С. 16.

Считаем, что в итоге контроля компетентные органы и должностные лица, в первую очередь, приобретают сведения о проверяемом субъекте.

В последующем данная информация может быть использована для принятия мер дисциплинарного, организационного, юрисдикционного, любого другого характера, но это уже не будет иметь фактического отношения к контролю. С помощью внутреннего контроля государство контролирует само себя, приобретает сведения, в первую очередь, о собственной результативности. Внешний же контроль может предоставить важную информацию о состоянии той либо другой области общественной и государственной жизни, состоянии управляемой системы¹.

Реакция государства на обнаруженные нарушения выступает мерой вынужденной. Должностное лицо, обнаружившее обстоятельства, которые оно предварительно квалифицировало как незаконные деяния, должно сообщить об указанном вышестоящему в порядке подчиненности должностному лицу либо передать сведения в другой компетентный орган для принятия решения по сути.

На данном контрольная деятельность заканчивается и начинается дисциплинарное либо юрисдикционное производство, если, безусловно, на то существуют основания. При указанном присутствии сколь угодно достоверных на первый взгляд сведений само по себе не подразумевает отрицательную оценку деяний со стороны государства. Прежде всего, не исключена возможность ошибки, кроме того, нельзя в целом исключать фактор административного усмотрения, даже в юрисдикционной деятельности.

Необходимо указать, что интерпретация деяния как правонарушения со стороны должностного лица, реализующего контрольное мероприятие, носит лишь предварительный характер, проявляет только его позицию и, в любом случае, не может анализироваться как окончательная позиция государства по представленному вопросу.

¹ Яблокова А.А. Организационно-правовые основы государственного контроля (надзора) в сфере осуществления предпринимательской деятельности // Законность. – 2015. – № 11. – С. 37.

Прежде всего, данное касается внутреннего контроля, но и в отношении внешнего контроля не стоит забывать, что в ходе контрольной деятельности не может быть в полной мере проанализирована и оценена субъективная сторона незаконного деяния. Это независимая, комплексная и сложная задача, но она определена к юрисдикционной, а никак не к контрольной деятельности.

Особенность контрольной работы, безусловно, объективно увеличивает вероятность приобретения государственным служащим различного плана отрицательной информации, и для него это повседневная работа, а не экстраординарное событие, вместе с тем, любой государственный служащий, вне зависимости от должностных обязанностей, не обладает правом скрывать ставшую ему известной по службе информацию об осуществленном противоправном деянии.

Если же речь идет о внутреннем контроле, то отрицательные сведения о подчиненных субъектах заставляют должностных лиц принимать решения по исправлению образовавшейся ситуации, вне зависимости от того, приобретена данная информация с помощью контрольных процедур, из средств массовой информации, обращений физических лиц, доклада нижестоящих должностных лиц либо каким-нибудь другим способом¹.

В указанном и заключается основное отличие внутреннего контроля от внешнего с позиции их целей. Внутренний контроль – это сопутствующая, составная часть координационной, организационной и руководящей работы вышестоящих органов и должностных лиц, он «выражает собой значительный компонент руководства со стороны вышестоящих органов»².

При данном не стоит забывать, что учреждения и должностные лица, подвергаемые внутреннему контролю, сами выступают частью механизма осуществления политики государства, и контрольная деятельность в конечном

¹ Тихомирова А.В. Контрольно-надзорные полномочия таможенных органов // Государство и право. – 2014. – № 3. – С. 29.

² Тихомирова А.В. Контрольно-надзорные полномочия таможенных органов. – С. 29.

результате ориентирована на рост результативности государственного управления в определенной области¹.

Конкретно поддержание на требуемом уровне результативности системы государственного управления и выступает главной целью внутреннего контроля.

Внешний контроль, в первую очередь, ориентирован на обеспечение легальности в целом (прокурорский надзор) либо на обеспечение законности и осуществления политики государства в определенной области социальной жизни. С позиции механизма контрольной деятельности, указанное выражает, что контрольные мероприятия ориентированы, в первую очередь, на поиск и обнаружение нарушений норм права, а также обеспечение ликвидации нарушений и привлечение виновных лиц к ответственности².

Соответственно, ликвидацией нарушений и наказанием виновных лиц государство ограничивает свое вмешательство в работу подконтрольных субъектов. Даже способы ликвидации нарушений не выступают сколько-нибудь важными и оставляются на усмотрение лица, их допустившего. Исключение образует протест прокурора, реализация которого традиционно подразумевает ликвидацию условий и причин, способствовавших нарушению правовых источников.

Наказание виновных и устранение нарушений по итогам внутреннего контроля – это не завершение, как при внешнем контроле, а лишь начало системы решений и действий. Впрочем, указанные решения и действия, явно, не будут определяться к контрольной деятельности.

Следовательно, анализируемый контроль распадается на две разновидности либо ветви, которые, по нашему мнению, необходимо анализировать и оценивать по отдельности.

¹ Сахарова В.Д. Значение и роль государственного контроля в ходе осуществления предпринимательской деятельности. – С. 29.

² Кузнецова А.Д. Особенности государственного контроля (надзора) в сфере предпринимательской деятельности // Законность. – 2015. – № 2. – С. 98.

Полагаем, что разделение государственного контроля на два определенных вида (ветви) позволяет разрешить традиционную трудность соотношения надзора и контроля в государственном управлении.

Г.Н. Юрьева придерживается позиции, что контроль «предусматривает наблюдение за целесообразностью и законностью деятельности, оценку ее с научных, правовых, организационно-технических, социально-политических позиций», вместе с тем, надзор – это контроль за соблюдением норм права, «суженный, ограниченный контроль»¹.

Е.Л. Невзгодина, разделяя в целом позицию о том, что надзор подразумевает отсутствие организационной соподчиненности и проверку реализации норм права, указывает дополнительный критерий: юридические последствия надзорной и контрольной деятельности. Для контроля свойственно применение дисциплинарной ответственности и возможность отмены нормативных источников подведомственных учреждений (должностных лиц), а для надзора – использование мер административного принуждения (пресекательных, предупредительных, наказательных)².

О.М. Олейник считает, что «главные различия надзора и контроля выражаются в следующем: в ряде случаев контроль реализуется в отношении подчиненных органов; контролеры имеют право вмешиваться в оперативно-хозяйственную работу контролируемого объекта; контроль подразумевает оценку деятельности контролируемого объекта не только с позиции законности, но и целесообразности; должностные лица контрольных органов имеют право независимо привлекать к ответственности правонарушителей»³.

¹ Юрьева Г.Н. Нормативно-правовые основы государственного надзора в сфере предпринимательской деятельности в Российской Федерации // *Общественные и гуманитарные науки*. – 2016. – № 1. – С. 112.

² Невзгодина Е.Л. *Предпринимательское право*. – М.: Юнити, 2013. – С. 235.

³ Олейник О.М. *Предпринимательское право России*. – М.: Норма, 2014. – С. 184.

А.Н. Толкачев обозначает в контрольной деятельности два компонента: проверку исполнения и надзор¹.

Считаем, что правовые последствия контрольных процедур не имеют принципиального значения. Привлечение к ответственности, с нашей позиции, выступает итогом контрольных процедур, но не их частью. Указанные разновидности государственно-властной деятельности различаются по источникам правового регулирования, по целям, правам и обязанностям участников отношений. Представленное в равной степени относится как к уголовной и административной, так и к дисциплинарной ответственности.

Разделение категорий «надзор» и «контроль» в современное время лишено практического понимания. Указанная трудность представляется в полной мере надуманной и потерявшей актуальность. Термины «надзор» и «контроль» современный законодатель применяет как синонимы. Прокурорский, ветеринарный и санитарно-эпидемиологический надзор, но фитосанитарный контроль. К примеру, карантин животных и карантин растений не настолько отличаются друг от друга, что первый необходимо с научных подходов обозначить словом «надзор», а второй – словом «контроль»².

Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (далее – Закон о государственном контроле) также применяет категории надзор и контроль как синонимы, не удавая надзор какой-нибудь специфики в нормативном регулировании.

Следует отметить, что и в советское время полной ясности в соотношении данных категорий не проявлялось, а ученые также сетовали на отсутствие единообразия в правовых источниках.

¹ Толкачев А.Н. Предпринимательское право. – М.: Проспект, 2014. – С. 200.

² Жукова С.М. Пути оптимизации законодательства Российской Федерации о государственном контроле (надзоре) в сфере предпринимательской деятельности // Государство и право. – 2015. – № 5. – С. 91.

«Надзор и контроль – эти термины часто применяются, но до сих пор они не стали научными понятиями, исчерпывающе выражающими суть указанных определений. Нередко в правовых источниках подобного рода или однопорядковая деятельность обозначаются различным образом, или же одним понятием указываются отличные по своему содержанию разновидности работ». Данный подход М.С. Студеникиной своей актуальности не потерял¹.

Необходимо также обозначить такой фактор, как признание законодателем результативности как одного из компонентов законности решений и действий. В качестве примера можно указать принципы эффективности и результативности применения средств бюджета (статья 34 Бюджетного кодекса РФ²).

Статья 34 Земельного кодекса РФ определяет, что государственные органы и местные органы власти должны обеспечить управление и распоряжение земельными участками, которые находятся в их собственности и (либо) в ведении, на началах справедливости, результативности, открытости, публичности и прозрачности процедур предоставления подобных земельных участков³.

Конституционный Суд РФ в Постановлении от 16 апреля 2004 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений части второй статьи 89 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан А.Д. Егорова и Н.В. Чуева»⁴ хотя и обратил внимание на отсутствие полномочий у судов по проверке целесообразности решений органов и должностных лиц, принятых в пределах дискреционных полномочий, указал, что если налоговые структуры руководствуются мотивами и целями, противоречащими функционирующему правопорядку, налоговый контроль в данных случаях может преобразоваться из обязательного инструмента налоговой политики в инструмент подавления экономической инициативы и независимости, чрезмерного

¹ Быков А.Г. Предпринимательское право Российской Федерации. – С. 231.

² Бюджетный кодекс РФ от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // СЗ РФ. – 1998. – № 17. – Ст. 4563.

³ Земельный кодекс РФ от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // СЗ РФ. – 2001. – № 26. – Ст. 4563.

⁴ Постановление Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности отдельных положений части второй статьи 89 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан А.Д. Егорова и Н.В. Чуева» от 16 июля 2004 г. № 14-П // Вестник Конституционного суда РФ. – 2004. – № 13. – Ст. 112.

ограничения свободы предпринимательства и права собственности. А именно, с одной стороны, предусматривается право органов и должностных лиц принимать решения в пределах своих полномочий, а с иной – суду предлагается определять мотивы и цели действий органов государства и должностных лиц.

Считаем, что противопоставление контроля надзору имело практический смысл в советское время, оно было в определенной мере прогрессивным.

В советское время почти вся контрольная деятельность подразумевала не только обнаружение нарушений, но также принятие мер по их ликвидации и, масштабнее – по нормализации деятельности подконтрольного объекта¹. В условиях господства социалистической собственности на средства производства допущенные нарушения и не могли анализироваться изолированно, вне единого управленческого контекста, они неизбежно влекли за собой последствия дисциплинарного либо организационного плана². В конечном результате любое нарушение анализировалось, и не без оснований, как сбой в системе государственного управления. Даже надзор исследовался как контроль, суженный в отношении области приложения, подразумевающий вмешательство в оперативную деятельность исследуемых объектов.

Подобный подход неизбежно приводил к отождествлению надзора и контроля, но если в современное время «контроль» свелся к надзору, то в советскую эпоху, напротив, «надзор» тяготел к контролю и сливался с ним до степени смешения, обозначались, хотя и не приобрели распространения, позиции о том, что «надзор» более масштабная категория, чем «контроль».

Таким образом, разделение категорий «надзор» и «контроль» в современное время лишено практического понимания. Указанная трудность представляется в полной мере надуманной и потерявшей актуальность. Термины «надзор» и «контроль» современный законодатель применяет как синонимы. Прокурорский, ветеринарный и санитарно-эпидемиологический надзор, но фитосанитарный

¹ Быков А.Г. Предпринимательское право Российской Федерации. – С. 231.

² Кузнецова А.Д. Особенности государственного контроля (надзора) в сфере предпринимательской деятельности. – С. 98.

контроль. К примеру, карантин животных и карантин растений не настолько отличаются друг от друга, что первый необходимо с научных подходов обозначить словом «надзор», а второй – словом «контроль».

1.2 Правовое регулирование государственного контроля, надзора, муниципального контроля за осуществлением предпринимательской деятельности

В социальном аспекте предпринимательство, как одна из разновидностей деятельности человека, может позиционировать как вид социальных отношений, подпадающих под регулирующее государственное воздействие. С позиции законодателя, предпринимательской выступает независимая, реализуемая на свой риск деятельность, ориентированная на постоянное получение прибыли от пользования имуществом, продажи продукции, осуществления работ либо предоставления услуг лицами, зарегистрированными в данном качестве в предусмотренном законом порядке (абз. 3 п. 1 ст. 2 Гражданского кодекса РФ¹). Из легальной формулировки вытекает, что по своему характеру вышеуказанная деятельность выступает свободной, ввиду того, что базируется на собственном интересе лица, свободе его воли, возможности выбора цели, средств ее достижения, результата деятельности и процесса ее реализации.

Вместе с тем, так как предпринимательская деятельность протекает в социальной форме, она нуждается в надзоре и контроле со стороны социума в лице государства, в целях недопущения вреда интересам определенных лиц и общества в целом. Как правильно указал В.С. Белых, предпринимательство выражает собой одну из хозяйственных форм экономического потенциала страны, которая гармонично с подхода права систематизирована и упорядочена,

¹ Гражданский кодекс РФ (Ч. I) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // СЗ РФ. – 1994. – № 29. – Ст. 1234.

определена рыночными отношениями¹. Почти в любом современном цивилизованном государстве имеется система государственного надзора и контроля за рассматриваемой деятельностью, и наша страна в данном понимании не является исключением.

Правовые основы подобной системы были заложены еще в 2001 г. в связи с принятием Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)», утратившего силу 1 мая 2009 г.²

Правопреемником вышеобозначенного правового источника выступил Закон о государственном контроле.

Принятие базового источника в области государственного надзора (контроля) явилось предпосылкой для последующего совершенствования нормативных актов разной иерархической принадлежности.

Так, в 2011 г. в определенной мере была завершена работа по приведению отраслевых правовых источников в соответствие с нормами Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»³ были внесены изменения свыше чем в 60 федеральных законов,

¹ Бельх В.С. Предпринимательское право. – С. 178.

² Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» от 8 августа 2001 г. № 134-ФЗ // СЗ РФ. – 2001. – № 19. – Ст. 3421 (утратил силу).

³ Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ // СЗ РФ. – 2011. – № 20. – Ст. 2311.

предусматривающих порядок реализации государственного надзора (контроля), муниципального контроля в определенных областях социальной жизни¹.

Таким образом, за последнее годы законодательная основа в части правового регулирования государственного надзора (контроля) претерпела значительные изменения. Базовым нормативным правовым источником выступает Закон о государственном контроле.

Вслед за законодательными источниками началось совершенствование подзаконной основы государственного надзора (контроля). К примеру, Распоряжением Правительства РФ от 10 июня 2011 г. № 1021-р² была закреплена «Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 – 2013 гг.».

В 2012 г. и дальнейшие годы работа по совершенствованию системы государственного (муниципального) надзора и контроля продолжилась. В достижении роста эффективности и результативности реализации государственного и муниципального надзора (контроля) при одновременном уменьшении избыточного вмешательства органов государства и местных органов власти в деятельность граждан и предприятий Минэкономразвития РФ был подготовлен проект федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля (надзора) в Российской Федерации»³.

В пределах обозначенного законопроекта концептуально новое освещение приобрели такие важные стороны государственной контрольно-надзорной деятельности, как: начала реализации государственного и муниципального надзора (контроля); полномочия структур разных уровней власти при осуществлении государственного (муниципального) надзора (контроля); система

¹ Сахарова В.Д. Значение и роль государственного контроля в ходе осуществления предпринимательской деятельности. – 2016. – № 9. – С. 29.

² Распоряжение Правительства РФ «Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 – 2013 гг.» от 10 июня 2011 г. № 1021-р // СЗ РФ. – 2011. – № 17. – Ст. 1253.

³ Проект федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля (надзора) в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.law-info.ru> (дата обращения 29.04.2017).

управления рисками при реализации государственного (муниципального) надзора (контроля); порядок организации и осуществления проверок; гарантии обеспечения прав физических лиц при реализации государственного (муниципального) надзора (контроля), в том числе порядок обжалования действий (бездействия) органов и должностных лиц при осуществлении проверок.

Масштабность нормативно-правовой базы анализируемого надзора и контроля в нашей стране порождает вопрос о ее внутренней специфике, выражающейся на разных иерархических уровнях¹. Анализ указанного вопроса через призму норм действующих правовых источников выявляет следующие закономерности. Системный анализ совокупности предписаний, закрепленных в ключевом правовом акте системы государственного надзора (контроля) – Законе о государственном контроле и других нормативных источниках, приводит к умозаключению о потребности избрания законодателем при их образовании приема юридической техники «от общего к частному». К примеру, в пределах вышеуказанного закона раскрываются единые параметры государственного надзора и контроля, а конкретно: определение государственного надзора и контроля и его разновидностей (федерального государственного контроля (надзора) и регионального государственного контроля (надзора)); формы и порядок организации и осуществления государственного надзора (контроля); объем полномочий федеральных и региональных структур исполнительной власти, реализующих представленный надзор (контроль); права организаций и индивидуальных предпринимателей при осуществлении вышеуказанного надзора (контроля), порядок обеспечения их соблюдения и защиты.

Предписания специальных правовых источников выражают объективно требуемые особенные стороны государственного надзора (контроля) в тех либо других областях хозяйственной деятельности.

¹ Юрьева Г.Н. Нормативно-правовые основы государственного надзора в сфере предпринимательской деятельности в Российской Федерации. – 2016. – № 1. – С. 114.

Например, в статье 6.1 «Особенности организации и осуществления федерального государственного пожарного надзора» Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности»¹ предусматривается особый предмет проверки, дополнительные требования к ежегодному плану осуществления плановых проверок, специальные основания для реализации плановых и внеплановых проверок. Кроме законодательного, в системе нормативно-правового регулирования анализируемого надзора (контроля) масштабно представлен и подзаконный уровень. Современная нормативно-правовая действительность выявляет присутствие в пределах указанного уровня существенного числа источников разного происхождения, дифференцируемых как по юридической силе, так и перечню регулируемых вопросов.

Наиболее стратегически значимые моменты рассматриваемого надзора (контроля) представлены на уровне указов главы государства. Так, в целях совершенствования государственного надзора и контроля в финансово-бюджетной области, оптимизации системы федеральных органов исполнительной власти был принят Указ Президента РФ от 2 февраля 2016 г. № 41 «О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере»².

Таким образом, правовое регулирование анализируемого надзора осуществляется как на уровне федерального законодательства, так и на уровне подзаконных нормативных источников РФ.

Существенную роль в комплексе подзаконного регулирования играют нормативные источники Правительства РФ, конкретизирующие процедуру государственного надзора (контроля) в определенных областях.

К примеру, Постановлением Правительства РФ от 5 июня 2013 г. № 476 «О вопросах государственного контроля (надзора) и признании утратившими силу

¹ Федеральный закон «О пожарной безопасности» от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ // СЗ РФ. – 1994. – № 31. – Ст. 1232.

² Указ Президента РФ «О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере» от 2 февраля 2016 г. № 41 // СЗ РФ. – 2016. – № 6. – Ст. 3452.

некоторых актов Правительства Российской Федерации»¹ предусматриваются правила о федеральном государственном надзоре в сфере: охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания; связи; использования и охраны водных объектов; охраны атмосферного воздуха; ветеринарии и другие. Постановлением Правительства РФ от 25 июля 2013 г. № 627² предусматриваются требования к реализации рассматриваемого надзора (контроля) в области образования за деятельностью образовательных учреждений, осуществляющих образовательные программы, включающие информацию, образующую государственную тайну.

Конкретный вклад в образование правовой основы государственного надзора (контроля) вносят органы прокуратуры. Так, 31 марта 2008 г. был издан Приказ Генеральной прокуратуры РФ № 53 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности»³, отчасти касающийся вопросов охраны прав при реализации государственного надзора (контроля). Принятие данного Приказа было обусловлено рядом проблем в области государственного надзора за осуществлением предпринимательской деятельности.

В числе основных проблем в тексте Приказа обозначены следующие: многочисленные нарушения прав и легальных интересов субъектов предпринимательской деятельности, издание органами государственной власти и местного самоуправления нелегальных нормативных источников, ущемляющих права организаций и индивидуальных предпринимателей или касающихся нелегального вмешательства в их работу, нарушения закона государственными

¹ Постановление Правительства РФ «О вопросах государственного контроля (надзора) и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» от 5 июня 2013 г. № 476 // СЗ РФ. – 2013. – № 17. – Ст. 1244.

² Постановление Правительства РФ «Об утверждении требований к осуществлению государственного контроля (надзора) в сфере образования за деятельностью образовательных организаций, реализующих образовательные программы, содержащие сведения, составляющие государственную тайну» от 25 июля 2013 г. № 627 // СЗ РФ. – 2013. – № 19. – Ст. 4562.

³ Приказ Генеральной прокуратуры РФ «Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности» от 31 марта 2008 г. № 53 // СЗ РФ. – 2008. – № 16. – Ст. 3544.

органами, обладающими надзорными и контрольными полномочиями, в ходе реализации ими государственного контроля, отсутствие прозрачности проводимых ими мероприятий. Более того, необходимо указать, что вместе с нормативно-правовыми в современной практике координирования контрольно-надзорной деятельности используются, в том числе, акты рекомендательного аспекта. Так, Приказом Роспотребнадзора от 24 марта 2010 г. № 103 закреплены Методические рекомендации по применению норм Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»¹, Приказом Роструда от 24 января 2011 г. № 14 Методические рекомендации по применению должностными лицами Роструда и его территориальных органов положений ФЗ от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»² при реализации контроля и надзора за соблюдением трудовых законодательных источников и других нормативных правовых актов, включающих нормы трудового права.

Таким образом, правовая основа государственного контроля (надзора) включает в себя как федеральные законы, так и подзаконные нормативные правовые источники, в части регулирования отдельных вопросов. В совокупности они образуют единый нормативно-правовой комплекс.

При нарушении законно установленных требований реализации предпринимательской деятельности, соответствующие предприниматели привлекаются к ответственности.

¹ Приказ Роспотребнадзора «Об утверждении Методических рекомендаций по применению норм Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ» от 24 марта 2010 г. № 103 // СЗ РФ. – 2010. – № 12. – Ст. 2311.

² Приказ Роструда от 24 января 2011 г. № 14 «Об утверждении Методических рекомендаций по применению должностными лицами Роструда и его территориальных органов положений ФЗ от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. – 2011. – № 3. – Ст. 3144.

Административная ответственность предпринимателей и должностных лиц предпринимательских организаций предусмотрена за осуществление ими административного правонарушения при реализации рассматриваемой деятельности. Так, например, за осуществление предпринимательской деятельности с нарушением условий и требований, установленных специальным разрешением (лицензией) предусмотрена административная ответственность по части 3 статьи 14.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях¹. Приведем в качестве примера материалы судебной практики Куйбышевского районного суда г. Самары. Решением Куйбышевского районного суда г. Самары от 30 января 2017 г. по делу № 12-16/2017 удовлетворена жалоба должностного лица – генерального директора АО Н.Н. Камбаровой².

Постановление мирового судьи судебного участка № 25 Куйбышевского судебного района г. Самары Самарской области о привлечении должностного лица генерального директора АО Н.Н. Камбаровой к административной ответственности по статье 14.1 части 3 КоАП РФ вышестоящий суд отменил. Куйбышевский районный суд г. Самары усомнился в решении мирового судьи о том, что при рассмотрении дела об административном правонарушении должностное лицо Н.Н. Камбарова была должным образом извещена о месте и времени рассмотрения дела.

На основании разъяснений, представленных в п. 6 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»³ лицо, в отношении которого осуществляется производство по делу, признается извещенным о месте и времени судебного рассмотрения в случае возврата почтового отправления с отметкой об

¹ Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. – 2001. – № 32. – Ст. 1242.

² Решение Куйбышевского районного суда г. Самары от 30 января 2017 г. № 12-16/2017 // Сборник судебных решений. – 2017. – № 4. – С. 132.

³ Постановление Пленума Верховного Суда РФ «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» от 24 марта 2005 г. № 5 // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2005. – № 12. – С. 224.

истечении периода хранения, если были соблюдены предписания Особых условий приема, вручения, хранения и возврата почтовых отправлений разряда «Судебное», закрепленных приказом ФГУП «Почта России».

Судом установлено, что данный порядок не был соблюден. Ввиду того, что допущенные мировым судьей нарушения носят значительный характер, постановление мирового судьи судебного участка № 25 Куйбышевского судебного района г. Самары Самарской области подлежит отмене.

Как нами ранее было указано, при нарушении законно установленных требований реализации предпринимательской деятельности, соответствующие предприниматели привлекаются к ответственности, ответственность может быть как административной, так и уголовной. Уголовная ответственность – это в соответствии с нормами УК РФ разновидность юридической ответственности предпринимателей, образующаяся при осуществлении противоправных действий в ходе рассматриваемой деятельности. Так, например, за реализацию предпринимательской деятельности без регистрации либо без лицензии в случаях, когда данная лицензия обязательна, если указанное деяние причинило крупный ущерб физическим лицам, юридическим лицам либо государству или сопряжено с извлечением дохода в крупном размере установлена уголовная ответственность по статье 171 Уголовного кодекса РФ. Приведем в качестве примера материалы судебной практики Наровчатского районного суда Пензенской области от 6 декабря 2016 г. по делу № 1-70/2016¹. Приговором Наровчатского районного суда Пензенской области признан виновным в осуществлении преступного деяния, закрепленного частью 3 статьи 30 УК РФ, пунктом «б» части 2 статьи 171 УК РФ К.С. Ковалев. Судом установлено, что преступное деяние подсудимым осуществлено при следующих обстоятельствах. К.С. Ковалев., занимая на основании трудового договора и приказа должность генерального директора общества с ограниченной ответственностью, зарегистрированного в

¹ Приговор Наровчатского районного суда Пензенской области от 06 декабря 2016 г. № 1-70/2016 // Сборник судебных решений. – 2016. – № 37. – С. 225.

Межрайонной инспекции Федеральной налоговой службы России за основным государственным регистрационным номером (ОГРН), выступающего коммерческой организацией, одним из предметов предпринимательской деятельности которого, на основании пункта 2.5 Устава ООО, является производство готовых кормов для животных, и выступая, на основании пункта 15.4 Устава, трудового договора и должностной инструкции генерального директора единоличным исполнительным органом ООО, реализующим руководство финансово-экономической и производственно-хозяйственной деятельностью предприятия, осуществлял предпринимательскую деятельность без лицензии, в случае, когда данная лицензия обязательна. К.С. Ковалев заведомо знал, что для реализации предпринимательской деятельности ООО фактически связанной с производством комбикормов (готовых кормов), требуется лицензия. Заведомо зная о том, что в выдаче указанной лицензии ООО было отказано согласно приказу Нижне-Волжского управления Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзора) в связи с несоответствием соискателя лицензии лицензионным требованиям, предусмотренным в подпунктах «б», «в», «ж», «л» п. 4 Положения о лицензировании эксплуатации взрывопожароопасных и химически опасных производственных объектов I, II и III классов опасности, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 10 июня 2013 г. № 492 «О лицензировании эксплуатации взрывопожароопасных и химически опасных производственных объектов I, II и III классов опасности»¹, в нарушение функционирующих нормативных источников, предусматривающих порядок лицензирования эксплуатации опасных производственных объектов, из корыстных побуждений, умышленно, с целью извлечения организацией дохода в особо крупном размере от подлежащей обязательному лицензированию деятельности, взаимосвязанной с эксплуатацией химически опасных производственных объектов III класса

¹ Постановление Правительства РФ «О лицензировании эксплуатации взрывопожароопасных и химически опасных производственных объектов I, II и III классов опасности» от 10 июня 2013 г. № 492 // СЗ РФ. – 2013. – № 18. – Ст. 3541.

опасности и взрывопожароопасных объектов, непосредственно связанной с производством комбикормов (готовых кормов) для животных, организовал нелегальное осуществление анализируемой деятельности по предоставлению услуг (осуществлению работ) для ООО по изготовлению комбикормов из давальческого сырья на основании Договора на изготовление готовой продукции из давальческого сырья, на производственной площадке ООО, в состав которой входят и фактически применяются (эксплуатируются) при изготовлении комбикормов взрывопожароопасные и химически опасные производственные объекты III класса опасности – сеть газопотребления и цех по производству комбикормов¹. Материалы судебной практики свидетельствуют о том, что споры, вытекающие из государственного контроля за осуществлением предпринимательской деятельности являются достаточно распространенной категорией. Вместе с тем применительно к вопросам лицензирования отметим, что в современный период в нашей стране одним из первостепенных выступает вопрос о выборе наиболее результативных форм регулирования предпринимательских отношений в конкретных секторах экономики, а также о прекращении избыточного государственного регулирования, к которому определено и лицензирование. Как указывается в литературе, к критериям избыточности государственного регулирования инициаторы всех законодательных новелл по секвестрированию лицензирования определяют отсутствие явных рисков нанесения ущерба легальным интересам, правам, здоровью лиц, обороне и безопасности государства напрямую при реализации хозяйствующим субъектом лицензируемого вида деятельности².

Таким образом, правовое регулирование государственного контроля, надзора, муниципального контроля за осуществлением предпринимательской деятельности реализуется системой нормативных источников федерального

¹ Приговор Наровчатского районного суда Пензенской области от 6 декабря 2016 г. № 1-70/2016 // Сборник судебных решений. – 2016. – № 37. – С. 225.

² Кванина В.В. Защитные институты в сфере предпринимательской и профессиональной деятельности. – М.: Юнити, 2014. – С. 69.

уровня, системой подзаконных нормативных актов. Большое практическое значение в данном вопросе имеют материалы правоприменительной практики высших судебных органов.

1.3 Субъекты государственного контроля, осуществляющие контроль за предпринимательской деятельностью

В любой современной правовой системе имеется потребность государственного влияния на экономику. Потребность государственного влияния на экономику в условиях рынка характеризуется, как минимум, следующими задачами, взаимосвязанными с защитой публичных интересов: обеспечения общественных и государственных нужд, приоритетов в социальном и экономическом развитии; охраны окружающей среды и пользования природными ресурсами; образования государственного бюджета; обеспечения занятости людей; реализации свободы конкуренции и предпринимательства, защиты от монополизма; обеспечения безопасности и обороноспособности государства.

Как отмечает В.Д. Борисов контроль за предпринимательской деятельностью осуществляется субъектами на трех уровнях: федеральном, региональном и муниципальном¹. Согласно статье 4 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» установление федеральных структур исполнительной власти, уполномоченных на реализацию федерального государственного надзора (контроля), установление их полномочий, организационной структуры, функций и порядка их деятельности и закрепление перечня должностных лиц обозначенных федеральных структур исполнительной власти и их полномочий реализуется

¹ Борисов В.Д. Актуальные вопросы государственного контроля в различных сферах предпринимательской деятельности // Право и жизнь. – 2014. – № 1. – С. 84.

главой государства и Правительством страны на основании Федерального Конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»¹.

К полномочиям федеральных структур исполнительной власти, реализующих федеральный государственный надзор (контроль), определены:

— разработка и реализация общей политики государства в сфере защиты прав организаций, индивидуальных предпринимателей при реализации федерального государственного надзора (контроля) в определенных областях деятельности;

— организация и реализация федерального государственного надзора (контроля) в определенных областях деятельности. Перечень разновидностей федерального государственного надзора (контроля) и федеральных структур исполнительной власти, уполномоченных на их реализацию, ведется в порядке, предусмотренном Правительством страны;

— разработка административных регламентов реализации федерального государственного надзора (контроля) в определенных областях деятельности. Разработка и принятие обозначенных административных регламентов реализуется в порядке, предусмотренном Правительством страны и другие.

Рассмотрим более детально отдельных субъектов федерального контроля (надзора) за предпринимательской деятельностью.

Лицензирующие органы – уполномоченные федеральные органы исполнительной власти и (либо) их территориальные органы, а в случае передачи реализации полномочий государства в сфере лицензирования органам государственной власти субъектов страны органы исполнительной власти субъектов государства, реализующие лицензирование (ст. 3 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности»²).

¹ Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ // СЗ РФ. – 1997. – № 29. – Ст. 2541.

² Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 04 мая 2011 г. № 99-ФЗ // СЗ РФ. – 2011. – № 16. – Ст. 3564.

Лицензирующие органы в рамках полномочий имеют право: проверять деятельность лицензиата на предмет соответствия реализуемой лицензиатом деятельности лицензионным условиям и требованиям; запрашивать и получать от лицензиата справки и объяснения по вопросам, образующимся при проверках; оформлять на основании итогов проверок протоколы (акты) с обозначением определенных нарушений; выносить решения, обязывающие лицензиата ликвидировать обнаруженные нарушения, определять сроки ликвидации данных нарушений; выносить предупреждение лицензиату; реализовывать другие установленные законодательством РФ полномочия¹.

Федеральная антимонопольная служба (ФАС России) – федеральный орган исполнительной власти, реализующий функции по принятию нормативных правовых источников и контролю за соблюдением антимонопольного законодательства, нормативных актов в области деятельности субъектов естественных монополий (в части предусмотренных правовыми источниками полномочий антимонопольного органа), рекламы, контролю за реализацией зарубежных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны государства и безопасности страны, надзору (контролю) в области государственного оборонного заказа и в области закупок продукции, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных потребностей, а также согласованию применения закрытых способов определения поставщиков (исполнителей, подрядчиков).

На основании Положения о ФАС России² служба наделена следующими ключевыми полномочиями: принятие правовых источников по вопросам, определенным к компетенции службы (исключительно центральный аппарат); реализация надзора за соблюдением коммерческими и некоммерческими предприятиями, физическими лицами (в том числе индивидуальными предпринимателями), федеральными структурами

¹ Востриков В.В. Предпринимательское право. – С. 246.

² Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе» от 30 июня 2004 г. № 331 // СЗ РФ. – 2004. – № 17. – Ст. 2452.

исполнительной власти, структурами государственной власти субъектов страны и местными органами власти законодательства в определенной области, в том числе рассмотрение дел о нарушениях правовых источников, выдача обязательных для реализации предписаний, осуществление плановых и внеплановых проверок, привлечение виновных в нарушении нормативных актов лиц к административной ответственности; реализация контроля экономической концентрации на товарных рынках, согласование сделок с акциями (долями) и имуществом коммерческих предприятий в случаях, закрепленных антимонопольным законодательством; проведение исследования товарных рынков и выявление присутствия доминирующего положения на них определенных хозяйствующих субъектов и другие.

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор) – выступает федеральным органом исполнительной власти, находится в ведении Правительства страны. Сформирована Постановлением Правительства РФ № 401 от 30 июля 2004 г. «О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор)»¹ – посредством слияния Федеральной службы по технологическому надзору (Госгортехнадзор) и Федеральной службы по атомному надзору (Госатомнадзор).

Ростехнадзор реализует функции по надзору и контролю в области атомного и технологического надзора, безопасного ведения работ, взаимосвязанных с пользованием недрами, промышленной безопасности, безопасности при применении атомной энергии (за исключением деятельности по разработке, испытанию, изготовлению, утилизации и эксплуатации ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения), безопасности тепловых и электрических установок и сетей (за исключением бытовых сетей и установок), безопасности гидротехнических сооружений (кроме судоходных

¹ Постановлением Правительства РФ «О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор)» от 30 июля 2004 г. № 401 // СЗ РФ. – 2004. – № 18. – Ст. 3651.

гидротехнических сооружений), безопасности производства, применения и хранения взрывчатых материалов промышленного назначения.

Ростехнадзор, как орган исполнительной власти, осуществляющий функции контроля и надзора в области промышленной безопасности, уполномочен проводить проверки поднадзорных ему организаций в рамках своей компетенции (проверки могут быть плановыми и внеплановыми).

По данным Ростехнадзора количество плановых проверок данного органа за последние годы сократилось на 70 процентов, а внеплановых – на одну треть. На замену очным проверкам должна прийти автоматизированная система дистанционного контроля за состоянием как всего объекта в целом, так и его отдельных блоков¹. Однако, в настоящее время в правоприменительной практике возникают определенные проблемы, связанные с нечетким определением понятия дистанционного контроля, целесообразно обеспечить закрепление в Законе о государственном контроле: а) его более четкого определения, которое бы расширяло и уточняло существующее в настоящее время понятие дистанционного контроля; б) перечень видов дистанционного контроля.

Перечень видов дистанционного контроля может быть установлен прямой нормой Закона либо путем делегирования Правительству Российской Федерации права утверждать перечень видов дистанционного контроля.

Еще одна ветвь государственной власти – судебная, – также имеет контрольные полномочия.

Так, на основании ст. 29 Арбитражного процессуального кодекса РФ² арбитражные суды рассматривают в порядке административного судопроизводства образующиеся из административных и других публичных правовых отношений экономические споры и другие дела, взаимосвязанные с реализацией юридическими лицами и гражданами предпринимательской и другой

¹ Отчет о результатах проверок. Официальный сайт Ростехнадзора [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gosnadzor.ru/> (дата обращения 29.04.2017).

² Арбитражный процессуальный кодекс РФ от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ // СЗ РФ. – 2002. – № 18. – Ст. 3561.

экономической деятельности: об оспаривании нормативных правовых источников федеральных структур исполнительной власти, если рассмотрение данных дел на основании Арбитражного процессуального кодекса РФ определено к компетенции Суда по интеллектуальным правам; об оспаривании затрагивающих права и легальные интересы заявителя в области предпринимательской и другой экономической деятельности ненормативных правовых источников, решений и действий (бездействия) органов государства, местных органов власти, других органов, учреждений, наделенных федеральным законом определенными государственными либо другими публичными полномочиями, должностных лиц; об оспаривании источников федеральных органов исполнительной власти, включающих разъяснения законодательства и обладающих нормативными признаками, если рассмотрение данных дел на основании Арбитражного процессуального кодекса РФ определено к компетенции Суда по интеллектуальным правам; о взыскании с юридических лиц и физических лиц, реализующих предпринимательскую и другую экономическую деятельность, обязательных платежей, санкций, если федеральным законом не установлен другой порядок их взыскания; об административных правонарушениях, если федеральным законом их рассмотрение определено к компетенции арбитражного суда; иные дела, образующиеся из административных и других публичных правовых отношений, если федеральным законом их рассмотрение определено к компетенции арбитражного суда.

Указанный перечень субъектов государственного надзора (контроля) за реализацией предпринимательской деятельности федерального уровня не является исчерпывающим.

В соответствии со статьей 5 Закона о государственном контроле установление органов исполнительной власти субъектов страны, уполномоченных на реализацию регионального государственного надзора (контроля), определение их полномочий, организационной структуры, функций и порядка их деятельности и установление перечня должностных лиц обозначенных

органов исполнительной власти субъектов страны и их полномочий реализуется на основании конституции (устава) субъекта государства и закона субъекта страны высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

К полномочиям органов исполнительной власти субъектов страны, реализующих региональный государственный надзор (контроль), определены:

— реализация общей политики государства в сфере защиты прав организаций, индивидуальных предпринимателей и соблюдение законодательства государства в сфере защиты прав организаций, индивидуальных предпринимателей при реализации регионального государственного контроля (надзора) на территории определенного субъекта государства;

— организация и реализация регионального государственного надзора (контроля) в определенных областях деятельности на территории конкретного субъекта страны с учетом разграничения полномочий федеральных структур исполнительной власти, уполномоченных на осуществление федерального государственного надзора (контроля), органов исполнительной власти субъектов страны, уполномоченных на реализацию регионального государственного надзора (контроля)¹. Перечень разновидностей регионального государственного надзора (контроля) и органов исполнительной власти субъектов страны, уполномоченных на их реализацию, ведется в порядке, предусмотренном высшим исполнительным органом государственной власти субъекта страны;

— организация и реализация федерального государственного надзора (контроля), полномочия по осуществлению которого переданы для реализации органам государственной власти субъектов страны;

— разработка административных регламентов реализации регионального государственного надзора (контроля) в определенных областях деятельности, а также разработка на основании типовых административных регламентов,

¹ Андреева О.Б. Организационно-правовые проблемы государственного контроля в сфере предпринимательской деятельности // Современная юриспруденция. – 2015. – № 4. – С. 20.

утверждаемых уполномоченными федеральными структурами исполнительной власти, административных регламентов реализации федерального государственного надзора (контроля), полномочия по реализации которого переданы для осуществления структурам государственной власти субъектов страны. Разработка и принятие обозначенных административных регламентов производится в порядке, предусмотренном законами и (либо) другими нормативными правовыми источниками субъектов страны и другие¹.

В соответствии со статьей 6 Закона о государственном контроле установление органов местного самоуправления, уполномоченных на реализацию муниципального контроля, определение их полномочий, организационной структуры, функций и порядка их деятельности и установление перечня должностных лиц обозначенных уполномоченных структур местного самоуправления и их полномочий реализуется на основании устава муниципального образования и другого муниципального правового источника.

К полномочиям местных органов власти, реализующих муниципальный контроль, определены:

— организация и реализация муниципального контроля на определенной территории. Перечень разновидностей представленного контроля и органов местного самоуправления, уполномоченных на их реализацию, ведется в порядке, предусмотренном представительным органом муниципального образования;

— организация и реализация регионального государственного надзора (контроля), полномочиями по осуществлению которого наделены органы местного самоуправления;

— разработка административных регламентов реализации вышеуказанного контроля в определенных областях деятельности, разработка на основании типовых административных регламентов, утверждаемых уполномоченными структурами исполнительной власти субъектов страны, административных

¹ Андреева О.Б. Организационно-правовые проблемы государственного контроля в сфере предпринимательской деятельности // Современная юриспруденция. – 2015. – № 4. – С. 19.

регламентов реализации регионального государственного надзора (контроля), полномочиями по осуществлению которого наделены местные органы власти. Разработка и принятие обозначенных административных регламентов производятся в порядке, предусмотренном нормативными правовыми источниками субъектов страны;

— организация и осуществление мониторинга результативности анализируемого контроля в определенных областях деятельности, показатели и методика проведения которого закрепляются Правительством страны, за исключением муниципального контроля, реализуемого уполномоченными органами местного самоуправления в сельских поселениях;

— осуществление других установленных федеральными законами, законами и другими нормативными правовыми источниками субъектов государства полномочий¹.

Подводя итог, отметим, что государственный надзор (контроль) – деятельность уполномоченных органов государственной власти (федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов страны), ориентированная на предупреждение, обнаружение и пресечение нарушений организациями, их руководителями и другими должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями предписаний, закрепленных нормами действующего федерального законодательства, законами и другими нормативными правовыми источниками субъектов страны, посредством организации и осуществления проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, организации и осуществления мероприятий по профилактике нарушений обязательных правил, мероприятий по контролю, реализуемых без взаимодействия с организациями, индивидуальными предпринимателями, принятия закрепленных правовыми источниками страны мер по пресечению и (либо) устранению последствий

¹ Васильева Е.Н. Субъекты государственного контроля в сфере предпринимательства // Власть. – 2016. – № 3. – С. 8.

обнаруженных нарушений, а также деятельность обозначенных уполномоченных органов государства по регулярному наблюдению за исполнением обязательных правил, анализу и прогнозированию состояния реализации обязательных правил при осуществлении деятельности юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями. Определенные полномочия по реализации федерального государственного пожарного надзора, федерального государственного лесного надзора (лесной охраны), государственного надзора в сфере использования и охраны особо охраняемых природных территорий, федерального государственного пробирного надзора, государственного портового контроля, а также контроля за соблюдением предписаний законодательных актов РФ в области противодействия легализации (отмыванию) доходов, приобретенных преступным путем, и финансированию терроризма организациями, индивидуальными предпринимателями, реализующими куплю-продажу, скупку драгоценных камней и драгоценных металлов, ювелирных изделий из них и лома данных изделий, на основании действующих правовых источников могут осуществляться государственными учреждениями, подведомственными, в свою очередь, федеральным органам исполнительной власти и структурам исполнительной власти субъектов страны.

II МЕРОПРИЯТИЯ ПО КОНТРОЛЮ (НАДЗОРУ), ОСУЩЕСТВЛЯЕМЫЕ РОСТЕХНАДЗОРОМ: ПОДХОДЫ, ОРГАНИЗАЦИЯ И ПРОВЕДЕНИЕ

2.1 Риск-ориентированный подход при организации государственного контроля (надзора)

В достижении оптимального применения трудовых, финансовых и материальных ресурсов, задействованных при реализации государственного надзора (контроля), уменьшения издержек индивидуальных предпринимателей, организаций и увеличения эффективности своей работы структуры государственного надзора (контроля) при организации определенных разновидностей государственного надзора (контроля), определяемых Правительством страны, используют риск-ориентированный подход.

Соотношение количества проводимых проверок с установленным уровнем риска в организациях – подход, который первым в России применил именно Ростехнадзор. Распределение промышленных объектов по классам опасности значительно облегчило задачу ведомства и помогло оптимизировать его деятельность. По сообщениям специалистов Ростехнадзора, на сегодняшний день установлено около 9 тысяч предприятий, на которых осуществляется режим постоянного контроля – наиболее рискованных и опасных. По сравнению с теми 290 тысячами, которые инспекции приходилось проверять раньше, это действительно огромный прогресс: все организации с меньшим уровнем риска достаточно посещать реже, а все необходимое внимание сконцентрировать на более опасных¹.

Кроме того, внедрение риск-ориентированного подхода выгодно и для предпринимателей, для которых это – снижение административной и финансовой нагрузки. С 2014 г. происходит постепенное сокращение плановых и внеплановых

¹ Отчет о результатах проверок. Официальный сайт Ростехнадзора [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gosnadzor.ru/> (дата обращения 29.04.2017).

проверок, и экономия, которую составило это сокращение, исчисляется миллиардами рублей.

В ближайшее время изменения в работе Ростехнадзора продолжатся. В частности, будут ликвидированы устаревшие и избыточные требования к промышленным предприятиям и системе надзора за ними. В каждой отрасли, в которой осуществляет свою деятельность ведомство – в атомной, энергетической и химической промышленности – будет проведена отдельная ревизия таких требований.

Также для совершенствования надзора будут вовлечены новые информационные технологии, которые помогут обеспечить постоянный мониторинг опасных объектов и своевременно сообщать о неисправностях – датчики, системы АСУ ТП, охранные системы и др. В настоящее время некоторые такие технологии уже функционируют на промышленных предприятиях, и задача состоит в том, чтобы внедрить их туда, где они нужны в первую очередь. Тем не менее, дистанционный контроль не заменит системы плановых и внеплановых проверок.

Кроме того для повышения эффективности своей деятельности Ростехнадзор введет институт общественных инспекторов из числа членов профсоюзных организаций. Их работа поможет своевременно выявлять и фиксировать нарушения, они будут проводить разъяснительные работы на предприятиях и сократят риск влияния человеческого фактора при авариях¹.

Нормативное содержание категории «риск-ориентированный подход» (далее – РОП) в российской специализированной литературе и на практике анализируется в широком и узком понимании. В узком понимании РОП исследуется как риски контрольно-надзорной функции управления. В качестве примера можно обозначить Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного

¹ Отчет о результатах проверок. Официальный сайт Ростехнадзора [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gosnadzor.ru/> (дата обращения 29.04.2017).

контроля (надзора) и муниципального контроля», на основании которого РОП выражает собой метод организации и реализации государственного надзора (контроля), при котором в установленных вышеуказанным законом случаях выбор интенсивности (продолжительности, формы, периодичности) осуществления мероприятий по контролю, мероприятий по профилактике нарушения обязательных предписаний устанавливается определением деятельности индивидуального предпринимателя, организации и (либо) применяемых ими при реализации данной деятельности производственных объектов к конкретной категории риска или конкретному классу (категории) опасности.

Международное нормативное определение РОП представлено в стандартах ФАТФ по противодействию отмыванию денег, финансированию терроризма и распространению оружия массового уничтожения (ПОД/ФТ)¹ в редакции 2012 г. Рекомендация 1 («Оценка рисков и применение риск-ориентированного подхода») ФАТФ обязательная для всех государств и их национальных систем ПОД/ФТ, раскрывает РОП как «...установление и оценка рисков и принятие шагов, в том числе определив орган либо механизм по координации мер по оценке рисков, а также распределение ресурсов в достижении результативного уменьшения данных рисков». Далее требования Рекомендации 1 ФАТФ обозначают, что «данный подход должен выступить базой для результативного распределения ресурсов в пределах отечественного режима ПОД/ФТ и использования риск-ориентированных мер на основании рекомендаций ФАТФ»².

Представленная формулировка сущности РОП не ограничивается исследованием лишь области функциональной деятельности, но и формированием структур (механизмов) координации всей системы ресурсов и

¹ Рекомендации ФАТФ Международные стандарты по противодействию отмыванию денег, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения, февраль 2012 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 29.04.2017).

² Демина О.Л. Правовые основы государственного надзора в сфере предпринимательства // Власть. – 2014. – № 1. – С. 4.

мер по уменьшению угрожающих рисков, и нами анализируется как осмысление риск-ориентированного подхода в широком понимании. К сожалению, пока в отечественной практике видны только разрозненные попытки оценить определенные группы угроз и рисков для отечественной экономики, и большей частью, в финансовой сфере. За пределами исследования остаются многие вопросы не только экономического аспекта (инфраструктурное развитие, экологические, социальные, культурно-просветительские, управленческие, подготовки кадров и другие).

Согласно ст. 8.1 Закона о государственном контроле определение к конкретному классу (категории) опасности производится органом государственного надзора (контроля) с учетом тяжести потенциальных отрицательных последствий возможного несоблюдения индивидуальными предпринимателями, организациями обязательных требований, а к конкретной категории риска – также с учетом оценки вероятности несоблюдения определенных обязательных требований.

Критерии определения деятельности индивидуальных предпринимателей, организаций и (либо) применяемых ими производственных объектов к конкретной категории риска или конкретному классу (категории) опасности устанавливаются Правительством страны, если данные критерии не закреплены федеральным законом¹.

В случае, если критерии определения деятельности индивидуальных предпринимателей, организаций и (либо) применяемых ими производственных объектов к конкретной категории риска закрепляют проведение органом государственного надзора (контроля) расчета значений показателей, применяемых для оценки тяжести потенциальных отрицательных последствий возможного несоблюдения обязательных требований, оценки вероятности их несоблюдения, методики данного расчета закрепляются федеральными

¹ Русаков В.Н. Практические аспекты государственного контроля в сфере предпринимательства в современной России // Юридическая практика. – 2015. – № 2. – С. 17.

структурами исполнительной власти, реализующими функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому координированию в определенной области деятельности.

Правила определения деятельности рассматриваемых лиц и (либо) применяемых ими производственных объектов к конкретной категории риска, конкретному классу (категории) опасности устанавливаются Правительством страны. Обозначенные правила должны закреплять возможность предоставления индивидуальным предпринимателем, организацией заявления об изменении присвоенных им ранее категории риска либо класса (категории) опасности.

В случае, если на основании федерального правового источника определение деятельности анализируемых лиц и (либо) применяемых ими производственных объектов к конкретной категории риска, конкретному классу (категории) опасности производится в границах реализуемых органом государственного надзора (контроля) полномочий по государственной регистрации, выдаче разрешения (специального права) либо других аналогичных полномочий, правила определения деятельности индивидуальных предпринимателей, организаций и (либо) применяемых ими производственных объектов к конкретной категории риска, конкретному классу (категории) опасности устанавливаются нормативным правовым источником, закрепляющим порядок реализации обозначенных полномочий представленного органа государства¹.

Положениями о видах федерального государственного надзора (контроля), обозначенных в ч. 1 ст. 8.1, может быть закреплено применение органами государственного надзора (контроля) для установления потребности осуществления внеплановых проверок и других мероприятий по контролю индикаторов риска нарушения обязательных требований. Вышеуказанные индикаторы разрабатываются и закрепляются федеральными структурами

¹ Кузнецова А.Д. Особенности государственного контроля (надзора) в сфере предпринимательской деятельности // Законность. – 2015. – № 2. – С. 99.

исполнительной власти, реализующими функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому координированию в предусмотренной области деятельности, и подлежат размещению в сети «Интернет».

В соответствии с п. 2 Постановления Правительства РФ от 17 августа

2016 г. № 806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»¹ для конкретного вида государственного надзора (контроля) используются категории риска или классы опасности.

Перечень классов опасности либо категорий риска, используемый при реализации определенного вида государственного надзора (контроля), включает от 3 до 6 категорий риска или от 3 до 6 классов опасности из группы классов опасности и категорий риска и предусматриваются в соответствии с положением о виде государственного надзора (контроля).

Критерии определения объектов государственного надзора (контроля) к конкретной категории риска либо конкретному классу опасности предусматриваются положениями о видах государственного надзора (контроля) с учетом Постановления Правительства РФ от 17 августа 2016 г. № 806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации», если определенные критерии не закреплены федеральным источником.

Перечень классов опасности либо категорий риска и критерии определения к ним объектов государственного надзора (контроля) базируются на потребности минимизации причинения вреда охраняемым нормативным актом ценностям при

¹ Постановление Правительства РФ «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» от 17 августа 2016 г. № 806 // СЗ РФ. – 2016. – № 19. – Ст. 1241.

оптимальном применении финансовых, материальных и кадровых ресурсов органа государственного надзора (контроля), позволяющем соблюдать предусмотренную периодичность плановых проверок индивидуальных предпринимателей и организаций.

Критерии определения объектов государственного надзора (контроля) к категориям риска должны принимать во внимание тяжесть потенциальных отрицательных последствий возможного несоблюдения индивидуальными предпринимателями и организациями требований, закрепленных федеральными источниками и принимаемыми в соответствии с ними другими нормативными правовыми актами страны, законами и другими нормативными правовыми источниками субъектов страны, и вероятность несоблюдения обязательных требований вышеуказанными лицами.

Критерии определения объектов государственного надзора (контроля) к классам опасности должны принимать во внимание тяжесть потенциальных отрицательных последствий возможного несоблюдения индивидуальными предпринимателями и организациями обязательных требований.

Оценка тяжести потенциальных отрицательных последствий возможного несоблюдения обязательных требований вышеуказанными лицами осуществляется с учетом возможной степени тяжести потенциальных случаев причинения вреда и (либо) возможной частоты образования и масштаба распространения потенциальных отрицательных последствий в пределах аналогичных случаев причинения вреда и (либо) с учетом трудности преодоления образовавшихся в их итоге отрицательных последствий возможного несоблюдения обязательных требований¹.

При оценке вероятности несоблюдения обязательных требований рассматриваемыми лицами исследуется имеющаяся в распоряжении структур, уполномоченных на реализацию государственного надзора (контроля),

¹ Сахарова В.Д. Значение и роль государственного контроля в ходе осуществления предпринимательской деятельности. – С. 30.

информация об итогах ранее осуществленных проверок индивидуального предпринимателя либо организации и назначенных административных наказаниях за нарушение обязательных требований.

При присутствии критериев, позволяющих определить объект анализируемого надзора (контроля) к разным классам опасности либо категориям риска, подлежат использованию критерии, относящие объект государственного надзора (контроля) к более высоким классам опасности либо категориям риска.

При определении объектов анализируемого надзора (контроля) к категориям чрезвычайно высокого, высокого, значительного риска либо 1, 2, 3 классам опасности орган государственного надзора (контроля) размещает определенные данные об указанных объектах на своем официальном сайте.

Категории риска и классы (категории) опасности:

— чрезвычайно высокий риск (1 класс): плановая проверка осуществляется один раз в период, закрепленный положением о виде государственного надзора (контроля);

— высокий риск (2 класс): плановая проверка осуществляется один раз в период, закрепленный положением о виде государственного надзора (контроля);

— значительный риск (3 класс): плановая проверка осуществляется один раз в период, закрепленный положением о виде государственного надзора (контроля);

— средний риск (4 класс): плановая проверка осуществляется не чаще одного раза в период, установленный положением о виде государственного надзора (контроля);

— умеренный риск (5 класс): плановая проверка осуществляется не чаще одного раза в период, установленный положением о виде государственного надзора (контроля);

— низкий риск (6 класс): плановые проверки не осуществляются.

Перечень разновидностей государственного надзора (контроля), которые реализуются с использованием РОП: 1) Федеральный государственный

санитарно-эпидемиологический надзор, реализуемый Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека и Федеральным медико-биологическим агентством; 2) Федеральный государственный пожарный надзор; 3) Федеральный государственный надзор за соблюдением трудовых правовых источников и других нормативных правовых источников, включающих положения трудового права; 4) Федеральный государственный надзор в области связи; 5) Федеральный государственный надзор в области безопасности дорожного движения; 6) Федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции; 7) Федеральный государственный экологический надзор (в части государственного надзора за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр, государственного земельного надзора, государственного надзора в области обращения с отходами, государственного надзора в области использования и охраны водных объектов, государственного надзора в области охраны атмосферного воздуха, государственного надзора за соблюдением требований к обращению озоноразрушающих веществ) и другие¹.

Таким образом, РОП выражает собой метод организации и реализации государственного надзора (контроля), при котором в закрепленных правовым источником случаях выбор интенсивности (продолжительности, формы, периодичности) осуществления мероприятий по контролю, мероприятий по профилактике нарушения обязательных требований устанавливается определением деятельности индивидуального предпринимателя, организации и (либо) применяемых ими при реализации данной деятельности производственных объектов к конкретной категории риска или конкретному классу (категории) опасности.

¹ Сахарова В.Д. Значение и роль государственного контроля в ходе осуществления предпринимательской деятельности. – С. 31.

2.2 Плановые проверки: организация и проведение

В соответствии с нормами действующего законодательства РФ в отношении организаций, занимающихся проектированием, строительством, эксплуатацией, осуществлением консервации и ликвидации опасных производственных объектов и другими видами работ, Ростехнадзор обязан проводить проверки, направленные на предупреждение, обнаружение и пресечение нарушений требований, закрепленных законодательством страны в сфере промышленной безопасности.

Представленное требование предусмотрено Федеральным законом от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»¹.

Плановые проверки Ростехнадзора производятся в форме выездных и документарных проверок.

Так, предметом проверок Ростехнадзора выступает:

- соблюдение организацией обязательных положений промышленной безопасности;
- соответствие предусмотренным требованиям промышленной безопасности применяемых зданий, сооружений, помещений, оборудования, технических устройств и материалов, реализуемых технологических процессов;
- соблюдение требований обоснования промышленной безопасности.

Основанием для включения представленной проверки в ежегодный план осуществления плановых проверок выступает истечение трех лет со дня:

- 1) государственной регистрации индивидуального предпринимателя, организации;
- 2) окончания осуществления последней плановой проверки вышеуказанных лиц;

¹ Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ // СЗ РФ. – 1997. – № 18. – Ст. 2341.

3) начала реализации индивидуальным предпринимателем, юридическим лицом предпринимательской деятельности на основании предоставленного в уполномоченный Правительством страны в определенной области федеральный орган исполнительной власти уведомления о начале реализации конкретных видов предпринимательской деятельности в случае осуществления работ либо оказания услуг, требующих предоставления обозначенного уведомления.

Плановые проверки осуществляются не чаще чем один раз в три года.

Вышеуказанные проверки проводятся на основании разрабатываемых и закрепляемых структурами государственного надзора (контроля), структурами муниципального контроля в соответствии с их полномочиями ежегодных планов¹.

Типовая форма приказа либо распоряжения органа государственного надзора (контроля), органа муниципального контроля об осуществлении проверки индивидуального предпринимателя, организации закреплена приказом Минэкономразвития страны от 30 апреля 2009 г. № 141².

В соответствии со ст. 9 Закона о государственном контроле в период до 1 сентября года, предшествующего году осуществления рассматриваемых проверок, структуры государственного надзора (контроля), органы муниципального контроля передают проекты ежегодных планов осуществления данных проверок в органы прокуратуры.

Период осуществления проверки – не свыше 20 рабочих дней. Плановая проверка индивидуальных предпринимателей, юридических лиц – участников саморегулируемой организации осуществляется в отношении не свыше чем 10 процентов суммарного количества участников саморегулируемой организации и не меньше чем двух участников саморегулируемой организации в соответствии с

¹ Юрьева Г.Н. Нормативно-правовые основы государственного надзора в сфере предпринимательской деятельности в Российской Федерации. – С. 113.

² Приказ Минэкономразвития РФ «О реализации положений Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 30 апреля 2009 г. № 141 // СЗ РФ. – 2009. – № 12. – Ст. 2311.

ежегодным планом осуществления указанных проверок, если другое не закреплено федеральными источниками.

Таким образом, плановые проверки проводятся на основании ежегодных планов, не чаще чем один раз в три года. Плановые проверки Ростехнадзора производятся в форме выездных и документарных проверок.

Положением о виде федерального государственного надзора (контроля), порядке организации и осуществления конкретных разновидностей государственного надзора (контроля), муниципального контроля может быть закреплена обязанность применения при осуществлении плановой проверки должностным лицом органа государственного надзора (контроля), органа муниципального контроля проверочных листов (списков контрольных вопросов)¹.

Обязанность применения вышеуказанных листов может быть установлена при осуществлении плановых проверок всех либо определенных индивидуальных предпринимателей, организаций определена типом (конкретными характеристиками) применяемых ими производственных объектов, а в случае реализации разновидностей государственного надзора (контроля), закрепляемых на основании ч. 1,2 ст. 8.1 Закона о государственном контроле, также определением деятельности индивидуального предпринимателя, юридического лица и (либо) применяемых ими производственных объектов к конкретной категории риска, конкретному классу (категории) опасности.

В соответствии с ч. 11.3 ст. 9 Закона о государственном контроле анализируемые листы разрабатываются и закрепляются органом государственного надзора (контроля), органом муниципального контроля на основании единых требований, закрепляемых Правительством страны, и включают в себя перечни вопросов, ответы на которые однозначно говорят о соблюдении либо несоблюдении индивидуальным предпринимателем, организацией обязательных требований, образующих предмет проверки.

¹ Сахарова В.Д. Значение и роль государственного контроля в ходе осуществления предпринимательской деятельности. – С. 30.

Согласно ч. 14 ст. 9 Закона о государственном контроле в случае обнаружения нарушений участниками саморегулируемой организации обязательных требований и требований, закрепленных муниципальными нормативными источниками, должностные лица органа государственного надзора (контроля), органа муниципального контроля при осуществлении плановой проверки таких участников представленной организации обязаны сообщить в саморегулируемую организацию об обнаруженных нарушениях в срок 5 рабочих дней со дня окончания осуществления плановой проверки.

При обнаружении нарушений организация и/либо ее руководитель привлекаются к административной ответственности в виде штрафов.

Однако, Ростехнадзор должен учитывать, что для привлечения организаций к ответственности законом предусмотрены сроки давности.

Приведем в качестве примера материалы судебной практики Арбитражного Суда Новосибирской области¹. Ростехнадзором осуществлена проверка компании, в процессе которой были обнаружены нарушения на объекте – оценочной скважины, находящейся в сельском поселении, выразившиеся в нарушении правил промышленной безопасности и безопасности в области строительства.

По итогам проверки предоставлено предписание от 09 июня 2014 г., на основании которого компания должна была ликвидировать нарушения в период до 9 сентября 2014 г.

В связи с указанным 3 сентября 2014 г. Ростехнадзором осуществлена проверка выполнения предписания.

По итогам проверки выявлено, что нарушения, обозначенные в ранее предоставленном предписании, в закрепленный период не ликвидированы, в связи с чем, административным органом подготовлен протокол об административном правонарушении от 9 октября 2014 г.

¹ Решение Арбитражного суда Новосибирской области от 22 декабря 2014 г. № А45-25278/2014 // Сборник судебных решений. – 2014. – № 32. – С. 451.

Ростехнадзор обратился в суд с заявлением о привлечении организации к ответственности за осуществление правонарушения, установленного ч.6 ст.19.5 КоАП РФ.

Частью 6 ст. 19.5 КоАП РФ закреплена ответственность за неосуществление в обозначенный период законного предписания органа строительного надзора.

Суд установил, что предписание организацией в обозначенный период не исполнено и пришел к умозаключению о присутствии в действиях организации состава вменяемого правонарушения.

При данном судом принято во внимание то, что предписание от 09 июня 2014 г. о ликвидации нарушений, на основании отметки, вручено представителю организации 09 июня 2014 г., им не оспорено, уполномоченными структурами не отменено, в силу чего изложенные в нем данные не выступают предметом настоящего спора и признаются установленными и соответствующими реальности.

Однако, на основании ст. 4.5 КоАП РФ постановление по делу об административном правонарушении не может быть вынесено по истечении двух месяцев (по делу об административном правонарушении, рассматриваемому судьей, – по истечении трех месяцев) со дня осуществления административного правонарушения.

При данном вышеуказанном правонарушении периоды начинают исчисляться со дня выявления административного правонарушения.

Пунктом 19 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 27 января 2003 г. № 2 «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»¹ предусмотрено, что административные правонарушения, проявившиеся в

¹ Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» от 27 января 2003 г. № 2 // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. – 2003. – № 2. – С. 118.

неосуществлении обязанности к определенному сроку, не могут быть рассмотрены в качестве длящихся.

В свою очередь, трехмесячный период давности привлечения организации к соответствующей ответственности подлежит исчислению с момента истечения срока исполнения предписания, а именно с 9 сентября 2014 г., а не с момента обнаружения административным органом факта его неисполнения.

Следовательно, на момент вынесения акта суда Ростехнадзором пропущен срок давности для привлечения организации к административной ответственности.

В рамках работы над представленным вопросом темы, было установлено, что в Законе о государственном контроле недостаточно урегулирован вопрос проведения совместных плановых проверок органами государственного контроля (надзора), муниципального контроля и органами прокуратуры¹.

С целью повышения эффективности межведомственного взаимодействия при планировании проверок целесообразно установить в Законе о государственном контроле полномочия органов прокуратуры по согласованию сроков проведения совместных плановых проверок органами государственного контроля (надзора), муниципального контроля. Необходимо уточнить способы уведомления юридического лица, индивидуального предпринимателя о проведении проверки (в дополнение к направлению уведомления по почте заказным письмом).

В заключение отметим, что полномочия структур, реализующих проверку; порядок осуществления документарной и выездной проверки; периоды проведения проверок; обязанности должностных лиц и иные аспекты, взаимосвязанные с организацией и осуществлением проверок индивидуальных предпринимателей и юридических лиц представлены в Законе о государственном контроле.

¹ Борисов В.Д. Актуальные вопросы государственного контроля в различных сферах предпринимательской деятельности // Право и жизнь. – 2014. – № 1. – С. 84.

2.3 Внеплановые проверки: организация и проведение. Ограничения при проведении проверок

Внеплановые проверки Ростехнадзора проводятся в соответствии со статьей 10 Закона о государственном контроле. Предметом представленной проверки выступает соблюдение индивидуальным предпринимателем, организацией в ходе реализации деятельности обязательных требований и требований, предусмотренных муниципальными нормативными источниками, осуществление предписаний структур государственного надзора (контроля), органов муниципального контроля, осуществление мероприятий по предотвращению причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, окружающей среде, растениям, объектам культурного наследия (памятникам культуры и истории) народов страны, музейным предметам и музейным коллекциям, включенным в состав Музейного фонда государства, особо ценным, в том числе уникальным, материалам Архивного фонда государства, документам, имеющим особенное научное, историческое, культурное значение, входящим в состав российского библиотечного фонда, по обеспечению безопасности страны, по предупреждению образования чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера, по ликвидации последствий причинения данного вреда.

Согласно ч. 2 ст. 10 Закона о государственном контроле основанием для осуществления внеплановой проверки выступает:

— истечение периода исполнения индивидуальным предпринимателем, организацией ранее предоставленного предписания об устранении обнаруженного нарушения обязательных требований и (либо) требований, закрепленных муниципальными нормативными источниками;

— поступление в Ростехнадзор либо его территориальные структуры заявлений и обращений от физических лиц, индивидуальных предпринимателей либо организаций; информации от структур государственной власти, местных органов власти и средств массовой информации о фактах образования: 1) угрозы

причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, окружающей среде, растениям, объектам культурного наследия, безопасности страны; 2) угрозы чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера; 3) фактов причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, окружающей среде, растениям, объектам культурного наследия, безопасности страны.

— распоряжение (приказ) руководителя Ростехнадзора, изданный на основании поручений главы государства, Правительства страны и на основании требования прокурора об осуществлении внеплановой проверки в пределах надзора за исполнением правовых источников по поступившим в органы прокуратуры обращениям и материалам

Внеплановая проверка осуществляется в форме документарной проверки и (либо) выездной проверки в порядке, закрепленном, в свою очередь, статьями 11 и 12 Закона о государственном контроле.

Вышеуказанная выездная проверка индивидуальных предпринимателей, организаций может быть осуществлена по основаниям, закрепленным в подпунктах «а» и «б» п. 2, п. 2.1 ч. 2 ст. 10 Закона о государственном контроле, структурами государственного надзора (контроля), органами муниципального контроля после согласования с органом прокуратуры по месту реализации деятельности данных индивидуальных предпринимателей и организаций.

Если основанием для осуществления внеплановой выездной проверки выступает причинение вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, окружающей среде, растениям, объектам культурного наследия (памятникам культуры и истории) народов страны, музейным предметам и музейным коллекциям, включенным в состав Музейного фонда государства, особенно ценным, в том числе уникальным, материалам Архивного фонда страны, документам, имеющим особенное научное, историческое, культурное значение, входящим в состав российского библиотечного фонда, безопасности страны, а также образование чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера, выявление нарушений обязательных требований и требований, предусмотренных

муниципальными нормативными источниками, в момент осуществления данных нарушений в связи с потребностью принятия неотложных мер органы государственного надзора (контроля), структуры муниципального контроля имеют право приступить к осуществлению внеплановой выездной проверки немедленно с извещением органов прокуратуры об осуществлении мероприятий по контролю с помощью передачи документов, закрепленных частью 6 и 7 статьи 10 Закона о государственном контроле, в органы прокуратуры в течение двадцати четырех часов. В данном случае прокурор либо его заместитель принимает решение о согласовании осуществления представленной проверки в день поступления определенных документов.

Решение прокурора либо его заместителя о согласовании осуществления указанной проверки или об отказе в согласовании ее осуществления оформляется в письменной форме в двух экземплярах, один из которых в день принятия решения предоставляется или направляется заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении либо в форме электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью, в орган государственного надзора (контроля), орган муниципального контроля¹.

В случае, если требуется немедленное осуществление анализируемой проверки, копия решения о согласовании проведения внеплановой выездной проверки передается органом прокуратуры в орган государственного надзора (контроля), орган муниципального контроля с применением информационно-телекоммуникационной сети.

Решение прокурора либо его заместителя о согласовании осуществления представленной проверки либо об отказе в согласовании ее осуществления может быть обжаловано вышестоящему прокурору либо в суд.

О проведении внеплановой выездной проверки, за исключением обозначенной проверки, основания осуществления которой представлены

¹ Сахарова В.Д. Значение и роль государственного контроля в ходе осуществления предпринимательской деятельности. – С. 30.

в пункте 2 части 2 статьи 10 Закона о государственном контроле, индивидуальный предприниматель, юридическое лицо уведомляются Ростехнадзором не менее чем за двадцать четыре часа до начала ее проведения любым доступным способом, в том числе с помощью электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью и переданного по адресу электронной почты вышеуказанных лиц, если данный адрес содержится, в свою очередь, в едином государственном реестре юридических лиц, едином государственном реестре индивидуальных предпринимателей или раньше был предоставлен вышеуказанными лицами в орган государственного надзора (контроля), орган муниципального контроля.

В случае осуществления обозначенной проверки участников саморегулируемой организации орган государственного надзора (контроля), орган муниципального контроля должны уведомить данную организацию о проведении внеплановой выездной проверки в достижении обеспечения возможности участия либо присутствия ее представителя при осуществлении данной проверки.

Органы прокуратуры реализуют учет проводимых органами государственного надзора (контроля), структурами муниципального контроля внеплановых выездных проверок, а также ежегодный мониторинг представленных проверок.

В рамках анализа представленного вопроса темы, обратимся к материалам судебной практики Арбитражного суда Свердловской области относительно проведения внеплановых проверок Ростехнадзором¹. Как следует из материалов дела: по жалобе частного лица Ростехнадзором была осуществлена внеплановая документарная проверка организации, занимающейся перевозкой нефти с применением железнодорожного транспорта.

¹ Решение Арбитражного Суда Свердловской области от 11 сентября 2016 г. № А60-24719/2016 // Сборник судебных решений. – 2016. – № 31. – С. 234.

По итогам проверки Ростехнадзор установил, что организация осуществляла работы по реконструкции объекта капитального строительства – железнодорожного пути – без разрешения на строительство.

Работы по реконструкции осуществлялись с привлечением подрядной компании по контракту на осуществление работ по реконструкции железнодорожного пути.

Позиция Ростехнадзора: организация нарушила положения ч. 1, 2 ст. 51 Градостроительного кодекса РФ и оштрафована на 500 000 (пятьсот тысяч) рублей.

Организация оспорила постановление по делу об административном правонарушении в арбитражном суде.

На основании ч. 1 ст. 9.5 КоАП РФ установлена административная ответственность, среди прочего, за реконструкцию объектов капитального строительства без разрешения на строительство. Какие обстоятельства следует определить для привлечения организации к вышеуказанной ответственности?

Для квалификации административного правонарушения по ч. 1 ст. 9.5 КоАП РФ следует определить: выступает ли строение объектом капитального строительства; какие работы осуществлялись на указанном объекте; обязательно ли приобретение разрешения на данные работы.

В представленном споре Ростехнадзором организации вменялось в вину осуществление работ по реконструкции объекта капитального строительства без разрешения на строительство.

Выводы арбитражного суда: Ростехнадзор не доказал, что у организации существовала обязанность по приобретению разрешения на строительство, а выводы заключения эксперта не опровергнуты документально в процессе судебного разбирательства. Штраф незаконен и был отменен¹.

¹ Решение Арбитражного Суда Свердловской области от 11 сентября 2016 г. № А60-24719/2016 // Сборник судебных решений. – 2016. – № 31. – С. 234.

В суде доказано, что ни Акт проверки, ни протокол об административном правонарушении, ни постановление о наложении штрафа не содержат детального анализа осуществляемых подрядных работ и данных о том, насколько изменились параметры объекта капитального строительства либо линейного объекта, его части, а также данные о том, что осуществленные подрядчиком работы привели к изменению категории, класса и (либо) первоначально определенных показателей функционирования железнодорожного пути, при которых требовалось изменение границ полос отвода и (либо) охранных зон данных объектов.

Отсутствовали также данные о том, что реализованные работы действительно потребовали изменения пределов полос отвода и (либо) охранных зон в отношении железнодорожного пути.

В материалы дела предоставлено заключение строительно-технической экспертизы, из которого вытекает, что на этапе принятия решения и осуществления строительно-монтажных работ заказчик неверно установил вид работ, обозначив их «Реконструкция», тогда как все реализованные строительно-монтажные работы определены к категории понятия «капитальный ремонт линейных объектов».

Таким образом, в ходе реализации представленной проверки Ростехнадзора проверяется соблюдение индивидуальным предпринимателем либо организацией в ходе осуществления деятельности обязательных требований и требований, предусмотренных муниципальными нормативными источниками; выполнение предписаний структур государственного муниципального надзора (контроля); осуществление мероприятий по предотвращению причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, окружающей среде, растениям, по обеспечению безопасности страны, предупреждению образования чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера, ликвидации последствий

причинения данного вреда. Внеплановые проверки могут проводиться в документарной или выездной форме¹.

Ограничения при проведении проверок Ростехнадзором детально регламентированы ст. 15 Закона о государственном контроле.

В соответствии с вышеуказанной статьей при проведении проверки должностные лица Ростехнадзора не вправе:

— проверять выполнение требований, установленных нормативными правовыми актами органов исполнительной власти СССР и РСФСР и не соответствующих законодательству Российской Федерации;

— проверять выполнение обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, если такие требования не относятся к полномочиям органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, от имени которых действуют эти должностные лица;

— осуществлять плановую или внеплановую выездную проверку в случае отсутствия при ее проведении руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя, за исключением случая проведения такой проверки по основанию, предусмотренному подпунктом «б» п. 2 ч. 2 ст. 10 Закона о государственном контроле, а также проверки соблюдения требований земельного законодательства в случаях надлежащего уведомления собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков;

— требовать представления документов, информации, образцов продукции, проб обследования объектов окружающей среды и объектов производственной среды, если они не являются объектами проверки или не относятся к предмету проверки, а также изымать оригиналы таких документов;

¹ Андреева О.Б. Организационно-правовые проблемы государственного контроля в сфере предпринимательской деятельности // Современная юриспруденция. – 2015. – № 4. – С. 19.

— проверять выполнение обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, не опубликованными в установленном законодательством Российской Федерации порядке;

— распространять информацию, полученную в результате проведения проверки и составляющую государственную, коммерческую, служебную, иную охраняемую законом тайну, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации;

— отбирать образцы продукции, пробы обследования объектов окружающей среды и объектов производственной среды для проведения их исследований, испытаний, измерений без оформления протоколов об отборе указанных образцов, проб по установленной форме и в количестве, превышающем нормы, установленные национальными стандартами, правилами отбора образцов, проб и методами их исследований, испытаний, измерений, техническими регламентами или действующими до дня их вступления в силу иными нормативными техническими документами и правилами и методами исследований, испытаний, измерений;

— осуществлять выдачу юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям предписаний или предложений о проведении за их счет мероприятий по контролю;

— превышать установленные сроки проведения проверки;

— требовать от юридического лица, индивидуального предпринимателя представления документов, информации до даты начала проведения проверки. Орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля после принятия распоряжения или приказа о проведении проверки вправе запрашивать необходимые документы и (или) информацию в рамках межведомственного информационного взаимодействия;

— требовать от юридического лица, индивидуального предпринимателя представления документов и (или) информации, включая разрешительные документы, имеющиеся в распоряжении иных государственных органов, органов

местного самоуправления либо подведомственных государственным органам или органам местного самоуправления организаций, включенные в определенный Правительством Российской Федерации перечень¹.

Однако, как свидетельствуют материалы практики, не всегда сотрудники Ростехнадзора соблюдают вышеуказанные ограничения.

Так, к примеру, в 2015 г. Генеральная прокуратура РФ провела проверку соблюдения Ростехнадзором прав субъектов предпринимательской деятельности при осуществлении государственного надзора. Ведомство сообщает о многочисленных нарушениях в этой сфере².

Генеральная прокуратура РФ выявила многочисленные нарушения в работе Ростехнадзора, говорится в сообщении надзорного ведомства. По словам прокуроров, Ростехнадзор в отсутствие поручения Президента и Правительства РФ дал указание о проведении внеплановых выездных контрольных мероприятий. Такие проверки организованы Дальневосточным, Енисейским, Печорским, Сахалинским управлениями Ростехнадзора.

По сведениям Генеральной прокуратуры РФ, Ростехнадзор игнорирует некоторые положения Закона о государственном контроле о недопустимости истребования документов и информации, не относящихся к предмету проверки, и сведений, которые могут быть получены в иных органах контроля, а также выданных непосредственно службой.

«Отмеченные нарушения свидетельствуют о ненадлежащем исполнении должностными лицами службы возложенных обязанностей, что негативно сказывается на состоянии законности в сфере соблюдения прав субъектов предпринимательства, существенно нарушают их права и охраняемые законом

¹ Юрьева Г.Н. Нормативно-правовые основы государственного надзора в сфере предпринимательской деятельности в Российской Федерации. – С. 114.

² Отчет о результатах проведения прокурорских проверок. Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.genproc.gov.ru> (дата обращения 29.04.2017).

интересы, снижает результативность надзорной деятельности», – отмечают в Генеральной прокуратуре РФ¹.

По выявленным нарушениям надзорное ведомство внесло в адрес руководителя Ростехнадзора представление об их устранении и привлечении виновных лиц к ответственности.

На основании вышеизложенного, признаем целесообразным закрепить поэтапно порядок, ответственность за нарушение каждого этапа.

Целесообразно регламентировать порядок направления извещений и уведомлений в рамках административного производства, а также определить, в каких случаях уведомления признаются надлежащими (например, являются ли надлежащими уведомления, переданные посредством факсимильной связи). В связи с многочисленными фактами нарушения процедур согласования проведения внеплановых выездных проверок с органами прокуратуры внести изменения в КоАП РФ, предусматривающие усиление административной ответственности соответствующих органов государственного контроля (надзора), муниципального контроля и их должностных лиц за нарушение положений ст. 10 Закона о государственном контроле.

В связи с многочисленными фактами уклонения должностных лиц субъектов предпринимательской деятельности от проведения проверок целесообразно усилить их административную ответственность за уклонение и препятствование проведению проверки в рамках осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля путем внесения соответствующих дополнений в КоАП РФ.

Подводя итог, отметим, что мероприятия по государственному надзору – это совокупность действий должностных лиц органов государственного контроля (надзора), связанных с проведением проверки выполнения проверяемым органом, организацией, индивидуальным предпринимателем обязательных требований,

¹ Отчет о результатах проведения прокурорских проверок. Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.genproc.gov.ru> (дата обращения 29.04.2017).

осуществлением необходимых исследований (испытаний), экспертиз, оформлением результатов проверки и принятием мер по результатам контроля. В соответствии с нормами действующего законодательства РФ Ростехнадзор в рамках своих полномочий проводит плановые и внеплановые проверки с учетом предусмотренных ограничений. Внеплановые проверки Ростехнадзора проводятся в соответствии со ст. 10 Закона о государственном контроле. Предметом представленной проверки выступает соблюдение индивидуальным предпринимателем, организацией в ходе реализации деятельности обязательных требований и требований, предусмотренных муниципальными нормативными источниками, осуществление предписаний структур государственного надзора (контроля), органов муниципального контроля и др.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

По результатам проведенного исследования, подведем обобщающие итоги по теме выпускной квалификационной работы:

Правовое регулирование государственного контроля, надзора, муниципального контроля за осуществлением предпринимательской деятельности реализуется системой нормативных источников федерального уровня, системой подзаконных нормативных актов. Большое практическое значение в данном вопросе имеют материалы правоприменительной практики высших судебных органов.

Основным правовым источником в представленной сфере выступает Закон о государственном контроле. Закон о государственном контроле регламентирует отношения в области организации и реализации государственного контроля (надзора), муниципального контроля и защиты прав организаций и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

Спецификой правового регулирования технологического надзора является:

- разнообразие сфер регулируемых общественных отношений;
- дифференцированный подход нормативных правовых актов в зависимости от вида административного процесса (правотворческого, правоприменительного и юрисдикционного) и направлений контрольно-надзорной деятельности;
- наличие огромного количества подзаконных нормативных правовых актов;
- особые условия реализации законодательства в сфере технического регулирования.

Все вышеперечисленное, а также существование сложной системы законодательства в сфере технологического надзора вызывает проблемы правотворческого производства в сфере технологического надзора: во-первых, всевозможные правовые пробелы и коллизии, во-вторых, разграничение компетенции и взаимодействия.

Ростехнадзор является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим следующие функции:

- 1) функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, а также в сфере технологического и атомного надзора;
- 2) функции по контролю и надзору;
- 3) специальные функции в области государственной безопасности в указанной сфере.

Ростехнадзор, как орган исполнительной власти, осуществляющий функции контроля и надзора в области промышленной безопасности, уполномочен проводить проверки поднадзорных ему организаций в рамках своей компетенции (проверки могут быть плановыми и внеплановыми).

По данным Ростехнадзора количество плановых проверок данного органа за последние годы сократилось на 70 процентов, а внеплановых – на одну треть. На замену очным проверкам должна прийти автоматизированная система дистанционного контроля за состоянием как всего объекта в целом, так и его отдельных блоков. Однако, в настоящее время в правоприменительной практике возникают определенные проблемы, связанные с нечетким определением понятия дистанционного контроля, целесообразно обеспечить закрепление в Законе о государственном контроле:

- а) его более четкого определения, которое бы расширяло и уточняло существующее в настоящее время понятие дистанционного контроля;
- б) перечень видов дистанционного контроля.

Перечень видов дистанционного контроля может быть установлен прямой нормой Закона либо путем делегирования Правительству Российской Федерации права утверждать перечень видов дистанционного контроля.

В рамках работы над представленной темой, было установлено, что в Законе о государственном контроле недостаточно урегулирован вопрос

проведения совместных плановых проверок органами государственного контроля (надзора), муниципального контроля и органами прокуратуры.

С целью повышения эффективности межведомственного взаимодействия при планировании проверок целесообразно установить в Законе о государственном контроле полномочия органов прокуратуры по согласованию сроков проведения совместных плановых проверок органами государственного контроля (надзора), муниципального контроля. Необходимо уточнить способы уведомления юридического лица, индивидуального предпринимателя о проведении проверки (в дополнение к направлению уведомления по почте заказным письмом).

В рамках проведенного исследования, было установлено, что в ряде случаев должностные лица субъектов предпринимательской деятельности уклоняются от проведения проверок Ростехнадзора.

В связи с многочисленными фактами уклонения должностных лиц субъектов предпринимательской деятельности от проведения проверок целесообразно усилить их административную ответственность за уклонение и препятствование проведению проверки в рамках осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля путем внесения соответствующих дополнений в КоАП РФ.

Таковы в целом итоги проведенного в настоящей работе исследования.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

РАЗДЕЛ I НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ И ИНЫЕ ОФИЦИАЛЬНЫЕ АКТЫ

1 Рекомендации ФАТФ Международные стандарты по противодействию отмыванию денег, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения, февраль 2012 г.

2 Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. – 25.12.1993. – № 237.

3 Федеральный Конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ // СЗ РФ. – 1997. – № 29. – Ст. 2541.

4 Арбитражный процессуальный кодекс РФ от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ // СЗ РФ. – 2002. – № 18. – Ст. 3561.

5 Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. – 2001. – № 32. – Ст. 1242.

6 Земельный кодекс РФ от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // СЗ РФ. – 2001. – № 26. – Ст. 4563.

7 Бюджетный кодекс РФ от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // СЗ РФ. – 1998. – № 17. – Ст. 4563.

8 Уголовный кодекс РФ от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // СЗ РФ. – 1996. – № 18. – Ст. 4352.

9 Гражданский кодекс РФ (Ч. I) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // СЗ РФ. – 1994. – № 29. – Ст. 1234.

10 Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ // СЗ РФ. – 2011. – № 20. – Ст. 2311.

11 Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 04 мая 2011 г. № 99-ФЗ // СЗ РФ. – 2011. – № 16. – Ст. 3564.

12 Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ // СЗ РФ. – 2008. – № 31. – Ст. 1253.

13 Федеральный закон «О валютном регулировании и валютном контроле» от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ // СЗ РФ. – 2003. – № 34. – Ст. 4573.

14 Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» от 8 августа 2001 г. № 134-ФЗ // СЗ РФ. – 2001. – № 19. – Ст. 3421. (утратил силу).

15 Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ // СЗ РФ. – 1997. – № 18. – Ст. 2341.

16 Федеральный закон «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ // СЗ РФ. – 1995. – № 28. – Ст. 2453.

17 Федеральный закон «О пожарной безопасности» от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ // СЗ РФ. – 1994. – № 31. – Ст. 1232.

18 Проект федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля (надзора) в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.law-info.ru> (дата обращения 29.04.2017).

19 Указ Президента РФ «О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере» от 2 февраля 2016 г. № 41 // СЗ РФ. – 2016. – № 6. – Ст. 3452.

20 Постановление Правительства РФ «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства

Российской Федерации» от 17 августа 2016 г. № 806 // СЗ РФ. – 2016. – № 19. – Ст. 1241.

21 Постановление Правительства РФ «Об утверждении Правил подачи и рассмотрения заявления об исключении проверки в отношении юридического лица, индивидуального предпринимателя из ежегодного плана проведения плановых проверок и о внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. № 489» от 26 ноября 2015 г. № 1268 // СЗ РФ. – 2015. – № 32. – Ст. 2354.

22 Постановление Правительства РФ «Об утверждении требований к осуществлению государственного контроля (надзора) в сфере образования за деятельностью образовательных организаций, реализующих образовательные программы, содержащие сведения, составляющие государственную тайну» от 25 июля 2013 г. № 627 // СЗ РФ. – 2013. – № 19. – Ст. 4562.

23 Постановление Правительства РФ «О лицензировании эксплуатации взрывопожароопасных и химически опасных производственных объектов I, II и III классов опасности» от 10 июня 2013 г. № 492 // СЗ РФ. – 2013. – № 18. – Ст. 3541.

24 Постановление Правительства РФ «О вопросах государственного контроля (надзора) и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» от 5 июня 2013 г. № 476 // СЗ РФ. – 2013. – № 17. – Ст. 1244.

25 Постановлением Правительства РФ «О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор)» от 30 июля 2004 г. № 401 // СЗ РФ. – 2004. – № 18. – Ст. 3651.

26 Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе» от 30 июня 2004 г. № 331 // СЗ РФ. – 2004. – № 17. – Ст. 2452.

27 Распоряжение Правительства РФ «Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и

муниципальных услуг на 2011 – 2013 г.г.» от 10 июня 2011 г. № 1021-р // СЗ РФ. – 2011. – № 17. – Ст. 1253.

28 Приказ Министерства экономического развития РФ «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной налоговой службой государственной функции по осуществлению контроля и надзора за соблюдением требований к контрольно-кассовой технике, порядком и условиями ее регистрации и применения» от 17 октября 2011 г. № 132н // СЗ РФ. – 2011. – № 27. – Ст. 6511.

29 Приказ Министерства экономического развития РФ «О реализации положений Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 30 апреля 2009 г. № 141 // СЗ РФ. – 2009. – № 12. – Ст. 2311.

30 Приказ Генеральной прокуратуры РФ «О реализации Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 27 марта 2009 г. № 93-ФЗ // СЗ РФ. – 2009. – № 11. – Ст. 3452

31 Приказ Федеральной службы государственной статистики «Об утверждении статистического инструментария для организации Минэкономразвития России федерального статистического наблюдения за осуществлением государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 21 декабря 2011 г. № 503 // СЗ РФ. – 2011. – № 34. – Ст. 3572.

32 Приказ Роспотребнадзора РФ «Об утверждении Методических рекомендаций по применению норм Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ» от 24 марта 2010 г. № 103 // СЗ РФ. – 2010. – № 14. – Ст. 3452.

33 Приказ Генеральной прокуратуры РФ «Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности» от 31 марта 2008 г. № 53 // СЗ РФ. – 2008. – № 16. – Ст. 3544.

34 Приказ Федеральной службы по труду и занятости РФ «Об утверждении Методических рекомендаций по применению должностными лицами Роструда и его территориальных органов положений Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 24 января 2011 г. № 14 // СЗ РФ. – 2011. – № 4. – Ст. 2761.

35 Письмо Генеральной прокуратуры РФ «Об упорядочении направления поручений о проведении проверок в федеральные контролирующие органы» от 20 июля 2012 г. № 76/2-146-2012 // СЗ РФ. – 2012. – № 18. – Ст. 3451

36 Отчет о результатах проведения прокурорских проверок. Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

37 Проект федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля (надзора) в Российской Федерации».

РАЗДЕЛ II ПОСТАНОВЛЕНИЯ ВЫСШИХ СУДЕБНЫХ ИНСТАНЦИЙ И МАТЕРИАЛЫ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПРАКТИКИ

1 Постановление Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности отдельных положений части второй статьи 89 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан А.Д. Егорова и Н.В. Чуева» от 16 июля 2004 г. № 14-П // Вестник Конституционного суда РФ. – 2004. № 13. – С. 112.

2 Постановление Пленума Верховного Суда РФ «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» от 24 марта 2005 г. № 5 // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2005. – № 12. – С. 224.

3 Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» от 27 января 2003 г. № 2 // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. – 2003. – № 2. – С. 118.

4 Решение Куйбышевского районного суда г. Самары от 30 января 2017 г. № 12-16/2017 // Сборник судебных решений. – 2017. – № 4. – С. 132.

5 Приговор Наровчатского районного суда Пензенской области от 06 декабря 2016 г. № 1-70/2016 // Сборник судебных решений. – 2016. – № 37. – С. 225.

6 Решение Арбитражного Суда Свердловской области от 11 сентября 2016 г. № А60-24719/2016 // Сборник судебных решений. – 2016. – № 31. – С. 234.

7 Решение Арбитражного суда Новосибирской области от 22 декабря 2014 г. № А45-25278/2014 // Сборник судебных решений. – 2014. – № 32. – С. 451.

РАЗДЕЛ III ИСПОЛЬЗОВАННАЯ ЛИТЕРАТУРА

1 Алексеев, Д.Г. Предпринимательское право России: учебник / Д.Г. Алексеев. – М.: Норма, 2013. – 409 с.

2 Андреева, О.Б. Организационно-правовые проблемы государственного контроля в сфере предпринимательской деятельности / О.Б. Андреева // Современная юриспруденция. – 2015. – № 4. – С. 19 – 28.

3 Белых, В.С. Предпринимательское право: учебник / В.С. Белых. – М.: Проспект, 2014. – 398 с.

4 Беляева, О.А. Предпринимательское право: учебник / О.А. Беляева. – М.: Инфра-М, 2015. – 400 с.

5 Борисов, В.Д. Актуальные вопросы государственного контроля в различных сферах предпринимательской деятельности / В.Д. Борисов // Право и жизнь. – 2014. – № 1. – С. 84 – 91.

6 Быков, А.Г. Предпринимательское право Российской Федерации: учебник / А.Г. Быков. – М.: Приор, 2014. – 374 с.

7 Васильева, Е.Н. Субъекты государственного контроля в сфере предпринимательства / Е.Н. Васильева // Власть. – 2016. – № 3. – С. 2 – 10.

8 Востриков, В.В. Предпринимательское право: учебник / В.В. Востриков. – М.: Проспект, 2014. – 428 с.

9 Демина, О.Л. Правовые основы государственного надзора в сфере предпринимательства / О.Л. Демина // Власть. – 2014. – № 1. – С. 3 – 10.

10 Жалинский, С.Э. Предпринимательское право: учебное пособие / С.Э. Жалинский. – М.: Норма, 2015. – 366 с.

11 Жукова, С.М. Пути оптимизации законодательства Российской Федерации о государственном контроле (надзоре) в сфере предпринимательской деятельности / С.М. Жукова // Государство и право. – 2015. – № 5. – С. 91 – 99.

12 Кванина, В.В. Защитные институты в сфере предпринимательской и профессиональной деятельности: учебное пособие / В.В. Кванина. – М.: Юнити, 2014. – 168 с.

13 Круглова, Н.Ю. Предпринимательское право России: учебник / Н.Ю. Круглова. – М.: Проспект, 2013. – 394 с.

14 Кузнецова, А.Д. Особенности государственного контроля (надзора) в сфере предпринимательской деятельности / А.Д. Кузнецова // Законность. – 2015. – № 2. – С. 98 – 107.

15 Невзгодина, Е.Л. Предпринимательское право: учебник / Е.Л. Невзгодина. – М.: Юнити, 2013. – 511 с.

16 Новиков, А.Ю. Соотношение категорий «контроль» и «надзор» в нормах российского законодательства / А.Ю. Новиков // Власть. – 2016. – № 2. – С. 3 – 9.

17 Олейник, О.М. Предпринимательское право России: учебник / О.М. Олейник. – М.: Норма, 2014. – 429 с.

18 Русаков, В.Н. Практические аспекты государственного контроля в сфере предпринимательства в современной России / В.Н. Русаков // Юридическая практика. – 2015. – № 2. – С. 16 – 23.

19 Семенов, Е.Н. Понятие и виды государственного контроля (надзора) в сфере предпринимательства / Е.Н. Семенов // Власть. – 2015. – № 2. – С. 8 – 16.

20 Сахарова, В.Д. Значение и роль государственного контроля в ходе осуществления предпринимательской деятельности / В.Д. Сахарова // Общественные и гуманитарные науки. – 2016. – № 9. – С. 29 – 38.

21 Тихомирова, А.В. Контрольно-надзорные полномочия таможенных органов / А.В. Тихомирова // Государство и право. – 2014. – № 3. – С. 29 – 34.

22 Толкачев, А.Н. Предпринимательское право: учебник / А.Н. Толкачев. – М.: Проспект, 2014. – 475 с.

23 Усольцев, А.С. Понятие и сущность контроля в сфере предпринимательства / А.С. Усольцев // Власть. – 2015. – № 4. – С. 18 – 26.

24 Юрьева, Г.Н. Нормативно-правовые основы государственного надзора в сфере предпринимательской деятельности в Российской Федерации / Г.Н. Юрьева // Общественные и гуманитарные науки. – 2016. – № 1. – С. 112 – 118.

25 Яблокова, А.А. Организационно-правовые основы государственного контроля (надзора) в сфере осуществления предпринимательской деятельности / А.А. Яблокова // Законность. – 2015. – № 11. – С. 37 – 44.