

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

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ (НАДЗОР) ЗА  
ОСУЩЕСТВЛЕНИЕМ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ  
ФГАОУ ВО «ЮУрГУ» (НИУ) – 40.03.01.2017. 440. ВКР

Руководитель работы,  
канд. юрид. наук, доцент кафедры  
\_\_\_\_\_ А.В. Тихомирова  
\_\_\_\_\_ 2021 г.

Автор работы,  
студент группы Ю-440  
\_\_\_\_\_ Кузикова Екатерина  
Павловна  
\_\_\_\_\_ 2021 г.

Нормоконтролер,  
канд. юрид. наук, доцент кафедры  
\_\_\_\_\_ А.В. Спиридонова  
\_\_\_\_\_ 2021 г.

Челябинск

2021

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ .....	4
<b>1 ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ О ГОСУДАРСТВЕННОМ КОНТРОЛЕ (НАДЗОРЕ) ЗА ОСУЩЕСТВЛЕНИЕМ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ</b>	
1.1 Понятие, сущность и содержание государственного контроля за осуществлением предпринимательской деятельности.....	8
1.2 Генезис государственного контроля за осуществлением предпринимательской деятельности в Российской Федерации .....	22
1.3 Принципы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля за осуществлением предпринимательской деятельности в Российской Федерации .....	31
<b>2 ПРОВЕРКИ СУБЪЕКТОВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ, ОСУЩЕСТВЛЯЕМЫЕ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ</b>	
2.1 Порядок проведения проверок органами государственного контроля .....	39
2.2 Последствия нарушений, выявленных при проведении проверок органами государственного контроля .....	52
ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	65
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК .....	69

## ВВЕДЕНИЕ

Переход к рыночной экономике стал серьезным испытанием для нашей страны. Несмотря на целенаправленную работу государства по созданию благоприятной среды для развития предпринимательства, долгое время не предпринималось никаких действий по устранению пробелов в области правового регулирования контрольно-надзорной деятельности, что на практике выражалось в значительном количестве барьеров, губивших на корню все благие начинания субъектов предпринимательской деятельности и расцвете коррупции.

В механизме государственного регулирования важное место принадлежит государственному контролю как одному из средств государственного регулирования экономики и предпринимательской деятельности.

Государственный контроль позволяет обеспечить публичные интересы государства, а также защитить права субъектов предпринимательства при осуществлении контрольных мероприятий. При этом необходимо отметить, что в настоящее время в условиях экономического кризиса проблема оптимизации контрольно-надзорной деятельности становится особенно острой. Субъекты предпринимательской деятельности выступают важным источником пополнения государственного бюджета в развитых странах. Соответственно благодаря усилиям предпринимателей обеспечивается экономическое благополучие государства.

Предприниматели преследует цель получения прибыли, также их деятельность направлена на удовлетворение общественных потребностей, поэтому важным фактором для развития предпринимательской деятельности является поддержание экономической безопасности.

Исследуемая в данной работе тема в настоящее время представляется актуальной не только для отдельного субъекта предпринимательской деятельности, но и для государства, общества в целом, в связи с чем,

необходимо детальное изучение и глубокий анализ всех аспектов государственного контроля (надзора) за осуществлением предпринимательской деятельности. Также в виду изменений, происходящих в законодательстве, актуальной является проблема регулирования государственного контроля за осуществлением предпринимательской деятельности.

Актуальность проблематики подтверждается официальными статистическими данными. Так, в феврале-марте 2020 г. служба специальной связи и информации Федеральной Службы Охраны Российской Федерации провела социологический опрос с целью оценить влияние административной среды на развитие предпринимательства в Российской Федерации. Согласно результатам опроса, более 70% негативно оценивают ситуацию с защитой прав и законных интересов предпринимателей: 50,3 % опрошенных полагают, что эти права защищены недостаточно, а 20,3 % – абсолютно не защищены, каждый седьмой предприниматель (15,7 %) уверен в надежной защите своих прав и законных интересов, каждый пятый опрошенный (20,7 %) считает, что за последний год ситуация с защитой прав и законных интересов предпринимателей ухудшилась<sup>1</sup>.

Все вышесказанное, а также важность института государственного контроля (надзора) за осуществлением предпринимательской деятельности свидетельствует об актуальности темы данного исследования и необходимости ее всестороннего рассмотрения.

Подводя итог можно утверждать, что комплексный анализ государственного контроля (надзора) за осуществлением предпринимательской деятельности представляет собой актуальную научную и практическую проблему, разрешение которой является одним из условий обеспечения экономической безопасности общества и государства,

---

<sup>1</sup> Доклад Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей за 2020 год. URL: [http://doklad.ombudsmanbiz.ru/doklad\\_2020.html](http://doklad.ombudsmanbiz.ru/doklad_2020.html) (дата обращения: 03.04.2021).

благополучия граждан.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в связи с проведением государственного контроля (надзора) за осуществлением предпринимательской деятельности.

Предметом исследования являются нормы права, регламентирующие институт государственного контроля (надзора) за осуществлением предпринимательской деятельности, а также правовая доктрина и материалы судебной и иной юридической практики.

Целью настоящей работы является исследование государственного контроля (надзора) за осуществлением предпринимательской деятельности.

В качестве задач настоящего исследования нами определены:

- изучение понятия, сущности и содержания государственного контроля за осуществлением предпринимательской деятельности;
- рассмотрение генезиса контроля за осуществлением предпринимательской деятельности;
- анализ принципов государственного контроля и муниципального контроля за осуществлением предпринимательской деятельности;
- исследование порядка проведения проверок органами государственного контроля;
- рассмотрение последствий нарушений, выявленных при проведении проверок органами государственного контроля.

Теоретическая и практическая значимость исследования состоит в том, что в представленном исследовании производится всестороннее и глубокое изучение института государственного контроля (надзора) за предпринимательской деятельностью по действующему законодательству Российской Федерации. Полученные выводы в ходе анализа государственного контроля (надзора) за осуществлением предпринимательской деятельности могут использоваться в практической деятельности при осуществлении судебной защиты прав предпринимателей,

а также для повышения эффективности рассмотрения судебных споров, возникающих из правоотношений, связанных с государственным контролем (надзором) за предпринимательской деятельностью и при дальнейшей научной разработки темы данного исследования.

Методологическую основу данного исследования составляют совокупность диалектического, системного, конкретно-исторического, сравнительно-правового методов, структурно-функционального подхода, а также метод институционального анализа и юридического толкования.

Теоретической основой данного исследования послужили научные труды таких авторов как Д.Б. Алексеев, А.Н. Борисов, Ю.А. Браташова, И.Н. Дехтярь, И.В. Ершова, Ю.Ш. Никонова, Н.В. Трофимчук и некоторых других, а также периодическая литература.

Нормативную основу данного исследования составляют Конституция Российской Федерации; Гражданский Кодекс Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, а также федеральные законы.

Структура представленного исследования отражает логику, содержание и результаты исследования и состоит из введения, двух глав, заключения, библиографического списка.

# 1 ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ О ГОСУДАРСТВЕННОМ КОНТРОЛЕ (НАДЗОРЕ) ЗА ОСУЩЕСТВЛЕНИЕМ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

## 1.1 Понятие, сущность и содержание государственного контроля за осуществлением предпринимательской деятельности

При исследовании понятия и сущности государственной контрольной деятельности приходится отметить отсутствие в науке единства в теоретическом понимании данного вопроса. При этом, в качестве особенностей регулирования со стороны государства данного института необходимо выделить его определение через категорию «деятельность».

Полагаем возможным определить государственное регламентирование предпринимательской деятельности в качестве деятельности управомоченных органов публичной власти, которая направлена на обеспечение упорядоченности экономических отношений при осуществлении предпринимательской деятельности, в целях обеспечения прав и интересов индивидуальных участников таких отношений, при этом не оставляя в стороне и публичные интересы государства<sup>1</sup>.

В настоящее время для рассмотрения легального определения государственного контроля необходимо обратиться к Федеральному закону «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ<sup>2</sup> (далее – Закон о защите прав предпринимателей).

---

<sup>1</sup> Трофимчук Н.В. Некоторые проблемы института контроля (надзора) предпринимательской деятельности по законодательству Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2016. № 6. С. 488.

<sup>2</sup> 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 // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (Ч. 1). Ст. 6249.

На основании ст. 2 данного Закона под государственным контролем (надзором) понимается деятельность уполномоченных органов государственной власти (федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации), направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями требований, установленных данным Федеральным законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, посредством организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, организации и проведения мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований, мероприятий по контролю, осуществляемых без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, а также деятельность указанных уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований при осуществлении деятельности юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями.

При этом необходимо отметить, что в настоящее время принят Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ (далее – Закон о контроле)<sup>1</sup>, который на момент написания данной

---

<sup>1</sup> Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2020. № 31 (Ч. I). Ст. 5007.



работы не вступил в законную силу, однако он вступает в законную силу с 1 июля 2021 года, в связи с чем рассмотрение положений данного закона представляет особый интерес.

В соответствии с ч. 1 ст. 1 Закона о контроле государственный контроль (надзор) – это деятельность контрольных (надзорных) органов, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований, осуществляемая в пределах полномочий указанных органов посредством профилактики нарушений обязательных требований, оценки соблюдения гражданами и организациями обязательных требований, выявления их нарушений, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению выявленных нарушений обязательных требований, устранению их последствий и (или) восстановлению правового положения, существовавшего до возникновения таких нарушений.

Отсутствует в настоящее время в правовой литературе и единство в отношении понимания государственного контроля.

Например, А.М. Тарасов рассматривает государственный контроль как функцию государственного управления<sup>1</sup>. Л.Л. Попов и С.В. Тихомиров определяют государственный контроль в качестве способа обеспечения законности<sup>2</sup>. Как специфическую деятельность государственных органов определяют государственный контроль Л.В. Акопов<sup>3</sup> и В.П. Беляев<sup>4</sup>. Также высказывается мнение, что контроль выступает как один из методов управления<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Тарасов А.М. Государственный контроль: сущность, содержание, современное состояние // Журнал российского права. 2002. № 1. С. 26.

<sup>2</sup> Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение / под ред. Л.Л. Попова. М.: Норма, Инфра–М, 2011. С. 264.

<sup>3</sup> Акопов Л.В. Контроль в управлении государством: дисс. ... докт. юрид. наук. Ростов–на–Дону, 2006. С. 9.

<sup>4</sup> Беляев В.П. Контроль и надзор в Российском государстве: монография / науч. ред. А.В. Малько. М.: ТК Велби, Проспект, 2005. С. 5.

<sup>5</sup> Манохин В.М., Адушкин Ю.С. Российское административное право: учебник. М.: Саратов, 2003. С. 242.

Примечательно, что аналогичный вывод вытекает из буквального толкования ст. 4 Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» от 28 декабря 2009 года № 381–ФЗ<sup>1</sup>, в которой законодатель рассматривает государственный контроль (надзор) как один из методов, посредством которого осуществляется государственное регулирование.

Кроме того, государственный контроль рассматривается как способ обеспечения законности и дисциплины<sup>2</sup> и в аспекте контроля гражданского общества над деятельностью государственных органов<sup>3</sup>.

Подобное разнообразие подходов к пониманию сущности рассматриваемого института можно объяснить его многоаспектностью. В связи с этим можно сказать о верности каждой из приведенных точек зрения, в связи с тем, что они отображают ту или иную сторону исследуемого явления.

При этом полагаем очевидным, производную природу контроля по отношению к регламентирующему характеру государственной деятельности общественных отношений, связанных с предпринимательством.

Важное значение контроля со стороны государства бесспорно. Его значение обусловлено необходимостью обеспечения принципов осуществления деятельности предпринимателей. Кроме того, государственный контроль призван обеспечить экономическую стабильность в целом.

Необходимо иметь в виду, обязательность нормативного закрепления государственного контроля, как и любого иного вида воздействия государства на общественные отношения. Нормативное закрепление данного

---

<sup>1</sup> Федеральный закон «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2010. № 1. Ст. 2.

<sup>2</sup> Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: учебник. М.: Зерцало, 2008. С. 297.

<sup>3</sup> Акопов Л.В. Контроль в управлении государством: дисс. ... докт. юрид. наук. С. 124.

института осуществляется посредством издания общедоступного правового акта. Полагаем необходимым согласиться с мнением исследователей, отмечающих, что не может существовать государственный контроль при отсутствии правовой формы, которая была бы установлена в действующем законодательстве<sup>1</sup>.

При рассмотрении соотношения «государственного контроля» и «государственного надзора» необходимо отметить существующую преемственность в подходах законодателей при раскрытии приведенных понятий. В Законе о защите прав предпринимателей указанные понятия не разграничиваются, а используются в качестве взаимосвязанных дефиниций. Аналогичной позиции придерживается законодатель и в принятом Законе о контроле.

Полагаем необходимым отметить существование коллизий на практике вызванных из-за несоответствия указанных понятий, которые содержатся в разных правовых актах и даже в перечнях осуществляемых мероприятий, которые включены в понятие государственного контроля (надзора)<sup>2</sup>. Так же маловероятно и применение на практике положений юридической доктрины для разграничения указанных понятий, в связи с отсутствием в ней единой точки зрения относительно такого соотношения. При этом, по-нашему мнению, проведенное разграничение повлияло бы и на предоставленный контрольно-надзорным органам объем полномочий.

Устранение имеющихся проблем последует лишь тогда, когда будет разработана и создана определенная концепция, определяющая как, соотносятся термины «контроля» и «надзора».

В этой связи, как уже было отмечено, отсутствие достаточно четкого

---

<sup>1</sup> Предпринимательское право: Правовое сопровождение бизнеса: учебник / отв. ред. И.В. Ершова. М.: Проспект, 2017. С. 197.

<sup>2</sup> Шестоперов О.М., Калинина И.В. Практика применения арбитражными судами Федерального закона № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)». М.: ИНФРА-М, 2005. С. 54.

разграничения сущности понятий «контроль» и «надзор» на законодательном уровне обуславливает наличие различных подходов в определении данных терминов с научной точки зрения. Причем точки зрения некоторых ученых существенно различаются, нередко один и тот же вид деятельности может называться как контролем, так и надзором. Единства в понимании правовой сущности данных понятий, их форм и методов на данный момент нет.

В связи с этим важно сформулировать единое многоаспектное определение терминов «контроль» и «надзор».

Проведенное исследование представляет возможность для вывода о длительности дискуссий относительно соотношения понятий «контроля» и «надзора». При этом необходимо обозначить три основных подхода, которые представлены в юридической литературе. В соответствии с первой «контроль» выступает в качестве синонима «надзора»<sup>1</sup>. Сторонники второй точки зрения обосновывают включение понятия «надзора» в «контроль»<sup>2</sup> и наоборот. Согласно третьему подходу рассматриваемые понятия выступают в качестве отдельных и самостоятельных функций органов государственной власти<sup>3</sup>.

Считаем, что сущность контроля заключается в проверке соответствия достигнутых результатов заданным параметрам, целям, а его содержание – в выяснении уполномоченными органами и лицами соответствует ли деятельность подконтрольных объектов нормативным предписаниям, нормативным правовым актам, поставлены перед ними задачи, а также непосредственное принятие мер по устранению «отклонений» и применению санкций.

В свою очередь, сущность надзора заключается в обеспечении законности и правопорядка путем выявления и пресечения допущенных нарушений закона, а также их предупреждение, его содержание составляет

---

<sup>1</sup> Тарасов А.М. Проблемы законодательного обеспечения государственного контроля // Государство и право. 2009. № 10. С. 54.

<sup>2</sup> Бахрах Д.Н. Административное право. М.: Норма, 2009. С. 236.

<sup>3</sup> Нестеров А.В. Философия контроля и надзора // Компетентность. 2005. № 3. С. 8.

основанная на законе деятельность специально уполномоченных субъектов, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений закона за исключением непосредственного применения санкций к нарушителям.

Таким образом, по нашему мнению, необходимо отметить, что данные понятия не могут являться синонимами, а также необходимо отказаться от существующего подхода, в соответствии с которым указанные понятия определяют в качестве общего и частного.

В связи с чем, можно сделать вывод о том, что посредством контроля осуществляется защита определенных ценностей и отношений, обеспечивается их сохранность и развитие.

По части надзора, то, как верно, на наш взгляд, указывает Ю.А. Андреева, это система установленных законами и иными нормативными правовыми актами действий и мероприятий, осуществляемых специально уполномоченными органами исполнительной власти и их должностными лицами, направленных на обеспечение соблюдения законов и законности государственными органами и учреждениями, органами местного самоуправления, физическими и юридическими лицами<sup>1</sup>.

Вместе с тем необходимо отметить, что наряду со специфическими чертами контроль и надзор имеют и общее. Суть общего в контроле и надзоре состоит во властном наблюдении (исследовании, анализе) за соблюдением юридическими и физическими лицами законодательства и установленных на его основе различных правил (норм), проверке их соблюдения, а также применении в пределах установленной компетенции различных мер (необязательно прямого государственного принуждения) от имени государства.

На практике подчас контроль и надзор неразделимы. В контрольной деятельности присутствует надзор, а надзор содержит элементы контроля,

---

<sup>1</sup> Андреева Ю.А. К вопросу о соотношении понятий «контроль» и «надзор» // Административное право и процесс. 2009. № 2. С. 34.

будучи нередко его первоначальным этапом. При контроле и надзоре возможно использование одинаковых процедур (например, проверок). Их единство обнаруживается в деятельности существующих на настоящий момент федеральных надзорных служб, которые фактически осуществляют контроль.

Государственному контролю, как любому правовому явлению, присущи определенные признаки, которые представляют собой определенные черты, свойства того или иного явления.

К признакам государственного контроля за осуществлением предпринимательской деятельностью относятся:

- признак публичности. Данный признак подразумевает, что контрольно-надзорная деятельность государства носит публичный характер. Она направлена на достижение публичных интересов государства и общества в целом. В первую очередь данная деятельность направлена на создание и рост экономики государства. Участие государства в лице своих органов в осуществлении контрольно-надзорной деятельности осуществляется непосредственно. В результате проведения контрольных мероприятий могут применяться меры публичного характера в виде принуждения или административного наказания.

- контрольная деятельность осуществляется с использованием определенных форм и методов, которые представляют собой совокупность способов и приемов воздействия на общественные отношения, возникающие в сфере предпринимательства. К ним можно, в частности, отнести государственный контроль за регулируемым государством ценами (тарифами в электроэнергетике); таможенный контроль и т.д.;

- цель государственного контроля: соблюдение хозяйствующими субъектами законности и целесообразности осуществления ими деятельности, что, в свою очередь, определяет объект контрольной деятельности. Контрольная деятельность отличается от надзорной именно

тем, что она направлена не только на проверку законности предпринимательской деятельности, но и на проверку такой деятельности с точки зрения ее целесообразности<sup>1</sup>.

Изложенное позволило сделать следующие выводы.

Под государственным контролем за осуществлением предпринимательской деятельности необходимо понимать деятельность определенных органов публичной власти, которая имеет неразрывную связь с иными функциями государства. При этом данная деятельность охватывает все стороны жизнедеятельности государства и направляет контролируруемую деятельность в установленную законом сторону, для обеспечения правопорядка.

Контроль выступает в первую очередь в качестве неотъемлемого элемента государственного управления, являясь составной частью различных работ. При этом в то же время, он является самостоятельной и обособленной формой деятельности власти в сфере предпринимательского права.

Природа государственного надзора аналогична. Она выступает в качестве деятельности специально уполномоченных органов государства и направлена на обеспечение законности путем реагирования при наличии нарушений.

Контроль и надзор выступают в качестве правообеспечительной деятельности управомоченных органов публичной власти. Они являются формами обеспечения законности при осуществлении государственного управления. Вышесказанное подчеркивает общую конечную цель достижению которой служат различные формы обеспечения законности. В качестве примера можно привести налоговые инспекции, которым предоставлено право наложения взысканий при нарушении законодательства о налогах и сборах. При этом прокуратура таких полномочий не имеет, им

---

<sup>1</sup> Коваленко Е.Н. Защита прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля // Законность. 2019. № 4. С. 22.

лишь предоставлено право вынесения постановлений о возбуждении производства об административном правонарушении<sup>1</sup>.

В качестве органов контроля фактически выступают все имеющиеся в настоящее время федеральные службы и иные органы государства, которым предоставлена возможность вмешательства в ежедневную деятельность субъектов проверок и самостоятельного привлечения к ответственности лиц нарушивших действующее законодательство.

При этом наличие надзорных полномочий необходимо отметить в полном объеме у прокуратуры, выступающей в качестве органа, осуществляющего государственный надзор. В связи с изложенным полагаем целесообразным внесение изменений в действующее правовое регулирование и уточнения (в последующем точно использовать) понятия «контроля» и «надзора». После этого осуществить переименование органов осуществляющих контроль и исключения из их наименований ссылку на осуществление надзора в той или иной сфере.

В качестве вывода проведенного исследования полагаем возможным сформулировать определение государственного контроля за предпринимательской деятельностью, под которым необходимо понимать институт предпринимательского права, а так же правовую форму регулирования экономики при помощи которой управомоченными государственными органами устанавливаются нарушители положений определенных нормативными правовыми актами в деятельности лиц осуществляющих предпринимательскую деятельность и применяются определенные законодательством санкции или меры рекомендательного характера.

В качестве предмета государственного контроля за осуществлением предпринимательской деятельности выступают общественные отношения,

---

<sup>1</sup> Дехтярь И.Н. О необходимости законодательного разграничения функций государственного контроля и надзора в аспекте административной реформы // Административное право и процесс. 2020. № 3. С. 55.



регламентированные нормами предпринимательского права, которые возникают при проведении контрольных мероприятий со стороны государства и привлечении к юридической ответственности в случае выявления нарушений норм отечественного права в ходе осуществления предпринимательской деятельности между органами публичной власти и предпринимателями.

В научной литературе в зависимости от стадии контроля и цели проверки различают предварительный, текущий и последующий контроль. Принимая во внимание большой объем деятельности, подлежащей контролю, выделяют общий и специальный контроль. К общему можно отнести судебный контроль и прокурорский надзор. Большинство же видов контрольной деятельности имеют специальный характер (например, налоговый, валютный, страховой, финансовый и др.). Учитывая тенденцию к усилению контроля за предпринимательской деятельностью, государство принимает меры по защите прав и интересов субъектов предпринимательской деятельности от злоупотреблений со стороны контролирующих органов<sup>1</sup>.

Правовое регулирование организации и осуществления государственного и муниципального контроля, защита прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении контрольных мероприятий осуществляется в соответствии с Законом о защите прав предпринимателей. Изменения, вступившие в силу с 1 января 2017 г., ввели целый ряд нововведений. Так, помимо традиционных контрольных проверок, контролирующим органам предоставлено полномочие по проведению профилактических мероприятий с целью устранения причин, условий и факторов, способствующих нарушениям обязательных требований. В числе таких мероприятий разработка и опубликование соответствующих

---

<sup>1</sup> Алексеев Д.Б. Концепция развития государственного контроля как способа обеспечения режима законности в государственном управлении // Административное и муниципальное право. 2016. № 5. С. 412.

руководств, рекомендаций, разъяснительная работа, обобщение типичных нарушений, вынесение предостережений и др. Вместе с тем, в докладе Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей за 2020 г. отмечается, что только 30 % предпринимателей посещали мероприятия по профилактике и предупреждению нарушений, проводимые контрольно-надзорными органами. При этом половина респондентов, участвовавших в этих мероприятиях, разочаровалась в них.

Нормативные положения предусматривают превентивный контроль без взаимодействия с конкретными юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями путем организации плановых (рейдовых) осмотров, обследований, наблюдений, анализа. С октября 2017 года вступили в силу новые правила проведения плановых проверок предпринимательской деятельности, ограничивающие административный произвол. При проведении плановой проверки должностные лица контролирующих органов в ряде случаев обязаны использовать проверочные листы (п.11.3 ст.9 Закона о защите прав предпринимателей), включающие список контрольных вопросов, ответы на которые однозначно свидетельствуют о соблюдении или несоблюдении предпринимателем обязательных требований, составляющих предмет проверки. Проверочные листы используются сотрудниками ряда контрольно-надзорных ведомств в рамках экологического, санитарно-эпидемиологического, ветеринарного, земельного и противопожарного контроля. В перспективе использование проверочных листов должно охватить 90% всех плановых проверок, что, на наш взгляд, существенно повышает инструментарий защиты прав предпринимателей<sup>1</sup>.

Статья 56 Закона о контроле определяет виды контрольных мероприятий. Установлено, что взаимодействие с контролируемым лицом осуществляется при проведении следующих контрольных (надзорных) мероприятий:

---

<sup>1</sup> Грачев А.А., Капочиус М.И. Государственный контроль в сфере предпринимательской деятельности // The Scientific Heritage. 2020. № 45. С. 9.

- контрольной закупки;
- мониторинговой закупки;
- выборочного контроля;
- инспекционного визита;
- рейдового осмотра;
- документарной проверки;
- выездной проверки.

Без взаимодействия проводятся следующие мероприятия:

- наблюдение за соблюдением обязательных требований;
- выездное обследование.

Отмечено, что инспекционный визит, выездная проверка могут проводиться с использованием средств дистанционного взаимодействия, в том числе путем аудио- или видеосвязи.

Основанием для проведения незапланированной проверки служит заявление субъекта предпринимательской деятельности о предоставлении правового статуса, специального разрешения (лицензии) на право осуществления отдельных видов деятельности или на осуществление юридически значимых действий. Вторым основанием является мотивированное представление должностного лица контролирующего органа, составленное по результатам мероприятия по контролю без взаимодействия с предпринимателями.

Контрольная закупка в 2016 г. была введена в Закон о защите прав предпринимателей и преемственно перешла в Закон о контроле. Контрольная закупка представляет собой мероприятие, в ходе которого контрольным органом осуществляются действия по созданию ситуации для совершения сделки в целях проверки соблюдения субъектами предпринимательской деятельности обязательных требований при продаже товаров, выполнении работ, оказании услуг потребителям. Основания данного мероприятия аналогичны предусмотрены для проведения

внеплановых выездных проверок. Предварительного уведомления проверяемых лиц не предусмотрено. Однако контрольная закупка согласуется с органами прокуратуры, в ходе закупки должны присутствовать два свидетеля, могут применяться способы фиксации (видеозапись, фотосъемка и иные).

Позитивной тенденцией в административном оздоровлении предпринимательского климата, на наш взгляд, является внедрение риск-ориентированного подхода в контрольно-надзорной деятельности в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Для этой цели Постановлением Правительства Российской Федерации утверждены правила отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов к определенной категории риска или определенному классу (категории) опасности<sup>1</sup>. В отношении организации или индивидуального предпринимателя, деятельность которых отнесена к категории низкого риска, плановые проверки не проводятся (так называемые «надзорные каникулы»), что определяется положениями Закона о защите прав предпринимателей (ст. 26.1, 26.2).

В законодательство введено понятие «индикаторы риска нарушения обязательных требований», которые разрабатываются и утверждаются федеральными органами исполнительной власти и подлежат размещению в интернете. Отклонение от параметров само по себе не является доказательством нарушения обязательных требований, но свидетельствует о высокой вероятности такого нарушения. Индикаторы риска выявляются в ходе проведения контрольных мероприятий без взаимодействия с

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (вместе с «Правилами отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов к определенной категории риска или определенному классу (категории) опасности») от 17 августа 2016 г. № 806 // Собрание законодательства РФ. 2016. № 35. Ст. 5326.

организациями и индивидуальными предпринимателями.

Оценка проведенных нововведений в целом демонстрирует положительные тенденции в повышении эффективности контрольно-надзорной деятельности и необходимость дальнейшего совершенствования механизма защиты прав и законных интересов предпринимателей.

## 1.2 Генезис государственного контроля за осуществлением предпринимательской деятельности в Российской Федерации

Современные ученые рассматривают государственный контроль в качестве необходимого атрибута стабильного общества. Не вызывает сомнений высказывание об обеспечении стабильного существования государства за счет его контрольно-надзорных функций. Так же за счет данных функций обеспечивается осуществление прав и свобод граждан.

Кроме того, отмечена взаимосвязь между стабильностью государственной власти, безопасностью общества и существующей моделью осуществления государственного контроля. В подтверждение данного высказывания приводится исторический опыт Российского государства, когда в 90-е годы XX века, любое осуществление контроля со стороны государства воспринималось негативно, в качестве возврата к тоталитарной системе. При этом в государстве царил разруха и нарушения прав граждан встречались повсеместно. Итогом этого стало осознание обществом необходимости контроля и надзора, для регулирования и защиты отдельных сфер жизни. Данные понятия перестали восприниматься в качестве репрессий.

Появление и формирование контрольной деятельности в отечественном государстве связывается учеными-правоведами с моментом появления первых приказов, создаваемых в качестве специальных учреждений, осуществляющих руководство хозяйственной деятельностью. При этом вопрос о том, когда был создан первый приказ не получил в

литературе однозначного ответа. Однако не вызывает сомнений, что создание контрольных органов происходило постепенно, по мере возникновения потребности в управлении той или иной сферой общественной жизни.

В XVII в. Происходит появление государственного контроля, представлявшего из себя контроль за финансами. Необходимо отметить, что большая часть существовавших в XV – XVII веках приказов в отечественном государстве, в какой-то степени были наделены функциями, связанными с управлением финансами, а, следовательно, им были предоставлены и контрольные полномочия в указанной сфере.

Первые приказы выступали в качестве отделений Боярской думы, однако уже к концу XVI века они выделяются в качестве самостоятельных учреждений управления. В период правления Петра I исполнением контрольных функций занималась Ревизион-коллегия. В дальнейшем 27 мая 1810 г. было ознаменовано созданием специальной Комиссии, состоящей из Председателя и членов Госсювета. Обязанностью данной Комиссии было решение всех вопросов, оставшихся нерешенными после того как были образованы министерства. В ходе исполнения возложенных на нее обязанностей данная Комиссия сочла необходимым распространение государственного контроля на все министерства, а первоочередным осуществление государственного контроля над Министерством финансов.

28 января 1811 г. происходит учреждение специального контрольного ведомства – Главного управления ревизии государственных счетов<sup>1</sup>. В состав данного управления входили два департамента, которые осуществляли ревизию счетов по гражданской части и военных счетов.

Полагаем необходимым отметить недостатки, которые были свойственны государственному контролю на первоначальном этапе развития.

---

<sup>1</sup> Лагутин И.Б. Государственный финансовый контроль в Российской империи в первой половине XIX века: Историко-правовое исследование: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 18.

В первую очередь в качестве недостатка полагаем возможным отметить отсутствие нормативного закрепления перечня документов, которые было необходимо проверять. Кроме того, не были законодательно определены способы осуществления контрольных мероприятий, так же, как и не был регламентирован порядок их проведения. Результатом этого стала необходимость самостоятельной разработки разнообразных инструкций по осуществлению проверок непосредственно Государственным Советом. Кроме того, сложности с осуществлением контроля возникали и по причине неудовлетворительного состояния отчетности в различных учреждениях, подлежащих проверке.

Весной 1836 г. были разработаны два проекта нового положения «Образования государственного контроля», которые были внесены в Государственный Совет А.З. Хитровым и генерал-адъютантом Киселевым. Одобрение получил проект Киселева. Причиной отклонения проекта А.З. Хитрово стало изложенное им предложение поставить государственный контроль над всеми министерствами. В итоге 30 декабря 1836 г. было принято положение «Образование государственного контроля»<sup>1</sup>.

Помимо Государственного Совета, в системе государственного контроля работали контрольные департаменты для счетов гражданского, военного, морского ведомств, канцелярия, а также общий контрольный архив. По особым распоряжениям Правительства в целях проверки счетов могли быть образованы временные структуры.

Поскольку положение «Образование государственного контроля», принятое в 1836 г., уже не отвечало условиям реформаторской России, в 1862 г. государственный контроль подвергся коренным преобразованиям.

Является очевидным, что к этому времени созданная система органов контроля устарела и функционировала неэффективно. В связи с этим коренным преобразованиям были подвергнуты законодательные акты

---

<sup>1</sup> Государственный контроль (1811–1911 гг.). СПб.: Государственная типография, 1911. С. 59

посвященные контролю, порядку, срокам проведения ревизии, о порядке хранения и уничтожения обревизованной отчетности<sup>1</sup>. После проведенных коренных изменений стало необходимо издать новый акт о государственном контроле. Этим актом стал проект «Учреждений государственного контроля» вступивший в действие 28 апреля 1892 г. В соответствии с данным актом контроль осуществлялся за всеми государственными и частными учреждениями, предприятиями и товариществами. Исключения из перечня контролируемых лиц могли устанавливаться только императором.

Во главе системы контроля стоял Государственный контролер. Он решал кадровые вопросы, устанавливал порядок осуществления контрольных мероприятий, а также осуществлял надзорные функции по отношению к контрольным учреждениям. Ежегодно Государственный контролер предоставлял отчет Императору и Государственному совету. В данном отчете подводился итог контрольной деятельности за прошедший год.

В целом в таком виде система органов государственного контроля просуществовала вплоть до Октябрьской революции 1917 г.

После образования СССР в качестве одного из основных методов государственного управления необходимо отметить государственный контроль. В системе управления Союзного государства он проявлялся в организации систематических проверок исполнения законов, директив партии, постановлений Правительства и указаний вышестоящих органов.

Государственным режимом Советского государства придавалось большое значение существующему государственному контролю. Организация контрольных учреждений и их деятельность основывалась на положениях, сформулированных В.И. Лениным, о том, что контрольные мероприятия имеют особое значение, т.к. именно осуществление контроля предоставляет возможность определения фактического положения дел на

---

<sup>1</sup> Федоров В.А. История России (1861 – 1917 гг.): учебник. М.: Высшая школа, 2004. С. 87.



метах<sup>1</sup>.

Кроме того, В.И. Ленин отмечает при определении задач революции, первоочередное введение рабочего контроля в масштабе государства<sup>2</sup>. Необходимо отметить, что подобный вид контроля и был создан практически сразу после прихода Советской власти.

В январе 1918 г. были образованы Центральная контрольная коллегия и учётно-контрольные коллегии и контрольные комиссии на местах. Центральная контрольная коллегия была в июле 1918 г. преобразована в Наркомат Государственного контроля РСФСР.

8-й съезд РКП(б) в марте 1919 г. принял постановление о реорганизации государственного контроля ВЦИК и СНК РСФСР, в результате чего в апреле 1919 г. был принят Декрет РСФСР «О государственном контроле»<sup>3</sup>.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что в 1919 г. фактически действовало три системы контроля:

- 1) Наркомат Государственного контроля РСФСР;
- 2) ведомственные контрольные органы (например, Губернское отделение государственного контроля);
- 3) рабочие контрольные инспекции (например, контрольные инспекции на предприятии).

Столь сложная система органов государственного контроля, несомненно, осложняла его деятельность. В результате в феврале 1920 г. Наркомат Государственного контроля РСФСР был реорганизован в Рабоче-крестьянскую инспекцию. Перечень полномочий данной инспекции был достаточно широким.

---

<sup>1</sup> Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Т. 43. М.: Государственное издательство политической литературы, 1958. С. 176.

<sup>2</sup> Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Т. 44. М.: Государственное издательство политической литературы, 1958. С. 229.

<sup>3</sup> Декрет ВЦИК РСФСР «О государственном контроле» от 12 апреля 1919 г. // Собрание Узаконений РСФСР. 1919. № 12. Ст. 122.

В 1922–1923 гг. В.И. Лениным был разработан план по соединению двух высших аппаратов в сфере государственного контроля, а именно партийного и государственного. После этого совершенствование механизма контроля осуществлялось в данном направлении.

В рамках реализации выработанного В.И. Лениным направления Двенадцатый съезд партии в апреле 1923 г. в принятых резолюциях «О задачах РКИ и ЦКК» и «По организационному вопросу» определил функции нового контрольного органа – ЦКК–РКИ<sup>1</sup>.

В 1934 г. Наркомат РКИ был ликвидирован, а его функции были переданы Комиссии советского контроля (КСК) при СНК СССР, которая была образована в том же 1934 г. Однако в таком виде Комиссия просуществовала недолго – до 1940 г., когда она была реорганизована в союзно-республиканский наркомат государственного контроля, получивший с 1946 г. статус министерства.

Контроль, осуществляемый данным Наркоматом можно разделить на два вида: предварительный и последующий. Указания данного наркомата о предоставлении тех или иных сведений, связанных с его компетенцией, были обязательными для всех иных органов государственной власти, предприятий и учреждений. В случае обнаружения по результатам ревизии тех или иных недостатков, связанных с учетом, хранением и расходом финансов или материальных ценностей государства, а также по фактам ненадлежащего исполнения постановлений и распоряжений правительства сообщалось руководству контролируемых учреждений и давались указания, которые являлись обязательными для исполнения. В некоторых случаях, имеющих особую важность, о результате проверки и указаниях, могло сообщаться правительству.

Затем министерства государственного контроля были реорганизованы в комиссии Государственного контроля СССР и союзных республик.

---

<sup>1</sup> Иконников С.Н. Организация и деятельность РКИ в 1920-1925 гг. М.: Изд-во АН СССР, 1960. С. 89.

К 1965 г. система государственного управления в СССР претерпела существенные изменения. В связи с этим было принято решение о преобразовании органов партийно-государственного контроля в органы народного контроля. Вся система данных органов стала определяться Законом СССР «Об органах народного контроля в СССР» от 09 декабря 1965 г.<sup>1</sup> и принятых на его основе положениях и законах союзных и автономных республик.

Построение аппарата народного контроля в период советской власти осуществлялось по отраслевому признаку. Подобное построение позволяло осуществлять контроль отдельных участков деятельности и предприятий, и министерств, и ведомств.

Учитывая административно-плановый характер экономики, контроль за исполнением принятых государственных планов возлагался так же на органы осуществляющие народный контроль. Помимо на них было возложены обязанности по выявлению и использованию резерва народного хозяйства, повышение эффективности производственных предприятий, осуществление контроля с целью эффективного расходования ресурсов материального и трудового характера, а также денежных средств. Кроме этого именно органы народного контроля осуществляли внедрение новых технологий на производстве. При этом обязанностью должностных лиц государственной власти, а также организаций всех видов было оказание всяческого содействия органам, осуществляющим контроль. Данное содействие оказывалось прежде всего посредством создания условий для более качественного исполнения ими своих функций.

Органы народного контроля были наделены полномочиями по изданию правовых актов по вопросам, отнесенным к их компетенции. Данные акты издавались в форме постановлений, и были обязательны для всех подконтрольных лиц. По фактам выявленных нарушений руководители

---

<sup>1</sup> Закон СССР «Об органах Народного контроля в СССР» от 09 декабря 1965 г. № 4224-VI // Ведомости ВС СССР. 1965. № 49. Ст. 718.

контролируемых лиц обязаны были принять меры по незамедлительному устранению данных нарушений с обязательным сообщением в органы народного контроля об этих мерах.

7 октября 1977 г. Верховным Советом СССР была принята новая Конституция СССР<sup>1</sup>, которая предусматривала усиление народного контроля, были определены направления деятельности органов народного контроля, а также порядок образования его звеньев и систему подотчетности.

В связи с принятием новой Конституции СССР 30 ноября 1979 г. был принят Закон СССР «О народном контроле в СССР»<sup>2</sup>. Данный Закон определял, что создание органов народного контроля будет осуществляться по двум признакам. В качестве этих признаков были обозначены территориальный и производственный.

В целом осуществляя характеристику органов народного контроля необходимо отметить, что благодаря деятельности данных органов обеспечивалась законность в государстве. При этом объем задач, исполнение которого было возложено на органы народного контроля в Союзном государстве, при котором они были обязаны решать множество различных по своему характеру проблем, привело к недостаточному воздействию на отдельные сферы контроля. В связи с чем влияние на отдельные сферы было недостаточным и приводило к временному устранению недостатков, а причины их появления не устанавливались и не устранялись.

Проводимые в стране экономические, политические и идеологические преобразования в конечном итоге привели к тому, что на начало 1991 г. система государственного контроля была дезориентирована и основательно разрушена.

В результате 16 мая 1991 г. в числе законов, связанных с переходом к

---

<sup>1</sup> Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик, принята ВС СССР 07 октября 1977 г. // Ведомости ВС СССР. 1977. № 41. Ст. 617

<sup>2</sup> Закон СССР «О народном контроле в СССР» от 30 ноября 1979 г. № 1159-X // Ведомости ВС СССР. 1979. № 49, Ст. 840

рыночной экономике, был принят также закон о Контрольной палате СССР<sup>1</sup>. В соответствии с данным актом Контрольная палата СССР стала вправе осуществлять контроль за использованием государственного бюджета во всех без исключения органах государственной власти и управления.

В декабре 1991 г. в процессе ликвидации органов государственного управления СССР Контрольная палата СССР была упразднена<sup>2</sup>.

Осуществляемый резкий переход к рыночным отношениям в итоге привел к катастрофическим последствиям для всех отраслей государственного управления и экономики, не исключением оказалась и контрольная деятельность. Отсутствие должного правового регламентирования подобного перехода стало причиной резкого падения уровня жизни населения отечественного государства, а также привел к осуществлению недобросовестной приватизации, что повлекло причинение огромных убытков государству.

По существу, только после принятия Конституции Российской Федерации<sup>3</sup>, когда более-менее были определены контуры полномочий Федерального центра и субъектов Федерации, стали намечаться пути усиления влияния государства, его контроля за экономической и финансовой деятельностью.

Анализируя последствия данного периода становится ясно необходимость осуществления государственного контроля за экономикой и финансовой деятельностью. При этом влияние государства в определенных законодательством рамках на осуществляемую деятельность не выступает в качестве противоречия принципам свободы предпринимательской деятельности. Без государственного контроля за осуществлением

---

<sup>1</sup> Закон СССР «О Контрольной палате СССР» от 16 мая 1991 г. № 2161-1 // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1991. № 23. Ст. 649.

<sup>2</sup> Андреев А.Г. Никольский Д.В. К истории становления государственного финансового контроля в России. М.: Издательский дом «Экономическая газета», 1999. С. 97.

<sup>3</sup> Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. 1993. № 237 (дата обращения 13.06.2021).

предпринимательской деятельности не может обойтись ни одно современное государство.

Анализируя действующее законодательство представляется возможным сделать вывод о развитии и становлении системы государственного контроля в Российской Федерации на различных этапах становления и развития предпринимательской деятельности. При этом данный контроль развивается как в формах ведомственного и межведомственного, так и форме возрожденного общественного контроля. Представляется возможным сделать вывод о возрождении эффективной деятельности по контролю в современной России, а также о появлении внимания к вопросам осуществления контроля со стороны общества. В связи с этим проявляется и усиление интереса к вопросам государственного контроля и со стороны исследователей.

### 1.3 Принципы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля за осуществлением предпринимательской деятельности в Российской Федерации

Под термином «принцип» в правовой науке понимаются основополагающие начала, которые приобретают в качестве руководящих нормативно закрепленных требований, либо общих универсальных норм<sup>1</sup>.

Необходимо отметить, что принципы государственного контроля за осуществлением предпринимательской деятельности в России не всегда объективны, зачастую им присущ и субъективный характер, обусловленный формированием их депутатами, представляющими законодательную ветвь власти, в качестве основы правоотношений в той или иной сфере. Сущность объективного характера принципов контроля обусловлена отражением в

---

<sup>1</sup> Борисов А.Н. Комментарий к Федеральному закону «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (постатейный). М.: Юстицинформ, 2020. С. 45.

принципах отношений, которые фактически сложились, на основе возникающих в контрольно-надзорной сфере.

В современной юридической литературе существует тенденция к классификации принципов контроля путем их деления на общие и специальные. В качестве критерия деления принципов контроля на общие и специальные следует использовать критерий универсальности того или иного принципа. В том случае, если называемый принцип отражает не только контрольную деятельность уполномоченных органов власти, но и характеризует иную деятельность, он должен быть отнесен к общим принципам. Принципы, характеризующие исключительно контрольную деятельность, являются специальными.

Анализ действующего законодательства и доктрины показал, что на сегодняшний день к общим принципам контроля в сфере предпринимательства относятся:

1) принцип законности. Данный принцип является основополагающим в деятельности органов контроля подразумевает, что действия органов, осуществляющих контроль должны быть не только основаны на законе, но и требуется их обоснованность исходя из фактических данных и имеющихся документов;

2) принцип непрерывности наблюдения и анализа. Данный принцип подразумевает, что наблюдение и анализ деятельности подконтрольных лиц осуществляется постоянно;

3) принцип единообразия. Подразумевает единообразное применение положений законодательства для схожих ситуаций;

4) принцип баланса публичных и частных интересов в рассматриваемых отношениях. Данный принцип вытекает из конституционного принципа соразмерности государственного вмешательства в права и свободы граждан;

5) принцип разделения властей. Данный принцип является одним из

основополагающих принципов политической организации общества. Смысл такого разделения состоит в том, чтобы предотвратить возможность злоупотребление властью путем ее сосредоточения в одних руках;

б) принцип открытости и доступности для подконтрольных субъектов нормативных правовых актов РФ, муниципальных правовых актов, соблюдение которых проверяется при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля;

7) принцип ответственности органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля, их должностных лиц за нарушение законодательства РФ при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля. В случае ненадлежащего исполнения должностными лицами служебных обязанностей такие лица несут ответственность в соответствии с законодательством РФ;

Рассматривая данный принцип, необходимо отметить, что именно принцип ответственности органов государственного контроля (надзора) за нарушение законодательства РФ при осуществлении такого контроля (надзора) не получил дальнейшего развития в нормативных правовых актах. Более того, практика реализации действующих норм, регулирующих механизм возмещения убытков, которые понесены подконтрольным субъектом в результате осуществления контрольно-надзорных мероприятий, позволяет сделать вывод о том, что такой вред возмещается в ограниченном объеме. На практике в ряде случаев истцу сложно (а в большинстве случаев – невозможно) доказать точный размер убытков. Определенные затруднения вызывает также доказывание причинно-следственной связи между причиненными убытками и неправомерными действиями лица, что является основанием для отказа в возмещении всей заявленной суммы убытков<sup>1</sup>.

На основании изложенного полагаем необходимым законодательно закрепить принцип презумпции, понесенных потерпевшей стороной убытков.

---

<sup>1</sup> Браташова Ю.А. Проблемы совершенствования системы государственного контроля в современных условиях // Законы России: опыт, анализ, практика. 2018. № 11. С. 32.



Его смысл должен проявляться в том, что, когда лицо, претерпевшее нарушение своего права, не имеет возможности точного математического подтверждения причиненных убытков, в соответствии с общими правилами доказывания, если признано доказанным наличие факта нарушения его прав, так же, как и само наличие убытков не оспаривается они подлежат возмещению. При этом определение размера убытков осуществляется по усмотрению суда, обязанного учесть все обстоятельства дела. Полагаем необходимым внесение дополнений для реализации данного принципа в часть первую Гражданского кодекса РФ. В то же время представляется целесообразным разъяснение относительно вопросов определения размера убытков, подлежащих взысканию, предоставить Верховному Суду Российской Федерации, рекомендовав судам применять п. 3 ст. 393 ГК РФ<sup>1</sup>, которым установлены правила определения размера убытков исходя из механизма их рыночной оценки.

В качестве специальных принципов государственного контроля за осуществлением предпринимательской деятельности можно отнести следующие:

- принцип плановости и системности контроля и надзора;
- принцип профессионализма и компетентности должностных лиц государственных органов;
- принцип ответственности за неисполнение либо ненадлежащее исполнение должностными лицами органов контроля и надзора своих обязанностей и превышение ими своих полномочий;
- принцип приоритета предупреждения правонарушения перед санкциями;
- принцип разграничения контрольных и надзорных полномочий между государственными и муниципальными органами;
- принцип поощрения добросовестных проверяемых субъектов,

---

<sup>1</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (Ч. I) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

усиления контроля и надзора в отношении нарушителей;

- принцип стимулирования субъектов предпринимательства к самостоятельной защите своих законных прав;

- принцип подотчетности и прозрачности системы государственного контроля и надзора;

- принцип обеспечения беспрепятственного осуществления предпринимательской деятельности субъекта в ходе проведения в отношении него государственного контроля (надзора).

Принципы государственного контроля за осуществлением предпринимательской деятельностью перечислены в ст.3 Закона о защите прав предпринимателей. К ним относятся:

1) преимущественно уведомительный порядок начала осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности. Означает, что юридические лица, индивидуальные предприниматели обязаны уведомить о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности уполномоченный Правительством Российской Федерации в соответствующей сфере федеральный орган исполнительной власти;

2) презумпция добросовестности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей. Сущность данного принципа в том, что организации и предприниматели, в отношении которых проводятся проверки, не обязаны доказывать свою невиновность, факт нарушения должны обосновать органы государственного и муниципального контроля;

3) открытость и доступность информации. Принцип означает что, органы государственного контроля обязаны публиковать в открытом доступе информацию, связанную с организацией государственного контроля;

4) проведение проверок в соответствии с полномочиями органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, их должностных лиц. Уполномоченные органы, осуществляемые контроль за

предпринимательской деятельностью, не могут превышать свои должностные обязанности;

5) недопустимость проводимых в отношении одного юридического лица или одного индивидуального предпринимателя несколькими органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля проверок исполнения одних и тех же обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами. В целях реализации данного принципа органы государственного контроля (надзора) и органы муниципального контроля взаимодействуют друг с другом при проведении проверок;

6) недопустимость требования о получении юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями разрешений, заключений и иных документов, выдаваемых органами государственной власти, органами местного самоуправления;

7) ответственность органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля, их должностных лиц за нарушение законодательства Российской Федерации при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля. Принцип подразумевает ответственность органов государственного контроля за свои принятые решения или какие-либо действия.

8) недопустимость взимания органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля с юридических лиц, индивидуальных предпринимателей платы за проведение мероприятий по контролю. Принцип заключается в бесплатности проведения контрольной деятельности;

9) финансирование за счет средств соответствующих бюджетов проводимых органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля проверок, в том числе мероприятий по контролю.

Данный принцип означает обеспечение финансовыми ресурсами из средств государства, муниципального образования или предпринимателя;

10) разграничение полномочий федеральных органов исполнительной власти в соответствующих сферах деятельности, уполномоченных на осуществление федерального государственного контроля (надзора), органов государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствующих сферах деятельности, уполномоченных на осуществление регионального государственного контроля (надзора), на основании федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации. Принцип разграничивает действия органов, осуществляемые контроль за предпринимательской деятельностью, на федеральном и региональном уровнях.

Рассматривая принципы государственного контроля за осуществлением предпринимательской деятельности необходимо остановиться на принципах, нашедших свое нормативное закрепление в Законе о контроле, который вступает в законную силу уже в июле 2021 г.

Закон о контроле в качестве принципов осуществления государственного контроля за осуществлением предпринимательской деятельности закрепляет:

1) принцип законности и обоснованности. Данный принцип является основополагающим принципом отечественного права и находит свое закрепление практически во всех отраслях права, он подразумевает, что все решения органов, осуществляющих контроль должны быть должным образом мотивированы и основаны на действующем законодательстве (ст.7 Закона о контроле);

2) стимулирования добросовестного соблюдения обязательных требований. Данный принцип является новым для контрольной деятельности государственных органов, до этого была нормативно закреплена лишь презумпция добросовестности. Принцип подразумевает возможность

уменьшения взаимодействия с контрольными органами лиц добросовестно соблюдающих все требования закона (ст.8 Закона о контроле);

3) соразмерности вмешательства в деятельность контролируемых лиц. Данный принцип является новым, ранее такого принципа в законе не содержалось. Принцип требует от органов, осуществляющих контрольные мероприятия выбирать мероприятия по профилактике и контролю, а также пресечению и устранению нарушений соразмерно характеру нарушений и причиненному вреду (ст.9 Закона о контроле);

4) охрану прав и законных интересов, уважение достоинства личности, деловой репутации контролируемых лиц, так же является новым принципом в рассматриваемой сфере. Данный принцип требует обеспечения органами, осуществляющими контроль сохранения деловой репутации при проведении контрольных мероприятий (ст.10 Закона о контроле);

5) недопустимость злоупотребления правом, новый принцип государственно-контрольной деятельности, несмотря на то что это общий принцип гражданского права, закрепление данного принципа при проведении государственного контроля необходимо отметить как положительную динамику (позволяет утверждать о недопустимости проведения контроля или использовании каких-либо контрольных полномочий с единственной целью причинить вред контролируемому лицу) (ст.11 Закона о контроле);

6) соблюдение охраняемой законом тайны, действующее законодательство содержит объемный перечень информации, которая подлежит охране и не должна разглашаться. Данный принцип является новым для рассматриваемой сферы, при этом закрепление обязанности по соблюдению охраняемых тайн является положительным моментом (ст.12 Закона о контроле);

7) открытость и доступность информации об организации и осуществлении государственного контроля (надзора). Указанный принцип содержался и в ранее действующем законе, его сохранение является

необходимым требованием для осуществления государственного контроля в строгом соответствии с законодательством и обязывает органы государственного контроля публиковать в открытом доступе информацию, связанную с организацией государственного контроля (ст. 13 Закона о контроле);

8) оперативность при осуществлении государственного контроля, так же является новым принципом в рассматриваемой сфере, вероятно его закрепление вместе со снижением сроком осуществления контрольных мероприятий связано с многочисленными жалобами предпринимателей на длительные проверки, парализующие деятельность предприятий и приводящие к значительным убыткам (ст. 14 Закона о контроле).

В заключении необходимо отметить, что все принципы государственного контроля за осуществлением предпринимательской деятельностью тесно взаимосвязаны, они взаимодействуют между собой, дополняют друг друга и образуют в Российской Федерации единую систему принципов государственного контроля за предпринимательской деятельностью.

Исследованные в выпускной квалификационной работе принципы государственного контроля за предпринимательской деятельностью, положенные в основу контроля (надзора) за такой деятельностью, позволили предложить авторскую классификацию таких принципов на основании критерия универсальности, выделив общие и специальные принципы. Полагаем, что к общим принципам относятся те, что отражают не только контрольную деятельность уполномоченных органов власти, но и характеризуют их деятельность, а к специальным – принципы, характеризующие исключительно контрольную деятельность уполномоченных органов власти.

## 2 ПРОВЕРКИ СУБЪЕКТОВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ, ОСУЩЕСТВЛЯЕМЫЕ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

### 2.1 Порядок проведения проверок органами государственного контроля

Организация и проведение любой проверки предполагают наличие оснований ее проведения, сроков и периодичности проведения проверки, результатов ее проведения. Кроме того, законодатель устанавливает особенности проведения каждого вида и формы проверок: права, обязанности, запреты и ограничения.

Любая проверка (плановая, внеплановая, выездная, документарная) должна проводиться на основании распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора).

Проведение проверки без распоряжения или приказа о ее проведении является основанием для признания результатов проверки недействительными (п. 4 ч. 2 ст. 20 Закона о защите прав предпринимателей). При этом необходимо отметить, что в соответствии с Законом о контроле указанное обстоятельство не отнесено к числу грубых нарушений, которые влекут недействительность результатов контрольного мероприятия (ч. 2 ст. 91). В то же время необходимо отметить, что вступающий в силу с 1 июля 2021 г. Закон о контроле предусматривает отмену решений, принятых по результатам любого контрольно-надзорного мероприятия, которое провели с грубыми нарушениями. Сейчас такая отмена возможна лишь в отношении результатов проверок.

В Законе о контроле формально определены действия контрольно-надзорных органов, которые законодатель относит к грубым нарушениям. Одно из них – совершение контрольно-надзорных действий, недопустимых для определенного мероприятия.

Контрольными (надзорными) органами являются наделенные полномочиями по осуществлению государственного контроля (надзора), муниципального контроля соответственно федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, а также в случаях, предусмотренных федеральными законами, государственные корпорации, публично-правовые компании<sup>1</sup>.

Контрольные (надзорные) мероприятия, за исключением контрольных (надзорных) мероприятий без взаимодействия, могут проводиться на плановой и внеплановой основе только путем совершения инспектором и лицами, привлекаемыми к проведению контрольного (надзорного) мероприятия только контрольных действий, перечисленных в ст. 65 Закона о контроле.

Для проведения контрольного (надзорного) мероприятия принимается решение контрольного (надзорного) органа, подписанное уполномоченным должностным лицом контрольного (надзорного) органа (далее – решение о проведении контрольного (надзорного) мероприятия), в котором указываются:

- 1) дата, время и место выпуска решения;
- 2) кем принято решение;
- 3) основание проведения контрольного (надзорного) мероприятия;
- 4) вид контроля;

5) фамилии, имена, отчества (при наличии), должности инспектора (инспекторов, в том числе руководителя группы инспекторов), уполномоченного (уполномоченных) на проведение контрольного (надзорного) мероприятия, а также привлекаемых к проведению контрольного (надзорного) мероприятия специалистов, экспертов или

---

<sup>1</sup> Мухин С.А Подписан Закон о государственном (муниципальном) контроле // Учреждения образования: бухгалтерский учет и налогообложение. 2020. № 9. С. 22.



наименование экспертной организации, привлекаемой к проведению такого мероприятия;

6) объект контроля, в отношении которого проводится контрольное (надзорное) мероприятие;

7) адрес места осуществления контролируемым лицом деятельности или адрес нахождения иных объектов контроля, в отношении которых проводится контрольное (надзорное) мероприятие;

8) фамилия, имя, отчество (при наличии) гражданина или наименование организации, адрес организации (ее филиалов, представительств, обособленных структурных подразделений), ответственных за соответствие обязательным требованиям объекта контроля, в отношении которого проводится контрольное (надзорное) мероприятие;

9) вид контрольного (надзорного) мероприятия;

10) перечень контрольных (надзорных) действий, совершаемых в рамках контрольного (надзорного) мероприятия;

11) предмет контрольного (надзорного) мероприятия;

12) проверочные листы, если их применение является обязательным;

13) дата проведения контрольного (надзорного) мероприятия, в том числе срок непосредственного взаимодействия с контролируемым лицом;

14) перечень документов, предоставление которых гражданином, организацией необходимо для оценки соблюдения обязательных требований;

15) иные сведения, если это предусмотрено положением о виде контроля.

Контрольное (надзорное) мероприятие может быть начато после внесения в единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий сведений, установленных правилами его формирования и ведения.

В соответствии со ст. 61 Закона о контроле плановые контрольные (надзорные) мероприятия осуществляются на основании плана проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий на очередной календарный

год, формируемого контрольным (надзорным) органом и подлежащего согласованию с органами прокуратуры.

Допускается, что определенный вид контроля может осуществляться без проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий. Но это должно быть установлено положением о виде контроля или федеральным законом о виде контроля<sup>1</sup>.

Новый закон впервые конкретизировал виды контрольных (надзорных) действий (ст. 65 Закона о контроле): осмотр, досмотр, опрос, получение письменных объяснений, истребование документов, отбор проб (образцов), инструментальное обследование, испытание, экспертиза, эксперимент. О каждом из них подробно говорится в гл. 14 Закона о контроле.

Кроме того, законодатель допустил проведение и внеплановых проверок. Согласно ст. 57 и 66 Закона о контроле их отличие в том, что они могут проводиться независимо от наступления сроков проведения контрольных (надзорных) мероприятий, включенных в план их проведения<sup>2</sup>.

При этом необходимо отметить, что в Законе о контроле определены сроки осуществления каждого из видов контрольных мероприятий, при этом данные сроки называются по-разному: это могут быть сроки проведения мероприятий (как установлено для проверок), сроки взаимодействия (определены для рейдового осмотра). Необходимо отметить сокращение сроков проведения контрольных мероприятий по сравнению с ранее действовавшим законодательством, а также определение сроков для каждого контрольно-надзорного мероприятия непосредственно при раскрытии данного мероприятия. Полагаем, что указанные изменения в законодательстве положительно отразятся на соблюдении прав проверяемых

---

<sup>1</sup> Павлова С.И. Новый закон о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в РФ // Ревизии и проверки финансово-хозяйственной деятельности государственных (муниципальных) учреждений. 2020. № 9. С. 17.

<sup>2</sup> Подкопаев М.В. Новый порядок ведения государственного и муниципального контроля // Аптека: бухгалтерский учет и налогообложение. 2020. № 9. С. 20.

лиц, а также позволят сократить издержки как проверяющих, так и проверяемых связанные с осуществлением проверочных мероприятий.

Контрольные (надзорные) органы в рамках реализации положения Закона о контроле вправе проводить следующие контрольные (надзорные) мероприятия (ст. 56 Закона о контроле):

1) контрольную закупку – это мероприятие, в ходе которого инспектором совершаются действия по созданию ситуации для осуществления сделки в целях оценки соблюдения обязательных требований при продаже продукции (товаров), выполнении работ, оказании услуг потребителям (проводится в присутствии двух свидетелей либо с применением видеозаписи) (ст. 67 Закона о контроле). Такая закупка может проводиться:

- очно;
- с использованием почтовой связи, сетей электросвязи, в том числе Интернета, сетей связи для трансляции телеканалов и (или) радиоканалов (дистанционная контрольная закупка).

В ходе контрольной закупки осуществляются:

- осмотр;
- эксперимент.

Контрольная закупка проводится без предварительного уведомления контролируемого лица.

После завершения контрольной закупки (за исключением дистанционной контрольной закупки) инспектор объявляет о проведении контрольной закупки, предъявляет контролируемому лицу, его представителю:

- служебное удостоверение;
- копию решения о проведении контрольной закупки на бумажном носителе либо в форме электронного документа;

2) мониторинговую закупку – это мероприятие, в ходе которого инспектором совершаются действия по созданию ситуации для осуществления сделки в целях последующего направления продукции (товаров), результатов выполненных работ, оказанных услуг на испытание, экспертизу, а также проведения исследования продукции (товаров), результатов выполненных работ, оказанных услуг на предмет их соответствия обязательным требованиям к безопасности и (или) качеству (ст. 68 Закона о контроле). Мониторинговая закупка может осуществляться как очным способом, так и дистанционно<sup>1</sup>.

В ходе мониторинговой закупки могут совершаться следующие контрольные (надзорные) действия:

- осмотр;
- опрос;
- эксперимент;
- инструментальное обследование;
- истребование документов;
- испытание;
- экспертиза.

Закупка проводится без предварительного уведомления контролируемого лица.

После завершения мониторинговой закупки инспектор объявляет о проведении мониторинговой закупки, предъявляет контролируемому лицу или его представителю служебное удостоверение, копию решения о проведении мониторинговой закупки на бумажном носителе либо в форме электронного документа<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Мухин С.А. Подписан Закон о государственном (муниципальном) контроле // Учреждения образования: бухгалтерский учет и налогообложение. 2020. № 9. С. 25.

<sup>2</sup> Зайцева Г.Г. Реформа контроля: инспекторы придут с проверкой не ко всем // Руководитель автономного учреждения. 2020. № 9. С. 34.

3) выборочный контроль – это мероприятие, проводимое по месту хранения и (или) реализации контролируемыми лицами продукции (товаров), представляющее собой отбор проб образцов продукции (товаров) в целях подтверждения их соответствия обязательным требованиям к безопасности и (или) качеству (ст. 69 Закона о контроле).

О проведении выборочного контроля контролируемые лица не уведомляются. Такой вид контроля может проводиться с участием экспертов, специалистов, привлекаемых к проведению контрольного (надзорного) мероприятия на основании решения контрольного (надзорного) органа.

В ходе выборочного контроля могут совершаться следующие контрольные (надзорные) действия:

- осмотр;
- получение письменных объяснений;
- истребование документов;
- отбор проб (образцов);
- инструментальное обследование;
- испытание;
- экспертиза.

Акт по результатам выборочного контроля должен быть составлен в течение 24 ч. после получения данных инструментального обследования, испытания или экспертизы;

4) инспекционный визит – проводится по месту нахождения (осуществления деятельности) контролируемого лица (его филиалов, представительств, обособленных структурных подразделений) либо объекта контроля путем (ст. 70 Закона о контроле):

- осмотра;
- опроса;
- получения письменных объяснений;
- инструментального обследования;

Истребования документов, которые в соответствии с обязательными требованиями должны находиться в месте нахождения (осуществления деятельности) контролируемого лица (его филиалов, представительств, обособленных структурных подразделений) либо объекта контроля.

Инспекционный визит проводится без предварительного уведомления контролируемого лица и собственника производственного объекта;

5) рейдовый осмотр – это мероприятие, проводимое в целях оценки соблюдения обязательных требований по использованию (эксплуатации) объектов контроля, которыми владеют несколько лиц, осуществления деятельности или совершения действий контролируемых лиц на определенной территории. Рейдовый осмотр может проводиться с участием экспертов, специалистов, привлекаемых к проведению контрольного (надзорного) мероприятия. В ходе рейдового осмотра могут совершаться следующие контрольные (надзорные) действия:

- осмотр;
- досмотр;
- опрос;
- получение письменных объяснений;
- истребование документов;
- отбор проб (образцов);
- инструментальное обследование;
- испытание;
- экспертиза;
- эксперимент.

В случае если в результате рейдового осмотра были выявлены нарушения обязательных требований, инспектором на месте составляется акт. В отношении каждого контролируемого лица, допустившего нарушение, отдельный акт, содержащий информацию в отношении всех результатов контроля, не оформляется;

б) документарную проверку – это мероприятие в ходе которого рассматриваются документы контролируемых лиц, имеющиеся в распоряжении контрольного (надзорного) органа, результаты предыдущих контрольных (надзорных) мероприятий, материалы рассмотрения дел об административных правонарушениях и иные документы о результатах, осуществленных в отношении этих контролируемых лиц государственного контроля (надзора), муниципального контроля (ст. 72 Закона о контроле). При осуществлении названного вида контроля могут совершаться следующие контрольные (надзорные) действия:

- получение письменных объяснений;
- истребование документов;
- экспертиза.

В соответствии с действующим законодательством допустимый срок проведения документарной проверки составляет не более 10 рабочих дней. В указанный срок не включается период с момента направления контрольным (надзорным) органом контролируемому лицу требования представить необходимые для рассмотрения в ходе документарной проверки документы до момента представления указанных в требовании документов в контрольный (надзорный) орган, а также период с момента направления контролируемому лицу информации контрольного (надзорного) органа о выявлении ошибок и (или) противоречий в представленных контролируемым лицом документах либо о несоответствии сведений, содержащихся в этих документах, сведениям, содержащимся в имеющихся у контрольного (надзорного) органа документах и (или) полученным при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, и требования представить необходимые пояснения в письменной форме до момента представления указанных пояснений в контрольный (надзорный) орган;

7) выездную проверку – выездная проверка проводится в случае, если не представляется возможным (ст. 73 Закона о контроле):

а) удостовериться в полноте и достоверности сведений, которые содержатся в находящихся в распоряжении контрольного (надзорного) органа или в запрашиваемых им документах и объяснениях контролируемого лица;

б) оценить соответствие деятельности, действий (бездействия) контролируемого лица и (или) принадлежащих ему и (или) используемых им объектов контроля обязательным требованиям без выезда по месту нахождения (осуществления деятельности) контролируемого лица (его филиалов, представительств, обособленных структурных подразделений) либо объекта контроля и совершения необходимых контрольных (надзорных) действий, предусмотренных в рамках иного вида контрольных (надзорных) мероприятий.

О проведении выездной проверки контролируемое лицо уведомляется путем направления копии решения о проведении выездной проверки не позднее, чем за 24 ч. до начала проверки.

Срок проведения выездной проверки не может превышать десяти рабочих дней.

В ходе выездной проверки могут совершаться следующие контрольные (надзорные) действия:

- осмотр;
- опрос;
- получение письменных объяснений;
- истребование документов;
- отбор проб (образцов);
- инструментальное обследование;
- испытание;
- экспертиза;



– эксперимент.

Без взаимодействия с контролируемым лицом проводятся следующие контрольные (надзорные) мероприятия:

1) наблюдение за соблюдением обязательных требований (мониторинг безопасности) – анализ данных об объектах контроля, имеющих у контрольного (надзорного) органа, в том числе данных, которые поступают в ходе межведомственного информационного взаимодействия, предоставляются контролируемыми лицами в рамках исполнения обязательных требований, а также данных, содержащихся в государственных и муниципальных информационных системах (ст. 74 Закона о контроле);

2) выездное обследование. Такой вид контроля проводится в целях визуальной оценки соблюдения контролируемым лицом обязательных требований (ст. 75 Закона о контроле). В ходе выездного обследования инспектор может осуществлять осмотр общедоступных (открытых для посещения неограниченным кругом лиц) производственных объектов. Выездное обследование проводится без информирования контролируемого лица.

Закон о контроле устанавливает, что типовые формы документов, используемых контрольным (надзорным) органом, утверждаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. В случае если формы каких-то документов названным органом не утверждены, контрольный (надзорный) орган вправе утвердить их самостоятельно (ст. 21 Закона о контроле).

Рассматривая виды государственного (муниципального) контроля (надзора), мы указывали, в каком случае контрольные органы уведомляют лиц, в отношении которых будут осуществляться (осуществляются) контрольные мероприятия, и сроки информирования. Здесь же отметим, что

по установленным Законом о контроле нормам информирование контролируемых лиц о совершаемых должностными лицами контрольного (надзорного) органа и иными уполномоченными лицами действиях и принимаемых решениях производится в сроки и порядке, установленные Законом о контроле, посредством размещения сведений об указанных действиях и решениях в едином реестре контрольных (надзорных) мероприятий с использованием инфраструктуры, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг и исполнения государственных и муниципальных функций в электронной форме, в том числе через федеральную государственную информационную систему «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)», а также посредством средств связи (ст. 21 Закона о контроле).

Контролируемое лицо считается проинформированным надлежащим образом, если сведения направлены ему электронной почтой.

В завершение отметим, что (ст. 98 Закона о контроле):

– плановые проверки, проведение которых было запланировано на 2021 г., подлежат осуществлению в соответствии с ежегодными планами проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на 2021 г., утвержденными в соответствии с Законом о защите прав предпринимателей;

– организация, проведение и оформление результатов проверок, иных мероприятий государственного контроля (надзора), муниципального контроля, не завершенных на день вступления в силу Закона о контроле, осуществляются в соответствии с положениями нормативных правовых актов, действовавших на дату начала этих проверок, иных мероприятий государственного контроля (надзора), муниципального контроля;

– положения о видах регионального государственного контроля, положения о видах муниципального контроля подлежат утверждению до

31 декабря 2021 г. До их утверждения, но не позднее названной даты применяются нормативные правовые акты о порядке организации и осуществления видов регионального государственного контроля (надзора), видов муниципального контроля, принятые в соответствии с Законом о защите прав предпринимателей.

Закон о контроле создает более совершенную систему контрольных мероприятий. Кроме этого необходимо в качестве положительного момента отметить возможность проведения контрольных мероприятий без участия контролируемого лица, а также более детальное регламентирование каждого контрольного мероприятия и возможных контрольных действий, которые возможно проводить при его проведении.

2.2 Последствия нарушений, выявленных при проведении проверок органами государственного контроля.

К результатам контрольного (надзорного) мероприятия относятся оценка соблюдения контролируемым лицом обязательных требований, создание условий для предупреждения нарушений обязательных требований и (или) прекращения их нарушений, восстановление нарушенного положения, направление уполномоченным органам или должностным лицам информации для рассмотрения вопроса о привлечении к ответственности и (или) применение контрольным (надзорным) органом мер, предусмотренных п. 2 ч. 2 ст. 90 Закона о контроле.

Как следует из ст. 87 Закона о контроле, по окончании проведения контрольного мероприятия составляется акт. В случае если по результатам проведения такого мероприятия выявлено нарушение обязательных требований, в акте должно быть указано, какое именно обязательное требование нарушено, каким нормативным правовым актом и его структурной единицей оно установлено. В случае устранения выявленного нарушения до окончания проведения контрольного мероприятия в акте

указывается факт его устранения. Документы, иные материалы, являющиеся доказательствами нарушения обязательных требований, должны быть приобщены к акту. Заполненные при проведении контрольного (надзорного) мероприятия проверочные листы должны быть приобщены к акту<sup>1</sup>.

Отметим, что оформление акта производится на месте проведения контрольного мероприятия в день его окончания, если иной порядок оформления акта не установлен данным Законом. Проверяемое лицо или его представитель знакомится с содержанием акта на месте проведения контрольного мероприятия. В случае проведения документарной проверки, а также в случае, если составление акта по результатам контрольного (надзорного) мероприятия на месте его проведения невозможно контрольный (надзорный) орган направляет акт контролируемому лицу.

Документы, оформляемые контрольным (надзорным) органом при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, а также специалистами, экспертами, привлекаемыми к проведению контрольных (надзорных) мероприятий, составляются в форме электронного документа и подписываются усиленной квалифицированной электронной подписью<sup>2</sup>.

До 31 декабря 2023 г. информирование проверяемого лица о совершаемых должностными лицами контрольного органа действиях и принимаемых решениях, направление документов и сведений могут осуществляться в том числе на бумажном носителе с использованием почтовой связи, если электронное информирование о проверке невозможно. Контрольный орган в срок, не превышающий 10 рабочих дней со дня поступления такого запроса, направляет контролируемому лицу указанные документы и (или) сведения.

---

<sup>1</sup> Павлова С.И. Новый закон о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в РФ // Ревизии и проверки финансово-хозяйственной деятельности государственных (муниципальных) учреждений. 2020. № 9. С. 25.

<sup>2</sup> Мухин С.А. Подписан Закон о государственном (муниципальном) контроле // Учреждения образования: бухгалтерский учет и налогообложение. 2020. № 9. С. 28.

Результаты контрольного (надзорного) мероприятия, содержащие информацию, составляющую государственную, коммерческую, служебную или иную охраняемую законом тайну, оформляются с соблюдением требований, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

В случае несогласия с фактами, выводами, предложениями, изложенными в акте, контролируемое лицо в течение 15 рабочих дней со дня получения акта вправе представить в соответствующий контрольный (надзорный) орган в письменной форме возражения в отношении акта в целом или его отдельных положений. При этом контролируемое лицо вправе приложить к таким возражениям документы, подтверждающие обоснованность возражений, или их копии либо в согласованный срок передать их в контрольный (надзорный) орган. Указанные документы могут быть направлены в форме электронных документов (пакета электронных документов).

В случае поступления в контрольный (надзорный) орган возражений контрольный (надзорный) орган назначает консультации с контролируемым лицом по вопросу рассмотрения поступивших возражений, которые проводятся не позднее чем в течение пяти рабочих дней со дня поступления возражений. Формы проведения консультаций по вопросу рассмотрения поступивших возражений определяются положением о виде контроля. В ходе таких консультаций контролируемое лицо вправе давать пояснения, представлять дополнительные документы или их заверенные копии, в том числе представлять информацию о предпочтительных сроках устранения выявленных нарушений обязательных требований.

Результаты консультаций по вопросу рассмотрения возражений оформляются в течение одного рабочего дня протоколом консультаций, к

которому прилагаются документы или их заверенные копии, представленные контролируемым лицом<sup>1</sup>.

В случае отсутствия выявленных нарушений обязательных требований при проведении контрольного (надзорного) мероприятия сведения об этом вносятся в единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий. Инспектор вправе выдать рекомендации по соблюдению обязательных требований, провести иные мероприятия, направленные на профилактику рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям.

В случае выявления при проведении контрольного (надзорного) мероприятия нарушений обязательных требований контролируемым лицом контрольный (надзорный) орган в пределах полномочий, предусмотренных законодательством Российской Федерации, обязан:

1) выдать после оформления акта контрольного (надзорного) мероприятия контролируемому лицу предписание об устранении выявленных нарушений с указанием разумных сроков их устранения и (или) о проведении мероприятий по предотвращению причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, а также других мероприятий, предусмотренных федеральным законом о виде контроля;

2) незамедлительно принять предусмотренные законодательством Российской Федерации меры по недопущению причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям или прекращению его причинения вплоть до обращения в суд с требованием о принудительном отзыве продукции (товаров), представляющей опасность для жизни, здоровья людей и для окружающей среды, о запрете эксплуатации (использования) зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования, транспортных средств и иных подобных объектов и о доведении до сведения граждан, организаций любым доступным способом информации о наличии угрозы причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям и способах ее

---

<sup>1</sup> Зайцева Г.Г. Реформа контроля: инспекторы придут с проверкой не ко всем // Руководитель автономного учреждения. 2020. № 9. С. 36.

предотвращения в случае, если при проведении контрольного (надзорного) мероприятия установлено, что деятельность гражданина, организации, владеющих и (или) пользующихся объектом контроля, эксплуатация (использование) ими зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования, транспортных средств и иных подобных объектов, производимые и реализуемые ими товары, выполняемые работы, оказываемые услуги представляют непосредственную угрозу причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям или что такой вред (ущерб) причинен;

3) при выявлении в ходе контрольного (надзорного) мероприятия признаков преступления или административного правонарушения направить соответствующую информацию в государственный орган в соответствии со своей компетенцией или при наличии соответствующих полномочий принять меры по привлечению виновных лиц к установленной законом ответственности;

4) принять меры по осуществлению контроля за устранением выявленных нарушений обязательных требований, предупреждению нарушений обязательных требований, предотвращению возможного причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям;

5) рассмотреть вопрос о выдаче рекомендаций по соблюдению обязательных требований, проведении иных мероприятий, направленных на профилактику рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям.

Уполномоченное должностное лицо контрольного (надзорного) органа по ходатайству контролируемого лица, по представлению инспектора или по решению органа, уполномоченного на рассмотрение жалоб на решения, действия (бездействие) должностных лиц контрольного (надзорного) органа, вправе внести изменения в решение в сторону улучшения положения контролируемого лица (ч.2 ст.92 Закона о контроле).

При наличии обстоятельств, вследствие которых исполнение решения невозможно в установленные сроки, уполномоченное должностное лицо контрольного (надзорного) органа может отсрочить исполнение решения на срок до одного года, о чем принимается соответствующее решение (ст. 93 Закона о контроле).

Должностным лицом контрольного (надзорного) органа, вынесшим решение, рассматриваются следующие вопросы, связанные с исполнением решения: о разъяснении способа и порядка исполнения решения; об отсрочке исполнения решения; о приостановлении исполнения решения, возобновлении ранее приостановленного исполнения решения; о прекращении исполнения решения (ч.1 ст. 95 Закона о контроле).

Указанные вопросы рассматриваются должностным лицом контрольного (надзорного) органа, вынесшим решение, по ходатайству контролируемого лица или по представлению инспектора в течение десяти дней со дня поступления в контрольный (надзорный) орган ходатайства или направления представления (ч.2 ст.95 Закона о контроле).

Контролируемое лицо информируется о месте и времени рассмотрения вопросов. Неявка контролируемого лица без уважительной причины не является препятствием для рассмотрения соответствующих вопросов (ч.3 ст. 95 Закона о контроле).

Решение, принятое по результатам рассмотрения вопросов, связанных с исполнением решения, доводится до контролируемого лица в установленном порядке (ч.4 ст.95 Закона о контроле).

По истечении срока исполнения контролируемым лицом решения об устранении выявленного нарушения обязательных требований, контрольный (надзорный) орган оценивает исполнение указанного решения на основании документов и сведений контролируемого лица, представление которых установлено решением (ч.1 ст. 95 Закона о контроле).



В случае, когда такая информация не предоставляется подконтрольным лицом, либо на основании представленной информации не представляется возможным понять исполнено решение контрольного органа или нет, контрольный орган для оценки исполнения данного решения проводит одно из предусмотренных законом контрольных мероприятий. При проведении оценки выполнения решения, принятого в результате выездной проверки, может проводиться повторная выездная проверка.

В случае, если по итогам проведения контрольного (надзорного) мероприятия, принято решение о привлечении контролируемого лица к административной ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение решения контрольного (надзорного) органа, контрольный (надзорный) орган в течение пяти рабочих дней со дня вступления в силу постановления о назначении административного наказания вновь выдает контролируемому лицу решение, предусмотренное п. 1 ч. 2 ст. 90 Закона о контроле, с указанием новых сроков его исполнения.

Информация об исполнении решения контрольного (надзорного) органа в полном объеме вносится в единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий.

При этом необходимо отметить, что в соответствии с данным Законом, в отличие от ранее действовавшего можно сделать вывод об отнесении предписания выступает в качестве результата проверки при наличии выявленных нарушений.

В соответствии со ст. 91 Закона о контроле решения, принятые по результатам контрольного мероприятия, проведенного с грубым нарушением требований к его организации и осуществлению, подлежат отмене:

- либо самим контрольным органом, проводившим проверку, его вышестоящим органом;
- либо судом, в том числе по представлению прокурора.

Грубыми нарушениями требований к организации и осуществлению государственного контроля (надзора), муниципального контроля являются:

- 1) отсутствие оснований проведения контрольных мероприятий;
- 2) отсутствие согласования с органами прокуратуры проведения контрольного мероприятия в случае, если такое согласование является обязательным;
- 3) нарушение требования об уведомлении о проведении контрольного мероприятия в случае, если такое уведомление является обязательным;
- 4) нарушение периодичности проведения планового контрольного мероприятия;
- 5) проведение планового контрольного мероприятия, не включенного в соответствующий план проверки;
- 6) принятие решения по результатам контрольного мероприятия на основании оценки соблюдения положений нормативных правовых актов и иных документов, не являющихся обязательными требованиями;
- 7) привлечение к проведению контрольного мероприятия лиц, участие которых не предусмотрено данным Законом;
- 8) нарушение сроков проведения контрольного мероприятия;
- 9) совершение в ходе проверки контрольных действий, не предусмотренных данным Законом для такого вида контрольного мероприятия;
- 10) непредставление проверяемому лицу для ознакомления документа с результатами контрольного мероприятия в случае, если обязанность его представления установлена данным Законом;
- 11) проведение контрольного мероприятия, не включенного в единый реестр контрольных мероприятий.

В отличие от акта проверки предписание об устранении нарушений влечет за собой правовые последствия:

– во-первых, выдача предписания является мерой, принимаемой должностными лицами органа государственного контроля (надзора), муниципального контроля в отношении фактов нарушений, выявленных при проведении проверки;

– во-вторых, выполнение предписаний об устранении нарушений является предметом внеплановой проверки, выездной проверки;

– в-третьих, истечение срока исполнения ранее выданного предписания является одним из оснований для проведения внеплановой проверки;

– в-четвертых, за неисполнение в установленный срок предписаний юридические лица и индивидуальные предприниматели несут юридическую ответственность.

Истечение срока исполнения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем ранее выданного предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований и (или) требований, установленных муниципальными правовыми актами, является одним из оснований для проведения внеплановой проверки.

Действующим законодательством не установлен срок, в течение которого контролирующий орган обязан провести соответствующее мероприятие по контролю по истечении срока, указанного в предписании. Однако планирование проведения внеплановой проверки должно осуществляться контролирующим органом в том числе с учетом требований законодательства об административных правонарушениях в части соблюдения сроков давности привлечения к административной ответственности<sup>1</sup>.

Так, статья 4.5 КоАП РФ<sup>2</sup> предусматривает сроки давности привлечения к административной ответственности, т.е. сроки, по истечении которых постановление по делу об административном правонарушении не может быть вынесено.

---

<sup>1</sup> Зайцева Г.Г. Реформа контроля: инспекторы придут с проверкой не ко всем // Руководитель автономного учреждения. 2020. № 9. С. 35.

<sup>2</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (Ч. 1). Ст. 1.

По общему правилу срок давности привлечения к административной ответственности составляет 2 месяца (по делу об административном правонарушении, рассматриваемому судьей, – 3 месяца) со дня совершения административного правонарушения.

За совершение отдельных видов административных правонарушений ст. 4.5 КоАП РФ предусматривает специальные сроки давности привлечения к административной ответственности. Так, например, согласно ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ за нарушение законодательства Российской Федерации в области организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля и защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, градостроительного законодательства, законодательства в области промышленной безопасности постановление по делу об административном правонарушении не может быть вынесено по истечении одного года со дня его совершения.

Кроме того, иные сроки давности привлечения к административной ответственности могут быть предусмотрены и по другим основаниям. Так, например, согласно ч. 3 ст. 4.5 КоАП РФ за административные правонарушения, влекущие применение административного наказания в виде дисквалификации, лицо может быть привлечено к административной ответственности не позднее одного года со дня совершения административного правонарушения, а при длящемся административном правонарушении – одного года со дня его обнаружения.

За невыполнение в срок законного предписания административная ответственность наступает по ст. 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ). По своей структуре она включает в себя более 35 самостоятельных составов правонарушений (частей статьи), каждая из которых предусматривает административную ответственность за невыполнение предписания

конкретного органа государственного контроля (надзора) и разные виды административных наказаний.

Обращает на себя внимание тот факт, что ст. 19.5 КоАП РФ расположена в главе 19 КоАП РФ, в которой предметом противоправного посягательства и объектом правовой охраны являются общественные отношения в сфере порядка управления в части осуществления государственного надзора. Вместе с тем предписания различаются по характеру требований, закрепляемых в разноотраслевом законодательстве.

Так, например, ч. 6 ст. 19.5 КоАП РФ установлена административная ответственность за невыполнение в установленный срок законного предписания уполномоченных на осуществление государственного строительного надзора федерального органа исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Третий арбитражный апелляционный суд в Постановлении от 31 января 2019 г. по делу № А33–23622/2018<sup>1</sup> указал, что невыполнение предприятием предписания представляет собой нарушение законодательства Российской Федерации о градостроительной деятельности, в связи с чем к такому правонарушению подлежит применению годичный срок давности привлечения к административной ответственности. В обосновании указанного вывода судебный орган сослался на следующее. В силу положений ч. 1 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 совершения административного правонарушения, за нарушение законодательства Российской Федерации о градостроительной деятельности – по истечении одного года со дня совершения административного правонарушения. При

---

<sup>1</sup> Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 31 января 2019 г. по делу № А33-23622/2018. Официальный сайт Третьего Арбитражного апелляционного суда. URL: <https://3aas.arbitr.ru/> (дата обращения 03.05.2021)

этом в силу п. 14 Положения об осуществлении государственного строительного надзора в Российской Федерации, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 01 февраля 2006 г. № 54<sup>1</sup>, при выявлении в результате проведенной проверки нарушений должностным лицом органа государственного строительного надзора составляется акт, являющийся основанием для выдачи заказчику, застройщику или подрядчику (в зависимости от того, кто в соответствии с законодательством Российской Федерации несет ответственность за допущенные нарушения) предписания об устранении таких нарушений. В предписании указываются вид нарушения, ссылка на технический регламент (нормы и правила), иной нормативный правовой акт, проектную документацию, требования которых нарушены, а также устанавливается срок устранения нарушений с учетом конструктивных и других особенностей объекта капитального строительства.

Санкцией ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ предусмотрено наказание в виде наложения административного штрафа на должностных лиц в размере от одной тысячи до двух тысяч рублей или дисквалификацию на срок до трех лет. В связи с чем срок давности привлечения к административной ответственности должен определяться по правилам ч. 3 ст. 4.5 КоАП РФ и составлять 1 год со дня совершения административного правонарушения. К такому выводу пришел Верховный Суд РФ в Постановлении по делу об административном правонарушении от 05 декабря 2017 № 74-АД17-10<sup>2</sup>.

Согласно правовой позиции, выраженной в п. 14 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ «О государственном строительном надзоре в Российской Федерации» (вместе с «Положением об осуществлении государственного строительного надзора в Российской Федерации») от 01 февраля 2006 г. № 54 // Собрание законодательства РФ. 2006. № 7. Ст. 774.

<sup>2</sup> Постановление Верховного Суда РФ По делу об административном правонарушении от 05 декабря 2017 г. № 74-АД17-10 // Официальный сайт Верховного Суда Российской Федерации. URL: <http://supcourt.ru/> (дата обращения 01.06.2021).

административных правонарушениях» от 24 марта 2005 г. № 5<sup>1</sup>, срок давности привлечения к ответственности исчисляется по общим правилам исчисления сроков – со дня, следующего за днем совершения административного правонарушения (за днем обнаружения правонарушения). Срок давности привлечения к административной ответственности за правонарушение, в отношении которого предусмотренная правовым актом обязанность не была выполнена к определенному сроку, начинает течь с момента наступления указанного срока.

Таким образом, для определения срока давности привлечения к административной ответственности за невыполнение в срок законного предписания органа государственного надзора необходимо отталкиваться от соответствующих положений ст. 4.5 КоАП РФ, учитывая при этом вид правонарушения и виды наказаний, предусмотренных за его совершение.

---

<sup>1</sup> 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. № 6.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенный в выпускной квалифицированной работе анализ позволяет сделать следующие выводы:

1) Под государственным контролем (надзором) понимается деятельность уполномоченных органов государственной власти, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями установленных требований, посредством организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, организации и проведения мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований, мероприятий по контролю, осуществляемых без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, принятия мер по пресечению и устранению последствий выявленных нарушений, а также деятельность указанных уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований при осуществлении деятельности юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями.

2) Контроль и надзор выступают в качестве правообеспечительной деятельности уполномоченных органов публичной власти. Они являются формами обеспечения законности при осуществлении государственного управления. В качестве органов контроля фактически выступают все имеющиеся в настоящее время федеральные службы и иные органы государства, которым предоставлена возможность вмешательства в ежедневную деятельность субъектов проверок и самостоятельного привлечения к ответственности лиц, нарушивших действующее законодательство;



3) Государственный контроль в сфере предпринимательской деятельности представляет собой систему проверки и наблюдения за соблюдением индивидуальными предпринимателями и организациями требований нормативных актов при осуществлении предпринимательской деятельности;

4) Оценка проведенных нововведений в целом демонстрирует положительные тенденции в повышении эффективности контрольно-надзорной деятельности и необходимость дальнейшего совершенствования механизма защиты прав и законных интересов предпринимателей. О чем свидетельствует принятие нового Закона о контроле, в котором закреплены положения, которые ранее не были упомянуты в Законе о защите прав предпринимателей;

5) Изучены исторические аспекты организации контроля за осуществлением предпринимательской деятельностью в России и пришли к выводу, что система государственного устройства управления и контроля имеет более чем тысячелетнюю историю, уходящую своими корнями в Древнюю Русь. Исследовав развитие системы государственного контроля предпринимательской деятельности, можно делать вывод, что она развивается наряду с экономическими и политическими процессами в Российской Федерации;

6) Исследовали принципы государственного контроля за осуществлением предпринимательской деятельности как общие, так и специальные. Отдельно были выделены принципы, которые отразились в Законе о защите прав предпринимателей и в новом Законе о контроле;

7) Изучили порядок проведения проверок органами государственного контроля.

Необходимо отметить, что любая проверка (плановая, внеплановая, выездная, документарная) должна проводиться на основании распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа

государственного контроля (надзора). Проведение проверки без распоряжения или приказа о ее проведении является основанием для признания результатов проверки недействительными (п. 4 ч. 2 ст. 20 Закона о защите прав предпринимателей).

Согласно ч.1 ст.91 Закона о контроле решения, принятые по результатам контрольного (надзорного) мероприятия, проведенного с грубым нарушением требований к организации и осуществлению государственного контроля (надзора), подлежат отмене контрольным (надзорным) органом, проводившим контрольное (надзорное) мероприятие, вышестоящим контрольным (надзорным) органом или судом, в том числе по представлению (заявлению) прокурора. В случае самостоятельного выявления грубых нарушений требований к организации и осуществлению государственного контроля (надзора) уполномоченное должностное лицо контрольного (надзорного) органа, проводившего контрольное (надзорное) мероприятие, принимает решение о признании результатов такого мероприятия недействительными.

Организация и проведение любой проверки предполагают наличие оснований ее проведения, сроков и периодичности проведения проверки, результатов ее проведения.

8) В Законе о контроле перечислены виды контрольных (надзорных) мероприятий, во взаимодействии с контролируемым лицом. К ним относятся: контрольная закупка; мониторинговая закупка; выборочный контроль; инспекционный визит; рейдовый осмотр; документарная проверка; выездная проверка. Без взаимодействия с контролируемым лицом проводятся следующие контрольные (надзорные) мероприятия: наблюдение за соблюдением обязательных требований; выездное обследование.

9) К результатам контрольного (надзорного) мероприятия относятся оценка соблюдения контролируемым лицом обязательных требований, создание условий для предупреждения нарушений обязательных требований

и (или) прекращения нарушений, восстановление нарушенного положения, направление уполномоченным органам или должностным лицам информации для рассмотрения вопроса о привлечении к ответственности и (или) применение контрольным (надзорным) органом мер, предусмотренных п. 2 ч. 2 ст. 90 Закона о контроле.

Как следует из ст. 87 Закона о контроле, по окончании проведения контрольного мероприятия составляется контрольный (надзорный) акт. В случае если по результатам проведения такого мероприятия выявлено нарушение обязательных требований, в акте должно быть указано, какое именно обязательное требование нарушено, каким нормативным правовым актом и его структурной единицей оно установлено. В случае устранения выявленного нарушения до окончания проведения контрольного мероприятия в акте указывается факт его устранения.

Согласно ст.90 Закона о контроле в случае выявления при проведении контрольного (надзорного) мероприятия нарушений обязательных требований контролируемым лицом контрольный (надзорный) орган в пределах полномочий обязан:

а) выдать после оформления акта контролируемому лицу предписание об устранении выявленных нарушений с указанием разумных сроков их устранения;

б) незамедлительно принять меры по недопущению причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям или прекращению его причинения вплоть до обращения в суд

в) при выявлении в ходе контрольного (надзорного) мероприятия признаков преступления или административного правонарушения направить соответствующую информацию в государственный орган в соответствии со своей компетенцией или при наличии соответствующих полномочий принять меры по привлечению виновных лиц к установленной законом ответственности;

г) рассмотреть вопрос о выдаче рекомендаций по соблюдению обязательных требований, проведении иных мероприятий, направленных на профилактику рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям.

Таким образом, исследуя государственный контроль (надзор) можно прийти к выводу, что государственный контроль за осуществлением предпринимательской деятельности представляет собой систему проверок и наблюдений за соблюдением индивидуальными предпринимателями и организациями требований нормативных актов при осуществлении предпринимательской деятельности.

Государственный контроль за деятельностью предпринимателей необходим, прежде всего, для соблюдения принципов законности и добросовестной конкуренции в осуществлении предпринимательской деятельности.

Государственный контроль (надзор) является важнейшим элементом регулирования предпринимательской деятельности, так как в современных, динамично развивающихся рыночных отношениях, участвует все больше хозяйствующих субъектов.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

### РАЗДЕЛ I НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ И ИНЫЕ ОФИЦИАЛЬНЫЕ АКТЫ

1. Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. 1993. № 237.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (Ч. 1). Ст. 1.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (Ч. I) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.
4. Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2020. № 31 (Ч. I). Ст. 5007.
5. Федеральный закон «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2010. № 1. Ст. 2.
6. 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 // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (Ч. 1). Ст. 6249.
7. Постановление Правительства РФ «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (вместе с «Правилами отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов к определенной категории риска или

- определенному классу (категории) опасности») от 17 августа 2016 г. № 806 // Собрание законодательства РФ. 2016. № 35. Ст. 5326.
8. Постановление Правительства РФ «О государственном строительном надзоре в Российской Федерации» (вместе с «Положением об осуществлении государственного строительного надзора в Российской Федерации») от 01 февраля 2006 г. № 54 // Собрание законодательства РФ. 2006. № 7. Ст. 774.
  9. Приложение к докладу Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей Президенту Российской Федерации за 2020 год. URL.: <http://doklad.ombudsmanbiz.ru> (дата обращения: 03.04.2021).
  10. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 07 октября 1977 г.) // Ведомости ВС СССР. 1977. № 41. – Ст. 617
  11. Закон СССР «О Контрольной палате СССР» от 16 мая 1991 г. № 2161-1 // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1991. № 23. Ст. 649
  12. Закон СССР от 30 ноября 1979 г. № 1159-Х «О народном контроле в СССР» // Ведомости ВС СССР. 1979. № 49, Ст. 840
  13. Закон СССР «Об органах Народного контроля в СССР» от 09 декабря 1965 г. № 4224–VI // Ведомости ВС СССР. 1965. № 49. Ст. 718
  14. Декрет ВЦИК РСФСР «О государственном контроле» от 12 апреля 1919 г. // Собрание узаконений РСФСР. 1919. № 12. Ст. 122

## РАЗДЕЛ II ИСПОЛЬЗОВАННАЯ ЛИТЕРАТУРА

1. Анохин, В.К. Договор поставки в рыночной экономике / В.К.Анохин // Хозяйство и право. 2000. № 9. С.77
2. Агамагомедова, С.А. Административное усмотрение при реализации контрольно-надзорных полномочий органов исполнительной власти / С.А. Агамагомедова // Административное право и процесс. 2020. № 1. С. 49 – 52.
3. Акопов, Л.В. Контроль в управлении государством: дисс. ... докт. юрид. наук / Л.В. Акопов. Ростов-на-Дону, 2002. 395 с.
4. Алексеев, Д.Б. Концепция развития государственного контроля как способа обеспечения режима законности в государственном управлении / Д.Б, Алексеев // Административное и муниципальное право. 2016. № 5. С. 410 – 416.
5. Алехин, А.П. Административное право Российской Федерации: учебник / А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. М.: Зерцало, 2008. 686 с.
6. Андреев, А.Г. К истории становления государственного финансового контроля в России / А.Г. Андреев, Д.В. Никольский. М.: Издательский дом «Экономическая газета», 1999. 220 с.
7. Андреева, Ю.А. К вопросу о соотношении понятий «контроль» и «надзор» / Ю.А. Андреева // Административное право и процесс. 2009. № 2. С. 32–35.
8. Бахрах, Д.Н. Административное право / Д.Н. Бахрах. М.: Норма, 2009. 800 с.
9. Белых В.С. Правовое регулирование предпринимательской деятельности в России / В.С.Белых. М.: Проспект, 2010. 236 с.
10. Беляев, В.П. Контроль и надзор в Российском государстве: монография / науч. ред. А.В. Малько / В.П. Беляев М.: ТК Велби, Проспект, 2005. 360 с.

11. Беляева, О.А. Предпринимательское право: учебное пособие / О.А. Беляева. М.: ИНФРА-М, 2006. 271 с.
12. Борисов, А.Н. Комментарий к Федеральному закону «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (постатейный) / А.Н. Борисов. М.: Юстицинформ, 2020. 548 с.
13. Браташова, Ю.А. Проблемы совершенствования системы государственного контроля в современных условиях / Ю.А. Браташова // Законы России: опыт, анализ, практика. 2018. № 11. С. 28 – 34.
14. Буров, В.Ю. Основы предпринимательства: учебное пособие / В.Ю. Буров. М.: Чита, 2011. 441 с.
15. Васюхно, И.О. О соотношении административного пресечения и государственного контроля и надзора / И.О. Васюхно // Административное право и процесс. 2018. № 8. С. 57 – 61.
16. Воцинский, М.В. Осуществление государственного и муниципального контроля: защита прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей / М.В. Воцинский. М.: Редакция «Российская газета», 2020. Вып. 5. 144 с.
17. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение / под ред. Л.Л. Попова. М.: Норма, Инфра-М, 2011. 320 с.
18. Государственный контроль (1811-1911 гг.). СПб.: Государственная типография, 1911. 165 с.
19. Грачев, А.А. Государственный контроль в сфере предпринимательской деятельности / А.А. Грачев, М.И. Капочюс // The Scientific Heritage. 2020. № 45. С. 8–14.
20. Дехтярь, И.Н. О необходимости законодательного разграничения функций государственного контроля и надзора в аспекте



- административной реформы / И.Н. Дехтярь // Административное право и процесс. 2020. № 3. С. 54 – 56.
21. Жилинский, С. Э. Предпринимательское право (правовая основа предпринимательской деятельности) / С.Э. Жилинский. М.: Норма, 2007. 944 с.
  22. Зайцева, Г.Г. Реформа контроля: инспекторы придут с проверкой не ко всем / Г.Г. Зайцева // Руководитель автономного учреждения. 2020. № 9. С. 27 – 37.
  23. Зырянов, С.М. О правовой природе проверочных листов, применяемых при осуществлении государственного контроля (надзора) / С.М. Зырянов // Административное право и процесс. 2019. № 4. С. 22 – 27.
  24. Иконников, С.Н. Организация и деятельность РКИ в 1920-1925 гг. / С.Н. Иконников. М.: Изд-во АН СССР, 1960 215 с.
  25. Калинин, Г.И. Проект Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»: некоторые проблемы и спорные моменты / Г.И. Калинин // Административное право и процесс. 2019. № 1. С. 34 – 37.
  26. Коваленко, Е.Н. Защита прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля / Е.Н. Коваленко // Законность. 2019. № 4. С. 20 – 22.
  27. Коломытцева, О.Н. История зарождения государственного контроля в дореволюционной России / О.Н. Коломытцева // История государства и права. 2007. № 7. С. 47-48
  28. Крутик, А.Б. Проблемы и перспективы развития предпринимательства в российской экономике / А.Б. Крутик // Проблемы современной экономики. 2009. № 2. С.40
  29. Лагутин, И.Б. Государственный финансовый контроль в Российской

- империи в первой половине XIX века: Историко-правовое исследование: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / И.Б. Лагутин. М., 2005. 32 с.
30. Ленин, В.И. Полное собрание сочинений. Т. 43 / В.И. Ленин. М.: Государственное издательство политической литературы, 1958. 561 с.
31. Ленин, В.И. Полное собрание сочинений. Т. 44 / В.И. Ленин. М.: Государственное издательство политической литературы, 1958. 568 с.
32. Манохин, В.М. Российское административное право: учебник / В.М. Манохин, Ю.С. Адушкин. Саратов, М.: Норма, 2003. 864 с.
33. Мурзакова, Р.Ф. Юрисдикция 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»: анализ судебной практики / Р.Ф. Мурзакова, Д.Б. Минигулова // Администратор суда. 2019. № 1. С. 18 – 23.
34. Мухин, С.А. Подписан Закон о государственном (муниципальном) контроле / С.А. Мухин // Учреждения образования: бухгалтерский учет и налогообложение. 2020. № 9. С. 21 – 30.
35. Набатников, В.М. Организация предпринимательской деятельности: учебное пособие / В.М. Набатников. М.: Феникс, 2011. 256 с.
36. Нахапетян, М.М. О зарубежном опыте постоянного государственного контроля (надзора) / М.М. Нахапетян // Административное право и процесс. 2018. № 8. С. 51 – 53.
37. Нестеров, А.В. Философия контроля и надзора / А.В. Нестеров // Компетентность. 2005. № 3. С. 3–11.
38. Никонова, Ю.Ш. Процессуальная форма государственного контроля (надзора) / Ю.Ш. Никонова // Арбитражный и гражданский процесс. 2018. № 10. С. 52 – 59.

39. Павлова, С. Новый закон о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в РФ / С. Павлова // Ревизии и проверки финансово-хозяйственной деятельности государственных (муниципальных) учреждений. 2020. № 9. С. 15–27.
40. Пахомова, Г.Н. Реформы государственного контроля / Г. Н. Пахомова // Контроллинг. 1994. № 2. С. 39.
41. Подкопаев, М.В. Новый порядок ведения государственного и муниципального контроля / М.В. Подкопаев // Аптека: бухгалтерский учет и налогообложение. 2020. № 9. С. 18 – 23.
42. Предпринимательское право: Правовое сопровождение бизнеса: учебник для магистров / отв. ред. И.В. Ершова. М.: Проспект, 2017. 848 с.
43. Ревизии и проверки государственных (муниципальных) учреждений – 2020 / под общ. ред. д. э. н. Ю.А. Васильева. М.: БиТуби, 2020. 280 с.
44. Самойлова, Т.Ю. Судебная практика применения Федерального закона от 26 декабря 2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (по делам, рассмотренным с 2016 по 2018 год) / Т.Ю. Самойлова // Арбитражные споры. 2019. № 3. С. 29 – 40.
45. Тарасов, А.М. Государственный контроль: сущность, содержание, современное состояние / А.М. Тарасов // Журнал российского права. 2002. № 1. С. 22–28.
46. Тарасов, А.М. Проблемы законодательного обеспечения государственного контроля / А.М. Тарасов // Государство и право. 2009. № 10. С. 52–56.
47. Трофимчук, Н.В. Некоторые проблемы института контроля (надзора) предпринимательской деятельности по законодательству Российской

- Федерации / Н.В. Трофимчук // Административное и муниципальное право. 2016. № 6. С. 488–492.
48. Федоров, В.А. История России (1861 - 1917 гг.) : учебник / В.А. Федоров. М.: Высшая школа, 2004. 354 с.
49. Фесько, Д.С. Цифровизация контроля как гарантия прав граждан и организаций при его осуществлении / Д.С. Фесько // Административное право и процесс. 2020. № 3. С. 63 – 68.
50. Шестоперов О.М. Практика применения арбитражными судами Федерального закона № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» / О.М. Шестоперов, И.В. Калинина. М.: ИНФРА-М, 2005. 346 с.

### РАЗДЕЛ III ПОСТАНОВЛЕНИЯ ВЫСШИХ СУДЕБНЫХ ИНСТАНЦИЙ И МАТЕРИАЛЫ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПРАКТИКИ

1. 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. № 6
2. Постановление Верховного Суда РФ По делу об административном правонарушении от 05 декабря 2017 г. № 74–АД17–10. // Официальный сайт Верховного Суда Российской Федерации. URL: <http://supcourt.ru/> (дата обращения: 13.06.2021).
3. Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 31 января 2019 г. по делу № А33–23622/2018. URL: <https://3aas.arbitr.ru/> (дата обращения: 13.06.2021).