

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»

ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ ЛИЦ В ХОДЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО
КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) И МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ ЗА
ОСУЩЕСТВЛЕНИЕМ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ФГАОУ ВО «ЮУрГУ (НИУ)» – 40.03.01. 2016. Ю-543

Руководитель работы,
канд. юрид. наук, доцент кафедры
Спиридонова Алена Вячеславовна

_____ 2021 г.

Автор работы
студент группы Ю-543
Крапивко Михаил Валерьевич

_____ 2021 г.

Нормоконтролер
канд. юрид. наук, доцент кафедры
Спиридонова Алена Вячеславовна

_____ 2021 г.

ОГЛАВЛЕНИЕ

	ВВЕДЕНИЕ.....	2
1	ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА, СУЩНОСТЬ И СОДЕРЖАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) И МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ В СФЕРЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	
1.1	Становление и развитие законодательства о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в сфере предпринимательской деятельности.....	5
1.2	Понятие, сущность и содержание государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: текущее состояние и перспективы	13
1.3	Принципы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: текущее состояние и перспективы.....	26
2	УЧАСТНИКИ ОТНОШЕНИЙ, ВОЗНИКАЮЩИХ В ХОДЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) И МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ	
2.1	Права и обязанности контрольных (надзорных) органов и их должностных лиц	34
2.2	Права и обязанности контролируемых лиц, а также гарантии защиты их прав	44
3	ОСОБЕННОСТИ ПРОВЕДЕНИЯ ОТДЕЛЬНЫХ КОНТРОЛЬНЫХ (НАДЗОРНЫХ) МЕРОПРИЯТИЙ	
3.1	Документарная проверка.....	52
3.2	Выездная проверка.....	61
	ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	69
	БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	74

ВВЕДЕНИЕ

В Российской Федерации развивается рыночная экономика. Устойчивая экономика государства является одним из условий качественной социальной жизни граждан государства. Одним из главных составляющих рыночной экономики является предпринимательская деятельность. Отсюда следует то, что государство должно уделять большое внимание развитию предпринимательской деятельности. Одним из инструментов воздействия на предпринимательскую деятельность является контрольная (надзорная) деятельность государственных органов за осуществлением предпринимательской деятельности. Регулируется эта сфера на основе Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26.12.2008 № 294-ФЗ, где закреплены права и обязанности лиц в ходе осуществления государственного контроля (надзора).

Актуальность исследовательской работы заключается в том, что закрепленные права и обязанности лиц в упомянутом выше законе, после многочисленных дополнений и изменений недостаточно четко определены. Вследствие чего стало проявляться злоупотребление правом со стороны лиц участвующих в правоотношениях в сфере контроля (надзора) со стороны государства.

Однако, в 2020 году был принят Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», который должен решить возникшие проблемы в сфере контрольной (надзорной) деятельности государства.

Исследовательскую работу проведем с помощью сравнения двух, указанных выше, законов.

Целью исследовательской работы является анализ прав и обязанностей лиц, участвующих в сфере контрольной (надзорной) деятельности государства.

В связи с этим нами ставятся следующие задачи:

1. изучить историю становления и развития законодательства о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в сфере предпринимательской деятельности;
2. раскрыть понятие, сущность и содержание государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: текущее состояние и перспективы;
3. раскрыть принципы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: текущее состояние и перспективы;
4. рассмотреть права и обязанности контрольных (надзорных) органов и их должностных лиц;
5. рассмотреть права и обязанности контролируемых лиц в том числе гарантии защиты их прав;
6. рассмотреть особенности организации и проведения документарной проверки;
7. рассмотреть особенности организации и проведения выездной проверки.

Объектом исследования выступают общественные отношения, складывающиеся в процессе контрольной (надзорной) деятельности государственных органов в сфере предпринимательства.

Предметом исследования является действующее российское законодательство, а так же перспективное российское законодательство, которое регулирует контрольную (надзорную) деятельность государственных органов в сфере предпринимательства, учебная и научная литература.

В качестве методологической основы исследования использовались следующие методы: изучение и анализ научной литературы, историко-сравнительный анализ, синтез, и т. д. Также использовались специальные

методы юридических наук: формально-правовой метод, сравнительно-правовой метод, историко-правовой метод и др.

Научно-теоретической базой послужили научные работы и исследования в области контрольной (надзорной) деятельности государства: Алексеев В.В., Астахова М.А., Белых В.С., Грачев Е.Ю., Губин Е.П., Ершова И.В., Морозов Г.Б., Черкашин Е.Ю., Маравьев А.И., Ермолова О.Н. и др.

Теоретическая значимость заключается в систематизации научного и нормативного материала по проблемам соблюдения прав и обязанностей лиц в ходе государственного контроля (надзора) и муниципального контроля за осуществлением предпринимательской деятельности.

Структура исследования определена поставленной целью и задачами, установленными для ее достижения – исследование включает введение, три раздела, состоящие из семи параграфов, заключение и библиографический список.

ГЛАВА 1 ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА, СУЩНОСТЬ И СОДЕРЖАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) И МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ В СФЕРЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

1.1 Становление и развитие законодательства о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в сфере предпринимательской деятельности

При исследовании теоретических аспектов контрольной функции государства нужно проанализировать историю возникновения института контроля в современной России.

С 1990-х гг. Россия переходила к рыночной экономике, возникает институт частной собственности, конкуренция, предпринимательство. «Предпринимательство – один из основных факторов формирования, развития экономики с рыночным механизмом ведения хозяйства, где есть место и роль государственному регулированию»¹.

С принятием Конституции Российской Федерации² стали намечаться тенденции усиления влияния государства, в том числе в сфере контроля за экономической и финансовой деятельностью.

Но в законодательстве не было определены разграничения между контролем и надзором. Широта пределов усмотрения государственных инспекторов в совокупности с наличием в их статусах полномочий по применению мер административного принуждения, весьма ощутимых для граждан и организаций, как объектов контрольно-надзорной деятельности, создавали условия для коррупции, использовались в недобросовестной конкуренции, тормозили экономическое развитие, создавая административные барьеры.³

¹ Белых В.С. Правовое регулирование предпринимательской деятельности в России. М.: Проспект, 2017. С. 125.

² Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 // Собрание Законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

³ Череданова Л.Н. Основы экономики и предпринимательства: учебник. М.: ИЦ Академия, 2013. С. 123.

Выявленные угрозы, обусловленные многочисленными нарушениями обязательных требований, должностными лицами контрольных (надзорных) органов, не устранялись.

Цели и задачи в законодательстве о контрольной (надзорной) деятельности государства не устанавливались. Отсутствовали общие принципы взаимоотношений надзорного органа и контролируемых лиц. Права физических и юридических лиц не обеспечивались какими-то либо гарантиями. Ситуацию ухудшило большое количество различных видов контроля (надзора).¹

В 2000 г. на пост Президента Российской Федерации вступил В.В. Путин. После этого можно отметить развитие и постепенное становление государственного контроля в Российской Федерации, как ведомственного, так и межведомственного. Проводится реформа системы государственного и муниципального контроля в Российской Федерации. Ее можно разделить на три этапа.

Первый этап реформы начался 8 августа 2001 года с принятием Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» № 134-ФЗ² (далее – Федеральный закон № 134-ФЗ). Это первый закон, который заложил правовые основы регулирования контрольно-надзорной деятельности, а так же определил общие принципы взаимоотношений государства и контролируемых лиц.

Благодаря принятию Федерального закона № 134-ФЗ началось формирование нового самостоятельно института государственного контроля (надзора). Законодатель определил предмет правового регулирования и исключил из сферы действия закона бюджетный контроль, банковский

¹ Чернецкая О.Н. Эволюция института государственного контроля в Российском государстве в парадигме развития общественного самосознания // История государства и права. 2012. № 24. С. 28.

² Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» от 8 августа 2001 г. № 134-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 33. Ст. 3436.

надзор и оперативно-розыскную деятельность. Так же, законодатель, исключил налоговый контроль, таможенный контроль.

За семь лет действия Федерального закона № 134-ФЗ было принято 10 федеральных законов, которые изменили его в худшую сторону. Расширились полномочия контрольно-надзорных органов, а права физических и юридических лиц, занятых в сфере бизнеса, уменьшились. Это привело к административному давлению на предпринимателей, что отрицательно сказалось на развитии предпринимательства в стране.¹

Второй этап реформы системы государственного и муниципального контроля начинается с принятием в 2008 г. Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» № 294-ФЗ² (далее – Федеральный закон № 294-ФЗ).

Основные задачи реформы были указаны в Распоряжении Правительства Российской Федерации от 25.10.2005 № 1789-р «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах»³: «Целями административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах являются:

- повышение качества и доступности государственных услуг;
- ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования;
- повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти».

¹ Лаптев В.В. Современные проблемы предпринимательского (хозяйственного) права. Предпринимательское право в XXI веке: преемственность и развитие. М. МЗ Пресс, 2002. С. 105.

² Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ // СЗ РФ. 2008. № 52. Ст. 6249.

³ Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р (ред. от 10.03.2009) «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах»

Объём Федерального закона № 294-ФЗ (27 статей) больше объёма Федерального закона № 134-ФЗ (18 статей). Защищенность прав контролируемых лиц усилилась. Но при этом весомо вырос перечень видов контрольно-надзорной деятельности, которые были выведены из сферы действия Федерального закона № 134-ФЗ. Профессор О. М. Олейник обращает внимание и на другую проблему: «В настоящее время создана опасная практика исключения применения положений Закона 2008 г. при проведении проверок по обращениям граждан, организаций, органов государственной власти, поступившим в орган контроля, если в таких обращениях есть хоть малейшие признаки какого-либо административного правонарушения. Используя юрисдикцию КоАП РФ, а не Закона 2008 г., административный орган освобождает себя от утомительных процедур, связанных с правильным оформлением проверки, в том числе от согласования внеплановой проверки с органами прокуратуры».¹

Благодаря Федеральному закону № 294-ФЗ повысилась роль органов прокуратуры. Они стали формировать ежегодный федеральный план проведения плановых и внеплановых проверок. Число проверок снизилось, и динамика на снижение проверок сохраняется. Были сформированы федеральные информационные системы (интернет сайты). Они несут информационную роль для предпринимателей, обеспечивая доступность государственных услуг, прозрачность в действиях государственных органов. Сократилось количество запрашиваемых контрольно-надзорными органами документов благодаря внедрению электронного межведомственного документооборота.²

¹ Олейник О.М. Формирование правовой определенности и стабильности в сфере государственного контроля (надзора) за бизнесом // Закон. 2016. №11. С. 22.

² Борисов А.Н. Комментарий к Федеральному закону от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (постатейный). М.: Юстицинформ, 2009. С. 25.

Федеральный закон № 294-ФЗ за время своего существования изменялся более 60-ти раз. Это привело к тому, что развитие нормативно-правового регулирования государственного контроля (надзора) пошло по двум противоположным направлениям.

Первое направление включает создание государством благоприятных условий для ведения предпринимательской деятельности. Внедрение риск-ориентированного подхода, отсутствие секретности, доступ информации, открытость при проведении контрольно-надзорной деятельности государственных органов. Это создает более благоприятные условия ведения предпринимательской деятельности, снимает излишнюю нагрузку с контролируемых лиц в ходе контрольной (надзорной) деятельности государства. Государство отходит от карательной политики, контрольно-надзорные органы обязаны заниматься профилактикой нарушений обязательных требований.

Второе направление противоположно. Расширены полномочия контрольно-надзорных органов, расширен перечень оснований для проведения внеплановых проверок, некоторые из которых проводятся без уведомления контролируемых лиц.

Многочисленные изменения, которые были внесены в Федеральный закон № 294-ФЗ, отрицательно сказались на целостности и логичности нормативно-правового регулирования контрольной (надзорной) деятельности. Большое количество новшеств входят в противоречие с общими принципами государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

Судебная практика Российской Федерации показывает, что при проведении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, каждое десятое контролируемое лицо сталкивается с проблемами. Проанализировав практику судебных решений можно выделить основные нарушения при проведении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. Например: установление не предусмотренных

законом сборов и обязанностей; принятие правовых актов, регулирующих предпринимательскую деятельность и осуществление государственного контроля (надзора) с превышением предоставленных полномочий; ограничение свободы экономической деятельности предпринимателей при осуществлении государственного контроля (в том числе проведение проверок без оснований, нарушение периодичности без определения срока начала и завершения, истребование большего, чем предусмотрено законодательством, объема документации при проведении проверок).¹

Основной формой государственного контроля являются плановые, внеплановые, выездные и документарные проверки, осуществляемые в отношении индивидуальных предпринимателей и юридических лиц. По разным оценкам, только проверок предпринимательской деятельности проводится от двух до десяти миллионов в год. Так же, проверки финансово затратны как для государства, так и для субъектов предпринимательской деятельности, в ходе контрольно-надзорных действий надзорных органов допускаются разного рода нарушения режима законности, прав индивидуальных предпринимателей и юридических лиц.

Государственные органы власти, видя скопившиеся проблемы в регулировании контрольной надзорной деятельности уполномоченных органов, пришли к выводу о необходимости принятия нового закона. Было издано Распоряжение Правительства РФ «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016 - 2017 годы» от 01.04.2016 № 559-р.² Это событие можно выделить как начало третьего этапа реформы системы государственного и муниципального контроля.

¹ Ноздрачев А.Ф. Правовое регулирование государственного контроля: монография. М., 2012. С. 105.

² Распоряжение Правительства РФ «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016 - 2017 годы» от 01.04.2016 № 559-р. Официальный сайт Правительства РФ URL: <http://government.ru/docs/22472/> (дата обращения 05.03.2021)

В данной дорожной карте можно обратить внимание на два важных, по нашему мнению, закона:

- Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»;
- Федеральный закон «Об обязательных требованиях».¹

Федеральный закон «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» № 247-ФЗ от 31 июля 2020 г. уже вступил в силу 1 ноября 2020 года.² Этот закон определяет «правовые и организационные основы установления и оценки применения содержащихся в нормативных правовых актах требований, которые связаны с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности и оценка соблюдения которых осуществляется в рамках государственного контроля (надзора), муниципального контроля, привлечения к административной ответственности, предоставления лицензий и иных разрешений, аккредитации, оценки соответствия продукции, иных форм оценки и экспертизы».

Так же в ФЗ «Об обязательных требованиях в РФ» осуществляется механизм «регуляторной гильотины». Смысл «регуляторной гильотины» заключается в том, что «обязательные требования – весь набор, должны быть полностью обновлены к 2021 году (речь идет о подзаконных актах РФ, РСФСР, СССР)». Более того, с 1 января 2021 г. при проведении государственного контроля (надзора) не допускается оценка соблюдения обязательных требований, вступивших в силу до 2020 года (независимо от того, признаны ли утратившими силу, не действующими на территории РФ или отменены ли соответствующие НПА). За их несоблюдение нельзя будет

¹ План мероприятий («дорожная карта») по реализации механизма «регулярной гильотины» от 29.05.2019 №4714п-ПЗ6 Официальный сайт Правительства РФ URL: <http://government.ru/news/36904/> (дата обращения 06.03.2021)

² Федеральный закон «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» от 31 июля 2020 № 247-ФЗ // Русская газета. 2020. № 171.С. 25-36.

привлекать к административной ответственности. Но, Правительство РФ имеет право определить исключения.

Еще по новому закону, нормативные правовые акты, содержащие обязательные требования, будут действовать не более шести лет. После они будут пересмотрены и обновлены под новые реалии, если это потребует. И снова будет действовать не более шести лет.

По-нашему мнению, «Регуляторная гильотина» это инвентаризация всех действующих и обязательных для бизнеса требований с целью понять — соответствуют ли они современным реалиям. Если соответствуют, то нормы остаются, если нет, то они отменяются или изменяются. Этого не хватало в законодательстве о контрольной (надзорной) деятельности государственных органов и муниципальных органов.

Так же, 31 июля 2020 года был принят Федеральный закон № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».¹ Данный закон, по сравнению с предыдущими законами о госконтроле, еще более содержателен: он содержит 98 статей. И вступит в силу 1 июля 2021 года.

Реформа направлена на:

1) Создание новой системы обязательных требований, соответствующих современному уровню технологического и экономического развитию государства и риск-ориентированному подходу.

2) Определение детальных правил, относящихся к организации контрольно-надзорной деятельности государства.

Должны быть реализованы приоритетные проекты в составе реформы контрольно-надзорной деятельности государства:

1. Переход на риск-ориентированный подход в контроле и надзоре.

¹ Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ // Русская газета. 2020. № 171 С. 36-62.

2. Устранение устаревших, избыточных, противоречивых и дублирующих требований.

3. Профилактика нарушений юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

4. Информатизация контрольно-надзорной деятельности.

5. Замена «палочной» системы оценки работы контрольных органов системой, основанной на оценке достижения измеримых показателей, снижения уровня угрозы и ущерба.

6. Снижение уровня коррупции контрольно-надзорных органов.

7. Развитие кадрового потенциала контрольно-надзорных органов.

За последние 30 лет существования Российской Федерации произошло много изменений в контрольно-надзорной деятельности государства. Главной целью реформ остается повышение уровня безопасности и устранение избыточной административной нагрузки на субъекты предпринимательской деятельности, что, в свою очередь, должно способствовать экономическому и социальному развитию государства.

1.2 Понятие, сущность и содержание государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: текущее состояние и перспективы

Основа правовых отношений государства и предпринимательства построена на взаимодействии, взаимосвязи интересов той и другой стороны. Основная функция государства регулирование и создание правил предпринимательской деятельности, а у предпринимателей интерес заключен в участии в формировании соответствующей политики государства по отношению к предпринимательству и влиянии на формирование условий применения соответствующих средств государственного регулирования.¹

Правовой основой взаимодействия предпринимательства и государства являются нормы Конституции РФ. Характеризуя в целом отношения между

¹ Астахова М.А. Организационно-правовые основы государственного контроля (надзора) в сфере предпринимательской деятельности. // Безопасность бизнеса. 2016. № 3. С. 13.

предпринимательством и государством, следует отметить их публичный характер, что не исключает их частноправовой составляющей.

В соответствии со ст. 30 Конституции РФ: «Каждый имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов. Свобода деятельности общественных объединений гарантируется». Данная норма Конституции РФ имеет принципиальное значение для деятельности объединений предпринимателей, вступающих во взаимоотношения с государством.

Не меньшее значение имеет норма ст. 32 Конституции РФ: «Граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей». Приведенная норма напрямую относится к гражданам, осуществляющим предпринимательскую деятельность.

В ст. 33 Конституции РФ закреплена одна из основных форм взаимодействия между бизнесом и властью: «Граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления».

И наиболее важная статья 34 Конституции РФ: «Каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности». Она индивидуально каждому гражданину даёт право заниматься предпринимательской деятельностью.

В настоящее время в Российской Федерации действует Федеральный закон № 294-ФЗ. Основными целями данного Федерального закона являются:

1. Защита прав индивидуальных предпринимателей и юридических лиц (статья 23 ФЗ № 294-ФЗ). Юридические лица и предприниматели вправе обратиться в суд для защиты своих прав при нарушении законодательства в области государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.
2. Регламентация процедур контрольно-надзорных мероприятий.

3. Унификация контрольно-надзорной деятельности всех органов государственной власти.¹

Но 1 июля 2021 г. вступит в силу новый Федеральный закон № 248-ФЗ. Он должен решить ряд целей и задач:

1. Отмена всех действующих нормативных актов в сфере контроля и надзора, противоречащих новому законодательству о контрольной (надзорной) деятельности.

2. Создание новой, более эффективной, отвечающей условиям настоящего времени и на перспективу, системы государственного контроля (надзора). Система должна быть направлена на снижение социально значимых рисков, таких как: снижение уровня ущерба, наносимого ценностям, охраняемым законом; снижение смертельных случаев, заболеваний, пострадавших по контрольным видам рисков; снижение уровня материального ущерба по контрольным видам рисков.

3. Снижение административной нагрузки на контролируемых лиц при проведении контрольно-надзорной проверки органами государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

4. В рамках осуществления государственного контроля (надзора), а также муниципального контроля – повышение индекса качества администрирования контрольно-надзорной функции, в том числе оптимизация использования трудовых, материальных и финансовых ресурсов.²

В Федеральном законе № 248-ФЗ цели направлены на снижение нагрузки на индивидуальных предпринимателей и юридических лиц в сфере их экономической деятельности во время контрольно-надзорной

¹ Богачкова Л.Ю. Регулирование развития малого и среднего бизнеса в России: проблемы и решения. // Вестник Волгоградского государственного университета. 2015. № 3. С. 56

² Черкашин Е. Ю., Жигунов А. А. Реформа в области государственного контроля и надзора в рамках приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности» // Молодой ученый. 2018. №3. С. 150.

деятельности государства, что в свою очередь способствует развитию предпринимательской деятельности в Российской Федерации.

В двух Федеральных законах, посвященных контрольной (надзорной) деятельности, можно выделить понятие государственного контроля. В Федеральном законе № 294-ФЗ понятие государственный контроль (надзор) звучит так: «Государственный контроль (надзор) — 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 требований, установленных Законом, другими нормативными правовыми актами РФ и субъектов РФ, посредством организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, принятия предусмотренных законодательством РФ 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».

В свою очередь в Федеральном законе № 248-ФЗ дано такое понятие: «Под государственным контролем (надзором), муниципальным контролем в Российской Федерации понимается 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».

В двух данных понятиях государственного контроля мы видим одинаковую цель. Но пути достижения цели разные. В Федеральном законе № 294-ФЗ на первом месте стоит выявлению нарушение и пресечение их. В Федеральном законе № 248-ФЗ на первом месте стоит профилактика нарушений обязательных требований. Это даёт возможность индивидуальным предпринимателям и юридическим лицам не опасаться проверок из-за наказания за выявленные нарушения. «Профилактика – совокупность предупредительных мероприятий, направленных на сохранение и укрепление нормального состояния».¹ В нашем понимании, это сохранение и укрепление деятельности индивидуальных предпринимателей и юридических лиц.

Прежде чем приступим к характеристике содержания государственного контроля и муниципального контроля в сфере предпринимательской деятельности, следует несколько слов сказать о сущности контроля и надзора.

Государственный контроль и муниципальный контроль, осуществляемый исполнительной властью, является одной из форм реализации функций органов исполнительной власти. Говоря о соотношении понятий «государственный контроль» и «государственный надзор», мы придерживаемся высказанного в литературе мнение о том, что государственный надзор есть особый вид государственного контроля. Д. Н. Бахрах формулирует следующее определение административного надзора: «Административный надзор — надведомственный, специализированный, систематический контроль государственной администрации за соблюдением гражданами и организациями правовых и технико-правовых норм».² Можно

¹ Ершова И. В. Предпринимательское право. // М.: Проспект, 2021. С. 256.

² Скворцова Т.А. Предпринимательское право: учебное пособие. М.: Юстицинформ, 2014. С. 123.

сказать, административный надзор является разновидностью государственного контроля, суть которого состоит в наблюдении за исполнением всеми лицами (в том числе должностными) действующих в сфере управления правил (норм).

Контроль, прежде всего, публичный, за деятельностью предпринимателей необходим для соблюдения принципов осуществления экономической деятельности (законность, добросовестная конкуренция и т.д.). Контроль как способ государственного публичного воздействия представляет собой установление обязанности органов государства и местного самоуправления наблюдать и в определенных случаях проверять состояние дел предпринимателя, в предусмотренных случаях принимать надлежащие меры.

На современном этапе развития Российской Федерации государственный контроль – это деятельность соответствующих органов и их должностных лиц. Данный вид деятельности тесно связан и с иными государственными функциями, он является неотъемлемым элементом функции государственного управления. С другой стороны, «сущность контроля состоит в самостоятельной функциональной деятельности органов государства, выражающейся в сознательной, целенаправленной, положительно организующей деятельности творческого характера».¹

Что касается соотношения контроля и основных функций государства, то контроль по отношению к ним является вторичной, вспомогательной функцией, но в то же время объективно необходимой.

Итак, сущность контроля состоит в том, что уполномоченные органы и их должностные лица, опираясь на предусмотренные законом организационно правовые нормы, устанавливают, соответствует ли определенная деятельность органов и лиц законодательным положениям, разнообразным требованиям, регламентам, правилам и конкретным задачам.

¹ Алексеев В.В. Государственный контроль и надзор в современной России // Успехи в химии и химической технологии. 2015. № 5. С. 10.

Так же они анализируют итоги взаимодействия субъектов управления и управляемых объектов, отклонения от целей их деятельности, принимают меры по пресечению нарушений и привлечению к ответственности нарушителей.¹

Государственный надзор характеризуется как функция специально уполномоченных государственных органов и их должностных лиц по систематическому наблюдению за точным и неукоснительным соблюдением предписаний законов, других нормативно-правовых актов, которая реализуется по критериям подведомственности определенными органами касаясь контролируемых лиц.

Выделим такие виды надзора как прокурорский и административный. При определении сущности надзора за основу берется прокурорский надзор как вид надзорной деятельности. Данный выбор связан с тем, что он характеризуется как типовая форма юридической деятельности специально созданного органа надзора – прокуратуры. Иные надзорные органы осуществляют надзорную деятельность только по определенным направлениям в пределах своей компетенции, тогда как прокурорский надзор обладает универсальным характером. Основная цель прокурорского надзора – соблюдение Конституции РФ, исполнение законов и законность принимаемых правовых актов.²

Наиболее ярко сущность прокурорского надзора раскрывается в функциональной составляющей деятельности прокуратуры как надзорного государственного органа. Деятельность прокуратуры ориентирована на обеспечение соблюдения конституционных положений и исполнения законов, предупреждение и пресечение их нарушений, а также принятие мер ответственности к нарушителям.

¹ Байтин М.И. Сущность права (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков): монография. М.: ООО ИД «Право и государство», 2005. С. 103.

² Елфимова Е.В. Вновь о контроле, надзоре и административной юрисдикции // Российский юридический журнал. 2015. № 4. С. 26.

Сущность какого-либо вида надзора состоит в наблюдении за тем, чтобы определенные органы и лица точно выполняли возложенные на них обязательства, соблюдали установленный законом порядок осуществления поручений и чтобы в случае нарушения такого порядка к ним принимались меры по восстановлению законности и привлечению нарушителей к определенным мерам ответственности. Следовательно, сущность прокурорского надзора в обобщенном виде можно охарактеризовать как обеспечение режима законности и правопорядка в обществе.

Административный надзор заключается в деятельности специально уполномоченных органов исполнительной власти и их должностных лиц по систематическому мониторингу за точным и единообразным соблюдением, исполнением и применением юридическими и физическими лицами норм права в сфере государственного управления. Данный вид надзора является особой разновидностью государственного контроля, осуществляемой специально уполномоченными органами исполнительной власти и их должностными лицами по обеспечению правопорядка и безопасности общества в сфере государственного управления.¹

Органы, осуществляющие административный надзор, обладают полномочиями на получение информации, применение мер административного предупреждения, привлечение к административной ответственности нарушителей, регистрацию, учет и выдачу разрешительных документов и нормотворчество в пределах их компетенции.

Проблемы соотношения понятий контроля и надзора связаны, прежде всего, с тем, что законодатель не желает разграничивать отмеченные определения в связи с их сущностью, целями и методами осуществления. На сегодняшний день эти термины используются как тождественные. Так, основа правовой базы государственной надзорной и контрольной

¹ Трофимчук Н.В. Некоторые проблемы института контроля (надзора) предпринимательской деятельности по законодательству Российской Федерации. // Административное и муниципальное право. 2016. № 6. С. 490.

деятельности – Федеральный закон № 294-ФЗ. Даже в самом названии этого нормативно-правового акта, как и в самом тексте, понятия контроль и надзор употребляются законодателем как синонимы и не разграничиваются. В виду существующих в законодательстве пробелов, связанных с терминологией, уровень эффективности воздействия этих норм становится очень низким. Проблему возможно разрешить при установлении на законодательном уровне терминологии относительно деятельности контрольных и надзорных структур. Хотя органы надзора и контроля часто действуют в направлении решения общих задач, тем не менее они отличаются по своему правовому положению, используемым в специфической деятельности методам. Контролю (надзору) посвящено множество работ российских ученых.¹

Так, Я. А. Гейвандов отмечает следующее: «В отечественной юридической науке концепция соотношения контроля и надзора разработана довольно подробно. И контроль, и надзор в теории российского права и в правоприменительной практике имеют самостоятельное значение и собственное содержание».²

Такого же мнения придерживается и Е.Ю. Грачёва, отмечая, что «контрольные и надзорные органы обладают различными полномочиями относительно проверяемых лиц».³

Стоит еще раз определить критерии разграничения понятий контроль и надзор, исходя из их существенных признаков. Так, контроль характеризуется следующим:

¹ Панибратов А.Ю. Введение в бизнес. М.: Издательство СПбГУ, 2017. С. 90–102.; Ручкина Г.Ф. Предпринимательское право. Краткий курс: учебное пособие. М: КноРус, 2019. С. 65-81.; Шишкин С.Н. Государственная поддержка предпринимательской деятельности как специфическая форма государственного регулирования экономики. // Предпринимательское право. 2011. № 4. С. 29 - 32.; Кабак М.А. Русский язык в сфере российского права. Правовое регулирование предпринимательской деятельности: учебное пособие. М: Проспект, 2018. С. 13-50.

² Беляев В.П. Контроль и надзор: проблемы разграничения // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 4 (77). С. 202.

³ Грачёва Е.Ю. Финансовый контроль – подотрасль финансового права // Финансовое право. 2002. № 2. С. 56.

1) осуществляется только в отношении органов и лиц, находящихся в подчинении;

2) в процессе осуществления проверочных полномочий контролирующие органы имеют право вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность контролируемого объекта. Примером отмеченного служит правомочие должностных лиц Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций на принятие мер по приостановлению или прекращению обработки персональных данных, которая осуществляется с нарушением законодательных требований;

3) контроль предполагает оценивание деятельности контролируемого объекта не только по критерию законности, но и целесообразности;

4) должностные лица контрольных органов обладают полномочием на самостоятельное привлечение к ответственности нарушителей какой-либо сферы (санитарно-эпидемиологического благополучия населения, использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения и других).¹

Надзор отличается от контроля, исходя из следующих положений:

1) отсутствие отношений подчиненности между надзирающими и поднадзорными органами;

2) деятельность должностных лиц поднадзорных объектов подлежит оценке только с точки зрения законности; вмешательство в оперативно-хозяйственную деятельность поднадзорного объекта не допускается;

3) должностные лица надзорных органов не обладают полномочиями на самостоятельное применение мер взыскания при нарушении требований

¹ Алхутова Е.Ю. Актуальные вопросы организации прокурорского надзора за соблюдением прав предпринимателей при осуществлении муниципального земельного контроля. // Административное и муниципальное право. 2016. № 12. С. 978.

законности. Они могут только инициировать вопрос о привлечении нарушителя к ответственности перед компетентными органами.¹

Еще одним критерием разграничения понятий «контроль» и «надзор» служит тот фактор, что контроль может быть и негосударственным. В противовес этому, надзор осуществляется только государственными органами. Также контрольные мероприятия могут проводиться и относительно граждан, тогда как надзор за гражданами не осуществляется.²

В изложенных обстоятельствах состоит различие между органами контроля и надзора, осуществляющими свои функции отдельно, автономно и с определенной спецификой. Также у данных органов имеются существенные различия в правовом статусе. Изложенное соотношение понятий следует учитывать не только ученым, практическим работникам, но и законодателю, поскольку различие состоит не только в терминологии, но и в сущностном наполнении и определенной функциональной принадлежности.³

Таким образом, по нашему мнению, стоит отличать контроль от надзора. Хотя у них и имеются некоторые общие черты, но все же это различные виды государственной деятельности. Их объединяет цель, которая заключается в обеспечении законности и дисциплины в государственном управлении. Но в отличие от надзора, контроль осуществляется ежедневно и непрерывно широким кругом контролирующих органов. Надзор же осуществляется узким кругом специально уполномоченных субъектов, обладающих публичными властными полномочиями и механизмами воздействия на объекты, которые организационно не подчинены им, и не имеющих полномочий на вмешательство в процесс хозяйственной деятельности поднадзорного объекта.

¹ Алехин А.П. Административное право Российской Федерации: учебник. М.: ИКД «Зерцало-М», 2016. С. 102.

² Беляев В.П. Контроль и надзор: проблемы разграничения. С. 205.

³ Кудилинский М.Н. Контроль как вид государственно-управленческой деятельности: к соотношению понятий «контроль», «надзор» // Социология и право. 2015. № 1. С. 38.

Для раскрытия содержания государственного контроля (надзора) и муниципального контроля будем опираться на действующий Федеральный закон № 294-ФЗ и на новый Федеральный закон № 248-ФЗ. Рассмотрим, что нового появилось в Федеральном законе № 248-ФЗ.

Сфера применения двух законов направлена на регулирование отношений по организации и осуществлению государственного контроля (надзора), муниципального контроля, а так же устанавливает гарантии защиты проверяемых лиц, организаций.

Федеральный закон №294-ФЗ устанавливает:

- порядок организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля (далее также - органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля);
- порядок взаимодействия органов, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля, при организации и проведении проверок;
- права и обязанности органов, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля, их должностных лиц при проведении проверок;
- права и обязанности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, меры по защите их прав и законных интересов.

В свою очередь Федеральный закон №248-ФЗ устанавливает иной порядок организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля, который утверждается:

- 1) для вида федерального государственного контроля (надзора) - положением о виде федерального государственного контроля (надзора), утверждаемым Президентом РФ или Правительством РФ;
- 2) для вида федерального государственного контроля (надзора) при

передаче полномочий по его осуществлению органам государственной власти субъектов РФ, органам местного самоуправления - положением о виде федерального государственного контроля (надзора), утверждаемым Правительством РФ, а также при необходимости положением о виде федерального государственного контроля (надзора), утверждаемым высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ;

3) для вида регионального государственного контроля (надзора) - положением о виде регионального государственного контроля (надзора), утверждаемым высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ;

4) для вида муниципального контроля - положением о виде муниципального контроля, утверждаемым представительным органом муниципального образования.

В части 1 статьи 3 Федеральный закон №248-ФЗ определена система нормативных правовых актов, которыми осуществляется нормативно-правовое регулирование отношений, возникающих в связи с организацией и осуществлением государственного контроля (надзора), муниципального контроля. Федеральный закон №294-ФЗ подобного положения не содержит, но соответствующие нормы в нем подразумеваются.

В Федеральном законе № 248-ФЗ в отличие от Федерального закона № 294-ФЗ на первое место ставится профилактика выявленных нарушений в ходе контрольных (надзорных) мероприятий. Это должно способствовать снижению административной нагрузки на контролируемые лица.

Таким образом, обобщая вышеизложенное, отметим, что сущность контроля заключается в непрерывном действии широким кругом уполномоченных органов в отношении контролируемых лиц с целью обеспечения экономической и социальной безопасности государства (измерение и анализ результатов деятельности, выявлять нарушения и принимать меры к их устранению и т.д.). Сущность надзора заключается в осуществлении своих полномочий специальных органов, обладающих

публичными властными полномочиями и механизмами воздействия на объекты, которые организационно не подчинены им, и не имеющих полномочий на вмешательство в процесс предпринимательской деятельности контролируемых лиц.

1.3 Принципы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: текущее состояние и перспективы

Одним из главных составляющих системы законодательства РФ являются принципы. Принципы — это основные идеи, начала, которых должны придерживаться все субъекты. Они имеют универсальный, общий и обязательный характер и распространяются на всю законодательную систему государства. С этим согласны в своих работах многие ученые.¹

В настоящее время действует Федеральный закон № 294-ФЗ, где в статье 3 закреплены основные принципы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

1. Принцип «преимущественного уведомительного порядка начала осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности». Полный список работ и услуг, относительно которых необходимы предоставлять уведомление о начале деятельности предусмотрен Постановлением Правительства РФ от 16 июля 2009 года № 584 «Об уведомительном порядке начала осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности».² В этот перечень входят такие виды, как предоставление услуг и выполнение работ по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирных домах, производство строительных материалов и изделий.

¹ Балашов А.И. Предпринимательское право для экономистов: учебник и практикум. М: Юрайт, 2017. С. 58.; Демичев А.А. Предпринимательское право: учебник. М: Форум, Инфра-М, 2015. С. 48.; Муравьев А.И. Предпринимательство. М.: Лань, 2018. С. 134.

² Постановлением Правительства РФ «Об уведомительном порядке начала осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности» от 16 июля 2009 года № 584 Официальный сайт Роспотребнадзор URL: <https://www.rospotrebnadzor.ru/documents/> (дата обращения 20.04.2021)

2. Презумпция добросовестности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей. Сущность данного принципа заключается в том, что орган государственного контроля (надзора) и муниципального контроля должен доказать виновность юридического лица или индивидуального предпринимателя, а не наоборот. Лицо, в отношении которого проводится проверка, не обязан доказывать свою невиновность.

3. Принцип открытости и доступности информации об осуществлении государственного контроля. Данный принцип подразумевает открытость и доступность для проверяемых нормативных правовых актов РФ, муниципальных правовых актов, соблюдение которых проверяется при осуществлении контроля. Важным является не только доступность правовых актов. Они могут быть найдены в любой правовой системе, в сети Интернет и так далее. Более интересным для юридических лиц и предпринимателей является то, что в настоящее время уполномоченными органами по многим направлениям контроля (надзора) утверждены специальные перечни таких актов, что позволяет заинтересованным лицам заранее ознакомиться с ними и подготовиться к проверке. Исключением являются ситуация, связанная с информацией в правовых актах, распространение которой запрещено или ограничено в соответствии с законодательством Российской Федерации.¹

4. Проведение проверок в соответствии с полномочиями органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, их должностных лиц. Однако, порой компетенция может быть настолько нечетко сформулирована, что позволяет толковать ее достаточно широко. В подобных случаях нужно четко выяснить, имеет ли данное должностное лицо право проводить проверку или нет.

5. Принцип «недопустимости проведения проверки одного юридического лица или одного индивидуального предпринимателя по аналогичным основаниям несколькими органами государственного

¹ Губин Е.П. Предпринимательское право РФ: учебник М.: НОРМА 2017. С. 105.

контроля». У каждого органа государственного контроля (надзора) законом закреплены их компетенции.

6. Принцип недопустимости требования о получении организацией, предпринимателем разрешений, заключений и иных документов, выдаваемых органами государственной власти для начала осуществления предпринимательской деятельности, кроме случаев, предусмотренных федеральными законами. Если законодательством не регламентировано получение подобных документов, то проверяющий орган не имеет права требовать их у проверяемого субъекта.

7. Принцип «ответственность органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля, их должностных лиц за нарушение законодательства Российской Федерации при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля». За нарушение законодательства РФ при осуществлении контроля в статье 19.6.1 КоАП предусмотрена ответственность за: «Несоблюдение должностными лицами органов государственного контроля (надзора), органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, осуществляющих контрольные функции, требований законодательства о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле», что влечет за собой предупреждение или наложение административного штрафа на должностных лиц. Этот принцип является сдерживающим фактором злоупотреблений контролирующими органами.¹

8. Принцип недопустимости «взимания органами государственного контроля проверяемых субъектов платы за проведение проверки». Контрольные мероприятия в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей должны проводиться бесплатно.

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

¹ Скворцова Т.А. Предпринимательское право: учебное пособие. С. 130.

Органы государственной власти закладывают в государственный бюджет расходы на проведение контрольно-надзорной деятельности.

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.

Принципы Федерального закона № 248-ФЗ:

1) Законность и обоснованность (ст. 7). Суть данного принципа заключается в том, что действия и решения контрольного (надзорного) органа и его должностных лиц должны быть законными и обоснованными. Все действия уполномоченных органов по контрольно (надзорной) деятельности на государственном и муниципальном уровне должны быть в рамках действующего законодательства РФ. Запрещаются любые необоснованные действия надзорных органов.

2) Стимулирование добросовестного соблюдения обязательных требований (ст.8). Государственный контроль (надзор) и муниципальный контроль должны стимулировать индивидуальных предпринимателей и юридических лиц к добросовестному соблюдению обязательных требований. А так же, должны минимизировать возможную выгоду от нарушений обязательных требований. Контрольные (надзорные) органы должны консультировать, разъяснять индивидуальным предпринимателям и юридическим лицам обязательные требования.

3) Соразмерность вмешательства в деятельность контролируемых лиц (ст. 9). Устанавливается запрет на причинение неправомерного вреда (ущерба) контролируемым лицам, их представителям, либо имуществу, находящемуся в их владении, пользовании или распоряжении, либо их деловой репутации при организации и осуществлении контроля (надзора).

Профилактические мероприятия должны быть соизмеримы с характером нарушения обязательных требований.

4) Охрана прав и законных интересов, уважение достоинства личности, деловой репутации контролируемых лиц (ст. 10). При осуществлении контрольно-надзорных функций государственные органы обязаны соблюдать конституционные права и свободу контролируемых лиц. Запрещается принятие решений и совершение действий (бездействия), унижающих достоинство личности либо умаляющих деловую репутацию индивидуальных предпринимателей или юридических лиц.

5) Недопустимость злоупотребления правом (ст.11). Суть данного принципа заключается в том, что контрольно-надзорным органам запрещается злоупотреблять своими полномочиями. Так же и индивидуальные предприниматели и юридические лица не должны злоупотреблять своими правами. Например, запрещено злоупотребление гражданами и организациями правом на обращение в контрольные (надзорные) органы в целях направления обращений, содержащих заведомо недостоверную информацию о соблюдении контролируемыми лицами обязательных требований.

6) Соблюдение охраняемой законом тайны (ст. 12). Сущность данного принципа заключается в том, что информация, составляющая коммерческую, служебную или иную охраняемую законом тайну и полученная должностными лицами контрольного (надзорного) органа при осуществлении госконтроля (надзора), муниципального контроля, не подлежит разглашению, за исключением случаев, установленных федеральными законами.

7) Открытость и доступность информации об организации и осуществлении госконтроля (надзора), муниципального контроля (ст. 13). Деятельность контрольно-надзорных органов по организации и осуществлению госконтроля (надзора), муниципального контроля является открытой. Исключением является случаи, когда это может привести к

разглашению государственной, коммерческой, служебной или иной охраняемой законом тайны. А также в случае, когда интересы проверяемых лиц охраняется законом, то есть, защита их чести, достоинства и деловой репутации.

8) Оперативность при осуществлении госконтроля (надзора), муниципального контроля (ст. 14). В установленных законом случаях, возможно продление сроков проведения контрольных (надзорных) мероприятий. При определении срока контрольных (надзорных) мероприятий должны учитываться такие обстоятельства, как характер нарушения обязательных требований, степень и размер потенциального или реального вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям.

Проведя сравнительный анализ принципов ФЗ № 294-ФЗ и ФЗ № 248-ФЗ можем сделать вывод, что перечень принципов ФЗ № 294-ФЗ не был взят за основу формирования новой системы принципов госконтроля, так как большинство принципов не были включены в ФЗ № 248-ФЗ. К примеру, презумпция добросовестности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей не упоминается в перечне новых принципов госконтроля. Но, при этом, добросовестность контролируемых лиц, по новым правилам, подлежит оценке при определении критериев риска (в ч. 7 ст. 23 Закона № 248-ФЗ перечисляются сведения, которые необходимо учитывать при такой оценке). Это уже не постулируется как принцип контроля, а указывается в качестве одного из элементов системы управления рисками причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям при его осуществлении.

Также не были включены в новую систему принципы:

- преимущественно уведомительного порядка начала осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности;
- недопустимости взимания органами госконтроля (надзора), органами муниципального контроля с юридических лиц и индивидуальных предпринимателей платы за проведение мероприятий по контролю;

- финансирования за счет средств соответствующих бюджетов проводимых органами госконтроля (надзора), органами муниципального контроля проверок, включая мероприятия по контролю;
- ответственности органов госконтроля (надзора), органов муниципального контроля, их должностных лиц за нарушение законодательства РФ при осуществлении контроля или надзора. Хотя, в контексте принципов в Законе № 248-ФЗ говорится только об их ответственности за разглашение информации, составляющей коммерческую, служебную или иную охраняемую законом тайну;
- нет упоминания о разграничении полномочий федеральных органов исполнительной власти в соответствующих сферах деятельности, уполномоченных на осуществление федерального госконтроля (надзора), органов государственной власти субъектов РФ в соответствующих сферах деятельности, уполномоченных на осуществление регионального госконтроля (надзора), на основании федеральных законов и законов субъектов РФ.

Но некоторые положения встроены в конструкцию иных принципов. Например, принцип превентивной направленности заложен в содержание принципа стимулирования добросовестного соблюдения обязательных требований. Этот принцип предусматривает в качестве приоритетных меры по устранению причин возникновения рисков причинения вреда, и профилактические мероприятия по предотвращению нарушений обязательных требований.

В заключение можем сказать, что в новой системе принципов контрольно-надзорной деятельности государства не хватает принципов недопустимости взимания органами госконтроля (надзора), органами муниципального контроля с юридических лиц, индивидуального предпринимателя платы за проведение мероприятий по контролю. Это обстоятельство может породить злоупотребления со стороны должностных лиц контрольных органов (коррупция). Также не хватает принципа:

исключения избыточных и дублирующихся контрольных мероприятий как необходимого барьера для предотвращения излишнего давления на бизнес, что в итоге приведет к сложностям ведения предпринимательской деятельности.

Принципы Федерального закона № 248-ФЗ, по нашему мнению, не содержит приоритет риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

Так что одно из главных направлений реформы, риск-ориентированный подход к деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, не просматривается в полной мере, что в свою очередь отрицательно отразится на контрольных (надзорных) мероприятиях. А это в свою очередь повлечет административную нагрузку на контролируемых лиц.

ГЛАВА 2 УЧАСТНИКИ ОТНОШЕНИЙ, ВОЗНИКАЮЩИХ В ХОДЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) И МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ

2.1 Права и обязанности контрольных (надзорных) органов и их должностных лиц

В законодательстве Российской Федерации права и обязанности контрольных (надзорных) органов на данный момент установлены в Федеральном законе № 294-ФЗ. Закон будет действовать до 30 июня 2021г. дальше начнет действовать Федеральный закон № 248-ФЗ, в котором так же установлены права и полномочия контрольных (надзорных) органов. В данном параграфе мы проведем сравнительный анализ прав и обязанностей контрольных (надзорных) органов, установленных в данных Федеральных законах. Также рассмотрим права и обязанности их должностных лиц.

Прежде нужно сказать, что в ФЗ № 248-ФЗ содержится понятие контрольных (надзорных) органов: «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...». В ФЗ № 294-ФЗ данного понятия не содержится.

Федеральный закон № 294-ФЗ устанавливает следующие права контрольных (надзорных) органов:

- 1) «разработка и реализация единой государственной политики в области защиты прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в соответствующих сферах деятельности». Такое же право у контрольных (надзорных) органов закреплено в Федеральном законе № 248-ФЗ в п. 1 ч. 1 ст. 4: «формирование и проведение на территории РФ единой государственной политики в сфере государственного контроля (надзора),

муниципального контроля, в том числе в области обеспечения прав граждан, организаций при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля»;

2) «организация и осуществление федерального государственного контроля (надзора) в соответствующих сферах деятельности. Перечень видов федерального государственного контроля (надзора) и федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на их осуществление, ведется в порядке, установленном Правительством РФ». В новом Федеральном законе № 248-ФЗ ч. 8 ст. 1 предусматривает, что: «Виды федерального государственного контроля (надзора) устанавливаются федеральными законами». Будет создан единый реестр видов федерального, регионального и муниципального контроля (надзора), в целях информационного обеспечения государственных и муниципальных контрольных (надзорных) органов;

3) «разработка административных регламентов осуществления федерального государственного контроля (надзора) в соответствующих сферах деятельности. Разработка и принятие указанных административных регламентов осуществляются в порядке, установленном Правительством РФ». Аналогичной нормы Федеральный закон № 248-ФЗ не содержит;

4) «организация и проведение мониторинга эффективности федерального государственного контроля (надзора) в соответствующих сферах деятельности, показатели и методика проведения которого утверждаются Правительством РФ». Такое же право в Федеральном законе № 248-ФЗ содержится, но оно более обширно, ч.1 ст. 30 гласит: «Оценка результативности и эффективности деятельности контрольных (надзорных) органов осуществляется по каждому виду контроля в порядке, определяемом Правительством РФ, на основе системы показателей результативности и эффективности государственного контроля (надзора), муниципального контроля». В данную систему входят ключевые показатели видов контроля, отражающие уровень минимизации вреда (ущерба), уровень устранения

риска причинения вреда (ущерба) в соответствующей сфере деятельности. По этим показателям устанавливаются целевые (плановые) значения, к достижению которых должен стремиться соответствующий контрольный (надзорный) орган. Так же в систему входят «индикативные показатели видов контроля, применяемые для мониторинга контрольной (надзорной) деятельности, ее анализа, выявления проблем, возникающих при ее осуществлении, и определения причин их возникновения, характеризующих соотношение между степенью устранения риска причинения вреда (ущерба) и объемом трудовых, материальных и финансовых ресурсов, а также уровень вмешательства в деятельность контролируемых лиц».

Согласимся с утверждением Д.В. Добрачева: «Только системный подход к оценке всех уровней результата и соответствующих аспектов результативности и эффективности государственного и муниципального контроля позволит оценить влияние его осуществления на достижение целей государственной политики в соответствующей сфере деятельности, а следовательно, и сориентировать деятельность контрольно-надзорных органов на минимизацию причиненного вреда законным интересам и имуществу граждан, хозяйствующих субъектов и публично-правовых образований», что является одной из главных задач реформы контрольной (надзорной) деятельности государства.¹ С ним соглашаются и другие ученые в своих работах.²

Нововведением в Федеральном законе № 248-ФЗ является ч. 6 ст. 30: «В случае, если на ключевые показатели вида контроля влияет деятельность нескольких контрольных (надзорных) органов, для такого вида контроля разрабатываются и утверждаются межведомственные ключевые показатели

¹ Добрачев Д.В. Актуальные проблемы судебной практики в сфере корпоративного и предпринимательского права. М.: Инфотропик Медиа, 2018. С. 42.

² Батрова Т.А. Предпринимательское право: учебное пособие. М: Инфра-М, 2015. С. 162.; Корякин В.М. Предпринимательское право в схемах: учебное пособие. М: Проспект, 2019. С. 68.; Морозов Г.Б. Правовое регулирование предпринимательской деятельности: учебное пособие для академического бакалавриата. М: Юрайт, 2017. С. 205.; Рубин Ю.Б. Основы предпринимательства: учебник. М.: Синергия, 2016. С.302.

вида контроля», а также ч. 7 ст. 30: «Не допускается установление ключевых показателей вида контроля, основанных на количестве проведенных профилактических мероприятий и контрольных (надзорных) мероприятий, количестве выявленных нарушений, количестве контролируемых лиц, привлеченных к ответственности, количестве и размере штрафов, наложенных на контролируемых лиц в соответствии с КоАП РФ, законами субъектов РФ об административной ответственности».

5) «осуществление других предусмотренных законодательством РФ полномочий». Такой же смысл заложен и в Федеральном законе № 248-ФЗ.

Федеральный закон № 294-ФЗ устанавливает следующие права муниципальных контрольных органов:

1) «организация и осуществление муниципального контроля на соответствующей территории. Перечень видов муниципального контроля и органов местного самоуправления, уполномоченных на их осуществление, ведется в порядке, установленном представительным органом муниципального образования». В Федеральном законе № 248 ч. 8-10 ст. 1 установлено иначе: «Виды муниципального контроля устанавливаются федеральными законами. Вид муниципального контроля подлежит осуществлению при наличии в границах муниципального образования объектов соответствующего вида контроля. Федеральным законом о виде контроля определяется наименование вида контроля с указанием его отнесения к муниципальному контролю». Муниципальные органы управления становятся, таким образом, более зависимы от федеральных органов власти;

2) «организация и осуществление регионального государственного контроля (надзора), полномочиями по осуществлению которого наделены органы местного самоуправления»;

3) «разработка административных регламентов осуществления муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности, разработка в соответствии с типовыми административными регламентами,

утверждаемыми уполномоченными органами исполнительной власти субъектов РФ, административных регламентов осуществления регионального государственного контроля (надзора), полномочиями по осуществлению которого наделены органы местного самоуправления. Разработка и принятие указанных административных регламентов осуществляются в порядке, установленном нормативными правовыми актами субъектов РФ». Аналогичной нормы Федеральный закон № 248-ФЗ не содержит;

4) «организация и проведение мониторинга эффективности муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности, показатели и методика проведения которого утверждаются Правительством РФ, за исключением муниципального контроля, осуществляемого уполномоченными органами местного самоуправления в сельских поселениях». В Федеральном законе № 248-ФЗ предусмотрено, что: «Оценка результативности и эффективности деятельности контрольных (надзорных) органов осуществляется по каждому виду контроля в порядке, определяемом Правительством РФ, на основе системы показателей результативности и эффективности государственного контроля (надзора), муниципального контроля»;

5) «осуществление иных предусмотренных федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ полномочий». Такой же смысл содержится и в Федеральном законе № 248-ФЗ.

В Федеральном законе № 248-ФЗ в ст. 27 включены общие положения о должностных лицах, осуществляющих контрольную (надзорную) деятельность. В Федеральном законе № 294-ФЗ такой регламентации не содержится.

Так, должностные лица — лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти либо организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления,

государственных и муниципальных учреждениях, а также в Вооруженных Силах РФ, др. войсках и воинских формированиях РФ.¹

По Федеральному закону № 248-ФЗ осуществлять государственный контроль (надзор) от имени контрольных (надзорных) органов имеют право две категории должностных лиц:

1) «руководитель (заместитель руководителя) контрольного (надзорного) органа»;

2) «должностное лицо контрольного (надзорного) органа, в должностные обязанности которого в соответствии с положением о виде контроля, должностным регламентом или должностной инструкцией входит осуществление полномочий по виду государственного контроля (надзора), виду муниципального контроля, в том числе проведение профилактических мероприятий и контрольных (надзорных) мероприятий (также далее – инспектор)».

Наименование должности лица, на которое возлагается исполнение полномочий инспектора, может включать слово «инспектор». «Инспекторы, уполномоченные на проведение конкретных профилактических мероприятий или контрольных (надзорных) мероприятий, определяются решением контрольного (надзорного) органа о проведении профилактического мероприятия или контрольного (надзорного) мероприятия».

Обязанности должностного лица – это мера его должностного поведения, «рамки», закрепленные в законодательстве, за которые запрещено переступать должностному лицу. Статья 18 Федерального закона № 294-ФЗ посвящена регулированию обязанностей должностных лиц. В Федеральном законе № 248-ФЗ также есть статья 29, посвященная регулированию обязанностей должностных лиц.

Обязанности должностных лиц, что в предыдущем Федеральном законе, так и в новом, по сути, одинаковы. Закреплены следующие обязанности:

¹ Малько А.В. Юридический энциклопедический словарь // М.: Проспект, 2021. С.126.

- «своевременно и в полной мере исполнять предоставленные в соответствии с законодательством Российской Федерации полномочия по предупреждению, выявлению и пресечению нарушений обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами»;
- «соблюдать законодательство Российской Федерации, права и законные интересы контролируемых лиц»;
- «проводить контрольные (надзорные) мероприятия и совершать контрольные (надзорные) действия на законном основании и в соответствии с их назначением только во время исполнения служебных обязанностей и при наличии соответствующей информации в едином реестре контрольных (надзорных) мероприятий, а в случае взаимодействия с контролируемыми лицами проводить такие мероприятия и совершать такие действия только при предъявлении служебного удостоверения, иных документов, предусмотренных федеральными законами»;
- «проводить контрольные (надзорные) мероприятия и совершать контрольные (надзорные) действия на законном основании и в соответствии с их назначением только во время исполнения служебных обязанностей и при наличии соответствующей информации в едином реестре контрольных (надзорных) мероприятий, а в случае взаимодействия с контролируемыми лицами проводить такие мероприятия и совершать такие действия только при предъявлении служебного удостоверения, иных документов, предусмотренных федеральными законами»;
- «не препятствовать руководителю, иному должностному лицу или уполномоченному представителю юридического лица, индивидуальному предпринимателю, его уполномоченному представителю присутствовать при проведении проверки и давать разъяснения по вопросам, относящимся к предмету проверки». В Федеральном законе № 248-ФЗ эта обязанность расширена. С согласия проверяемых лиц, могут присутствовать при контрольных надзорных мероприятиях «представители Уполномоченного

при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей или его общественных представителей, уполномоченного по защите прав предпринимателей в субъекте Российской Федерации»;

– «предоставлять контролируемым лицам, их представителям, присутствующим при проведении контрольных (надзорных) мероприятий, информацию и документы, относящиеся к предмету государственного контроля (надзора), муниципального контроля, в том числе сведения о согласовании проведения контрольного (надзорного) мероприятия органами прокуратуры в случае, если такое согласование предусмотрено настоящим Федеральным законом»;

– «знакомить контролируемых лиц, их представителей с результатами контрольных (надзорных) мероприятий и контрольных (надзорных) действий, относящихся к предмету контрольного (надзорного) мероприятия»;

– «знакомить контролируемых лиц, их представителей с информацией и (или) документами, полученными в рамках межведомственного информационного взаимодействия и относящимися к предмету контрольного (надзорного) мероприятия»;

– «учитывать при определении мер, принимаемых по фактам выявленных нарушений, соответствие указанных мер тяжести нарушений, их потенциальной опасности для охраняемых законом ценностей, а также не допускать необоснованного ограничения прав и законных интересов контролируемых лиц, неправомерного вреда (ущерба) их имуществу»;

– «доказывать обоснованность своих действий при их обжаловании в порядке, установленном законодательством РФ»;

– «соблюдать установленные законодательством РФ сроки проведения контрольных (надзорных) мероприятий и совершения контрольных (надзорных) действий»;

– «не требовать от контролируемых лиц документы и иные сведения, представление которых не предусмотрено законодательством Российской Федерации»;

Федерации либо которые находятся в распоряжении государственных органов и органов местного самоуправления»;

– «перед началом проведения выездной проверки по просьбе руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя ознакомить их с положениями административного регламента (при его наличии), в соответствии с которым проводится проверка». В Федеральном законе № 248-ФЗ аналогичной нормы нет, но в ч. 2 ст. 10 имеется такая обязанность: «Должностные лица контрольного (надзорного) органа при проведении контрольных (надзорных) мероприятий обязаны разъяснять контролируемому лицу, его представителю их права, обязанности и ответственность и обеспечивать возможность осуществления этих прав»;

– «осуществлять запись о проведенной проверке в журнале учета проверок в случае его наличия у юридического лица, индивидуального предпринимателя». В Федеральном законе № 248-ФЗ такой нормы нет.

– «инспектор обязан не допускать при проведении контрольных (надзорных) мероприятий проявление неуважения в отношении богослужений, других религиозных обрядов и церемоний, не препятствовать их проведению, а также не нарушать внутренние установления религиозных организаций», эта новая норма, закрепленная в Федеральном законе № 248-ФЗ, в Федеральном законе № 294-ФЗ такой нормы нет.

Также в ч. 2 ст. 29 Федерального закона № 248-ФЗ закреплены права инспекторов в ходе контрольных (надзорных) мероприятий:

1) «беспрепятственно по предъявлении служебного удостоверения и в соответствии с полномочиями, установленными решением контрольного (надзорного) органа о проведении контрольного (надзорного) мероприятия, посещать (осматривать) производственные объекты, если иное не предусмотрено федеральными законами»;

2) «знакомиться со всеми документами, касающимися соблюдения обязательных требований, в том числе в установленном порядке с документами, содержащими государственную, служебную, коммерческую или иную охраняемую законом тайну»;

3) «требовать от контролируемых лиц, в том числе руководителей и других работников контролируемых организаций, представления письменных объяснений по фактам нарушений обязательных требований, выявленных при проведении контрольных (надзорных) мероприятий, а также представления документов для копирования, фото- и видеосъемки»;

4) «знакомиться с технической документацией, электронными базами данных, информационными системами контролируемых лиц в части, относящейся к предмету и объему контрольного (надзорного) мероприятия»;

5) «составлять акты по фактам непредставления или несвоевременного представления контролируемым лицом документов и материалов, запрошенных при проведении контрольных (надзорных) мероприятий, невозможности провести опрос должностных лиц и (или) работников контролируемого лица, ограничения доступа в помещения, воспрепятствования иным мерам по осуществлению контрольного (надзорного) мероприятия»;

6) «выдавать контролируемым лицам рекомендации по обеспечению безопасности и предотвращению нарушений обязательных требований, принимать решения об устранении контролируемыми лицами выявленных нарушений обязательных требований и о восстановлении нарушенного положения»;

7) «обращаться в соответствии с Федеральным законом от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции» за содействием к органам полиции в случаях, если инспектору оказывается противодействие или угрожает опасность»;¹

¹ Федеральный закон «О полиции» от 07.02.2011 N 3-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900

8) «совершать иные действия, предусмотренные федеральными законами о видах контроля, положением о виде контроля».

Для более эффективной реализации своих прав и обязанностей контрольными (надзорными) органами будет создан единый реестр видов федерального, регионального и муниципального контроля (надзора). Этот реестр несет информационную функцию, обеспечивает своевременной информацией контрольные (надзорные) органы.

Также больше не будет проводиться мониторинг эффективности государственных контрольных (надзорных) органов и муниципального контроля. Вместо этого будет проводиться оценка эффективности и результативности деятельности государственных контрольных (надзорных) органов и муниципального контроля отдельно по каждому виду контроля. Показатели данной оценки отразят реальный ущерб охраняемым законом ценностям. Не будут включаться в показатели количество наказанных лиц и размер штрафных санкций. Такой подход улучшит качество проводимых мероприятий по контролю (надзору).

2.2 Права и обязанности контролируемых лиц, а также гарантии защиты их прав

В Федеральном законе № 294-ФЗ в основном используют формулировки «индивидуальный предприниматель» и «юридическое лицо». В Федеральном законе № 248-ФЗ их объединили в понятие «контролируемые лица». Контролируемое лицо – это: «граждане и организации, деятельность, действия или результаты деятельности которых либо производственные объекты, находящиеся во владении и (или) в пользовании которых, подлежат государственному контролю (надзору), муниципальному контролю».

Рассмотрим права контролируемых лиц по действующему законодательству, а так же сравним их с Федеральным законом № 248-ФЗ.

Права контролируемых лиц при осуществлении контрольных (надзорных) мероприятий включает в себя право:

- «непосредственно присутствовать при проведении проверки, давать объяснения по вопросам, относящимся к предмету проверки». В новом законе имеется оговорка: «за исключением мероприятий, при проведении которых не осуществляется взаимодействие контрольных (надзорных) органов с контролируемыми лицами»;
- «получать от органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, их должностных лиц информацию, которая относится к предмету проверки»;
- «знакомиться с документами и (или) информацией, полученными органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля в рамках межведомственного информационного взаимодействия от иных государственных органов, органов местного самоуправления либо подведомственных государственным органам или органам местного самоуправления организаций, в распоряжении которых находятся эти документы и (или) информация». В Федеральном законе № 248-ФЗ инспектора обязывают «знакомить контролируемых лиц, их представителей с информацией и (или) документами, полученными в рамках межведомственного информационного взаимодействия и относящимися к предмету контрольного (надзорного) мероприятия»;
- «представлять документы и (или) информацию, запрашиваемые в рамках межведомственного информационного взаимодействия, в орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля по собственной инициативе». Это норма на практике не работала и поэтому её не включили в новый закон;
- «знакомиться с результатами проверки и указывать в акте проверки о своем ознакомлении с результатами проверки, согласии или несогласии с ними, а также с отдельными действиями должностных лиц органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля»;
- «обжаловать действия (бездействие) должностных лиц контрольного (надзорного) органа, решения контрольного (надзорного) органа, повлекшие

за собой нарушение прав контролируемых лиц при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, в досудебном и (или) судебном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации»;

– «привлекать Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей либо уполномоченного по защите прав предпринимателей в субъекте Российской Федерации к участию в проверке».¹

Контролируемое лицо имеет право на возмещение вреда, который возник в ходе контрольных (надзорных) мероприятий. В Федеральном законе № 294-ФЗ закреплено:

– «вред, причиненный юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям вследствие действий (бездействия) должностных лиц органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, признанных в установленном законодательством Российской Федерации порядке неправомерными, подлежит возмещению, включая упущенную выгоду (неполученный доход), за счет средств соответствующих бюджетов в соответствии с гражданским законодательством»;

– «при определении размера вреда, причиненного юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям неправомерными действиями (бездействием) органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, их должностными лицами, также учитываются расходы юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, относимые на себестоимость продукции (работ, услуг) или на финансовые результаты их деятельности, и затраты, которые юридические лица, индивидуальные предприниматели, права и (или) законные интересы которых нарушены, осуществили или должны осуществить для получения юридической или иной

¹ Астахова М.А. Формы защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора). // Безопасность бизнеса. 2017. № 1. С. 27.

профессиональной помощи». Такой нормы Федеральный закон № 248-ФЗ не содержит, что, по нашему мнению, отрицательно скажется на способности контролируемого лица защищать свои права;

– «вред, причиненный юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям правомерными действиями должностных лиц органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, возмещению не подлежит, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами».

В Федеральном законе № 248-ФЗ появилось новое право для контролируемых лиц. Контролируемое лицо имеет право согласно п. 3 ст. 36: «получать от контрольного (надзорного) органа информацию о сведениях, которые стали основанием для проведения внепланового контрольного (надзорного) мероприятия, в том числе в случае проведения указанного мероприятия по требованию прокурора о проведении контрольного (надзорного) мероприятия в рамках надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина в связи с поступившими в органы прокуратуры материалами и обращениями, за исключением сведений, составляющих охраняемую законом тайну». Это дает право обладать информацией, которая может защитить права контролируемых лиц.

Помимо прав контролируемых лиц в законодательстве о контрольной (надзорной) деятельности государственных органов предусмотрена и ответственность контролируемых лиц. В Федеральном законе № 294-ФЗ указывается что: «при проведении проверок юридические лица обязаны обеспечить присутствие руководителей, иных должностных лиц или уполномоченных представителей юридических лиц; индивидуальные предприниматели обязаны присутствовать или обеспечить присутствие уполномоченных представителей, ответственных за организацию и проведение мероприятий по выполнению обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами». В Федеральном законе № 248-ФЗ такой нормы нет. Но можно выделить две

другие нормы ч. 8 ст. 31: «Положением о виде контроля устанавливаются случаи, при наступлении которых индивидуальный предприниматель, гражданин, являющиеся контролируемыми лицами, вправе представить в контрольный (надзорный) орган информацию о невозможности присутствия при проведении контрольного (надзорного) мероприятия, в связи с чем проведение контрольного (надзорного) мероприятия переносится контрольным (надзорным) органом на срок, необходимый для устранения обстоятельств, послуживших поводом для данного обращения индивидуального предпринимателя, гражданина в контрольный (надзорный) орган» и ч. 2 ст. 11: «Не допускается использование контролируемыми лицами прав и гарантий в целях воспрепятствования осуществлению государственного контроля (надзора), муниципального контроля». В новом законе предусмотрена возможность контролируемому лицу по уважительной причине перенести на другой день контрольные (надзорные) мероприятия.

Также уклонение контролируемого лица от проведения контрольного (надзорного) мероприятия или воспрепятствование его проведению влечет ответственность, установленную федеральным законом.

В Федеральном законе № 294-ФЗ закреплены гарантии защиты прав контролируемых лиц. К их числу относятся:

- 1) «защита прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля осуществляется в административном и (или) судебном порядке в соответствии с законодательством РФ»;
- 2) «заявление об обжаловании действий (бездействия) органа государственного контроля (надзора) или органа муниципального контроля либо их должностных лиц подлежит рассмотрению в порядке, установленном законодательством РФ»;
- 3) «нормативные правовые акты органов государственного контроля (надзора) или муниципальные правовые акты органов муниципального контроля, нарушающие права и (или) законные интересы юридических лиц,

индивидуальных предпринимателей и не соответствующие законодательству Российской Федерации, могут быть признаны недействительными полностью или частично в порядке, установленном законодательством РФ».¹

В Федеральном законе № 248-ФЗ таких норм нет и можно сказать, что гарантии защиты контролируемых лиц урезаны.

Тем не менее, гарантии защиты прав контролируемых лиц можно выявить в ст. 37 Федерального закона № 248-ФЗ, где закреплены ограничения и запреты, связанные с исполнением полномочий инспектора. Так, например, инспектор не вправе:

1) «оценивать соблюдение обязательных требований, если оценка соблюдения таких требований не относится к полномочиям контрольного (надзорного) органа»;

2) «проводить контрольные (надзорные) мероприятия, совершать контрольные (надзорные) действия, не предусмотренные решением контрольного (надзорного) органа»;

3) «проводить контрольные (надзорные) мероприятия, совершать контрольные (надзорные) действия в случае отсутствия при проведении указанных мероприятий (действий) контролируемого лица, за исключением контрольных (надзорных) мероприятий, контрольных (надзорных) действий, не требующих взаимодействия с контролируемым лицом, а также за исключением случаев, если оценка соблюдения обязательных требований без присутствия контролируемого лица при проведении контрольного (надзорного) мероприятия может быть проведена, а контролируемое лицо было надлежащим образом уведомлено о проведении контрольного (надзорного) мероприятия»;

4) «отбирать пробы (образцы) продукции (товаров), материалов, веществ для проведения их исследований (испытаний) и измерений с нарушением установленных требований к их отбору, в том числе в

¹ Шаблова Е.А. Актуальные проблемы гражданского и предпринимательского права: учебное пособие для бакалавриата и магистратуры .М: Юрайт, 2017. С. 65.

количестве, превышающем нормы, установленные документами по стандартизации, правилами отбора проб (образцов) и методами их исследований (испытаний) и измерений, техническими регламентами или иными нормативными техническими документами, правилами, методами исследований (испытаний) и измерений»;

5) «требовать представления документов, информации, проб (образцов) продукции (товаров), материалов, веществ, если они не относятся к предмету контрольного (надзорного) мероприятия, а также изымать оригиналы таких документов»;

б) «требовать от контролируемого лица представления документов и (или) информации, включая разрешительные документы, ранее представленные контролируемым лицом или имеющиеся в распоряжении иных государственных органов, органов местного самоуправления либо подведомственных государственным органам или органам местного самоуправления организаций»;

7) «распространять информацию и сведения, полученные в результате осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля и составляющие государственную, коммерческую, служебную или иную охраняемую законом тайну, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации»;

8) «требовать от контролируемого лица представления документов, информации ранее даты начала проведения контрольного (надзорного) мероприятия»;

9) «осуществлять выдачу контролируемым лицам предписаний или предложений о проведении за их счет контрольных (надзорных) мероприятий и совершении контрольных (надзорных) действий»;

10) «превышать установленные сроки проведения контрольных (надзорных) мероприятий»;

11) «препятствовать осуществлению контролируемым лицом, присутствующим при проведении профилактического мероприятия,

контрольного (надзорного) мероприятия, фотосъемки, аудио- и видеозаписи, если совершение указанных действий не запрещено федеральными законами и если эти действия не создают препятствий для проведения указанных мероприятий».

В Федеральном законе № 248-ФЗ в части 2 статьи 1 прописано, что: «государственный контроль (надзор), муниципальный контроль должны быть направлены на достижение общественно значимых результатов, связанных с минимизацией риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, вызванного нарушениями обязательных требований». В Федеральном законе № 294-ФЗ, такого положения не содержится. Это дает проверяемым лицам при осуществлении контрольной (надзорной) деятельности со стороны государственных органов и муниципальных органов, гарантию минимального ущерба их деятельности.

Права контролируемых лиц в Федеральном законе № 248-ФЗ остались практически те же. Однако, право контролируемых лиц на предоставление контрольным (надзорным) органам документов, которые не являются целью проверки, было исключено. Однако закреплено право, согласно которому контролируемое лицо при внеплановой проверке имеет право получить информацию о сведениях, которые стали причиной данного мероприятия контрольных (надзорных) органов.

Таким образом, можно сделать вывод, что гарантии защиты прав контролируемых лиц в Федеральном законе № 248-ФЗ представлены в виде ограничений и запретов для инспектора, связанные с его полномочиями. Как результат контролируемое лицо будет себя чувствовать более защищенным от злоупотребления правом со стороны контрольных (надзорных) органов.

ГЛАВА 3 ОСОБЕННОСТИ ПРОВЕДЕНИЯ ОТДЕЛЬНЫХ КОНТРОЛЬНЫХ (НАДЗОРНЫХ) МЕРОПРИЯТИЙ

3.1 Документарная проверка

Документарная проверка – это один из видов контрольных (надзорных) мероприятий государственных органов и муниципальных органов. В Федеральном законе № 294-ФЗ дано следующее определение: «предметом документарной проверки являются сведения, содержащиеся в документах юридического лица, индивидуального предпринимателя, устанавливающих их организационно-правовую форму, права и обязанности, документы, используемые при осуществлении их деятельности и связанные с исполнением ими обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, исполнением предписаний и постановлений органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля». Проводятся контрольные (надзорные) мероприятия по месту нахождения контрольных (надзорных) органов.

В Федеральном законе № 248-ФЗ дано следующее определение: «под документарной проверкой понимается контрольное (надзорное) мероприятие, которое проводится по месту нахождения контрольного (надзорного) органа и предметом которого являются исключительно сведения, содержащиеся в документах контролируемых лиц, устанавливающих их организационно-правовую форму, права и обязанности, а также документы, используемые при осуществлении их деятельности и связанные с исполнением ими обязательных требований и решений контрольного (надзорного) органа».

Из двух данных определений видим, что сущность документарной проверки не изменилась. Целью мероприятия является ознакомление и изучение документов, и проводится она по месту нахождения контрольных (надзорных) органов.

В сферу документарной проверки входит плановая проверка и внеплановая проверка.

Согласно Федеральному закону № 294-ФЗ: «предметом плановой проверки является соблюдение юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем в процессе осуществления деятельности совокупности предъявляемых обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, а также соответствие сведений, содержащихся в уведомлении о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности, обязательным требованиям».¹

В Федеральном законе № 248-ФЗ закреплено новшество: «плановые контрольные (надзорные) мероприятия в отношении объектов контроля, отнесенных к категории низкого риска, не проводятся». Это норма позволяет снизить излишнюю нагрузку на контрольные (надзорные) органы, сэкономить финансовые ресурсы. Также благоприятно скажется на контролируемых лицах, не будет излишних мероприятий, которые мешают предпринимательской деятельности.

Плановая проверка проводится не более одного раза в три года. В Федеральном законе № 248-ФЗ общей периодичности нет. Срок проведения периодичной проверки зависит от категории риска, присвоенный контролируемому лицу.

Основания для проведения плановой проверки возникают по истечению трех лет с дня:

- 1) «государственной регистрации юридического лица, индивидуального предпринимателя»;
- 2) «окончания проведения последней плановой проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя»;
- 3) «начала осуществления юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем предпринимательской деятельности в соответствии с

¹ Терновцов А.В. Малый и средний бизнес получил реальную поддержку со стороны государства. // Безопасность бизнеса. 2016. № 2. С. 47.

представленным в уполномоченный в соответствующей сфере деятельности орган государственного контроля (надзора) уведомлением о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности в случае выполнения работ или предоставления услуг, требующих представления указанного уведомления».

Согласно Федеральному закону № 294-ФЗ: «предметом внеплановой проверки является соблюдение юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем в процессе осуществления деятельности обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, выполнение предписаний органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля, проведение мероприятий по предотвращению причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов РФ, музейным предметам и музейным коллекциям, включенным в состав Музейного фонда РФ, особо ценным, в том числе уникальным, документам Архивного фонда РФ, документам, имеющим особое историческое, научное, культурное значение, входящим в состав национального библиотечного фонда, по обеспечению безопасности государства, по предупреждению возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, по ликвидации последствий причинения такого вреда».¹

Основания для внеплановой проверки:

1) «истечение срока исполнения контролируемым лицом ранее выданного предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований и (или) требований, установленных муниципальными правовыми актами»;

¹ Фролов Б.М. Объект осуществления государственного контроля и государственного надзора как основной критерий их разграничения. // Административное право и процесс. 2016. № 7. С. 65.

- 2) поступление от контролируемого лица заявления контрольным (надзорным) органам о «предоставлении правового статуса, специального разрешения (лицензии) на право осуществления отдельных видов деятельности»;
- 3) поступление жалобы в контрольные (надзорные) органы о возникновении угрозы причинение вреда охраняемым законом ценностям или состоявшийся факт причинения вреда охраняемым законом ценностям. Нарушение прав потребителей и нарушение требований маркировки товара;
- 4) «выявление при проведении мероприятий по контролю без взаимодействия с контролируемым лицом параметров деятельности контролируемых лиц, соответствие которым или отклонение от которых согласно утвержденным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, индикаторам риска нарушения обязательных требований является основанием для проведения внеплановой проверки, предусмотренным в положении о виде федерального государственного контроля (надзора)»;
- 5) «приказ (распоряжение) руководителя органа государственного контроля (надзора), изданный в соответствии с поручениями Президента РФ, Правительства РФ и на основании требования прокурора о проведении внеплановой проверки в рамках надзора за исполнением законов по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям».

В ходе документарной проверки «должностными лицами органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля в первую очередь рассматриваются документы юридического лица, индивидуального предпринимателя, имеющиеся в распоряжении органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, в том числе уведомления о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности, акты предыдущих проверок, материалы

рассмотрения дел об административных правонарушениях и иные документы о результатах осуществленных в отношении этих юридического лица, индивидуального предпринимателя государственного контроля (надзора), муниципального контроля».

В Федеральном законе № 248-ФЗ ч. 3 ст. 72 имеется нововведение, должностные лица в ходе данного мероприятия имеют право истребовать письменные объяснения, затребовать документы, провести экспертизу.

Согласно Федеральному закону № 294-ФЗ документарная проверка проводится в течении 20-ти рабочих дней. Такой срок на практике не позволяет провести документарную проверку. Например, если у контрольных (надзорных) органов возникают сомнения в достоверности сведений в документах, то делается мотивированный запрос контролируемому лицу о предоставлении дополнительных документов. Федеральный закон № 294-ФЗ ч. 4 ст. 11 указывает, что: «В случае, если достоверность сведений, содержащихся в документах, имеющихся в распоряжении органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, вызывает обоснованные сомнения либо эти сведения не позволяют оценить исполнение юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем обязательных требований или требований, установленных муниципальными правовыми актами, орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля направляют в адрес юридического лица, адрес индивидуального предпринимателя мотивированный запрос с требованием представить иные необходимые для рассмотрения в ходе проведения документарной проверки документы. К запросу прилагается заверенная печатью копия распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля о

проведении проверки либо его заместителя о проведении документарной проверки».¹

У контролируемого лица есть 10 рабочих дней на ответ. Федеральный закон № 294-ФЗ ч.5 ст. 11 предусматривает, что: «В течение десяти рабочих дней со дня получения мотивированного запроса юридическое лицо, индивидуальный предприниматель обязаны направить в орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля указанные в запросе документы». Если в ходе документарной проверки выявляются ошибки и недочеты в поступивших документах, то контрольный (надзорный) орган информирует контролируемое лицо в необходимости дать пояснение в письменной форме. На это отводится 10 рабочих дней. При этом приостановление срока документарной проверки нет. Такая переписка между контрольным (надзорным) органом и контролируемым лицом может вестись 20 рабочих дней, что в свою очередь может привести к превышению срока документарной проверки. А это является основанием о признании документарной проверки недействительной.²

Федеральный закон № 248-ФЗ устанавливает срок проведения документарной проверки 10 рабочих дней, так же закон предоставляет контролируемому лицу возможность представить документы, запрашиваемые должностным лицом, в другое время, если контролируемое лицо в письменной форме уведомит инспектора о невозможности представления документов в установленный срок с указанием причин, которые помешали представить документы. Так же в уведомлении должен быть указан срок, в течение которого контролируемое лицо может представить истребуемые документы. Инспектор, в течение двадцати четырех часов, решает продлить срок или отказать в продлении срока. О

¹ Сутягин В.Ю. Финансовая среда предпринимательства: учебное пособие. М.: ИНФРА-М, 2015. С. 168.

² Фрумина С. Государственное финансовое регулирование деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации. // Финансовая жизнь. 2016. № 3. С. 16.

своим решением уведомляет контролируемое лицо. При этом, сама процедура документальной проверки приостанавливается. Согласно Федеральному закону № 248-ФЗ ч.7 ст. 72: «срок проведения документальной проверки не может превышать десять рабочих дней. В указанный срок не включается период с момента направления контрольным (надзорным) органом контролируемому лицу требования представить необходимые для рассмотрения в ходе документальной 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».

«Указанные в запросе документы представляются в виде копий, заверенных печатью (при ее наличии) и соответственно подписью индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя, руководителя, иного должностного лица юридического лица. Юридическое лицо, индивидуальный предприниматель вправе представить указанные в запросе документы в форме электронных документов, подписанных усиленной квалифицированной электронной подписью».

Контрольные (надзорные) органы не вправе истребовать документы в виде нотариально удостоверенные. Федеральный закон № 294-ФЗ прямо запрещает это: «не допускается требовать нотариального удостоверения копий документов, представляемых в орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля, если иное не предусмотрено

законодательством РФ».¹ В Федеральном законе № 248-ФЗ это также определено.

Согласно Федеральному закону № 294-ФЗ пояснение в письменной форме предполагает, что: «в случае, если в ходе документарной проверки выявлены ошибки и (или) противоречия в представленных юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем документах либо несоответствие сведений, содержащихся в этих документах, сведениям, содержащимся в имеющихся у органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля документах и (или) полученным в ходе осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля, информация об этом направляется юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю с требованием представить в течение десяти рабочих дней необходимые пояснения в письменной форме».

В Федеральном законе № 248-ФЗ в ст. 79 определено совершение письменного объяснения: «под получением письменных объяснений понимается контрольное (надзорное) действие, заключающееся в запросе инспектором письменных свидетельств, имеющих значение для проведения оценки соблюдения контролируемым лицом обязательных требований, от контролируемого лица или его представителя, свидетелей, располагающих такими сведениями (далее - объяснения).

Объяснения оформляются путем составления письменного документа в свободной форме.

Инспектор вправе собственноручно составить объяснения со слов должностных лиц или работников организации, гражданина, являющихся контролируемыми лицами, их представителей, свидетелей. В этом случае указанные лица знакомятся с объяснениями, при необходимости дополняют текст, делают отметку о том, что инспектор с их слов записал верно, и подписывают документ, указывая дату и место его составления».

¹ Баринов А.М. Коммерческое (предпринимательское) право: учебник. В 2-х томах. Том 2. М: Проспект, 2020. С. 420.

Так же, контролируемое лицо имеет право дополнительно представить документы, которые подтвердят достоверность ранее представленных документов.

Если представленные документы и письменное объяснение также не достоверны, имеют признаки нарушения обязательных требований, или контролируемое лицо не предоставило письменное объяснение, то контрольный (надзорный) орган имеет право провести выездную проверку.¹

Согласно Федеральному закону № 294-ФЗ: «Должностное лицо, которое проводит документарную проверку, обязано рассмотреть представленные руководителем или иным должностным лицом юридического лица, индивидуальным предпринимателем, его уполномоченным представителем пояснения и документы, подтверждающие достоверность ранее представленных документов. В случае, если после рассмотрения представленных пояснений и документов либо при отсутствии пояснений орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля установят признаки нарушения обязательных требований или требований, установленных муниципальными правовыми актами, должностные лица органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля вправе провести выездную проверку».

В Федеральном законе № 248-ФЗ аналогичной нормы нет, но есть норма о назначении выездной проверки по итогам документарной. Но при этом, согласно ч. 3 ст. 73: «выездная проверка проводится в случае, если не представляется возможным удостовериться в полноте и достоверности сведений, которые содержатся в находящихся в распоряжении контрольного (надзорного) органа или в запрашиваемых им документах и объяснениях контролируемого лица».

Далее Федеральным законом № 294-ФЗ установлено: «При проведении выездной проверки запрещается требовать от юридического лица,

¹ Кархалев Д.Н. Защита гражданских прав в предпринимательских отношениях. // Законы России: опыт, анализ, практика. 2016. № 7. С. 51.

индивидуального предпринимателя представления документов и (или) информации, которые были представлены ими в ходе проведения документарной проверки». В Федеральном законе № 248-ФЗ такого прямого запрета нет: «Документы (копии документов), ранее представленные контролируемым лицом в контрольный (надзорный) орган, независимо от оснований их представления могут не представляться повторно при условии уведомления контрольного (надзорного) органа о том, что истребуемые документы (копии документов) были представлены ранее, с указанием реквизитов документа, которым (приложением к которому) они были представлены». Законодатель, убрав прямой запрет, создает риск бумажной волокиты.¹

Таким образом, контрольное (надзорное) мероприятие как документарная проверка особо не изменилась, но есть некоторые моменты. Согласно Федеральному закону № 248-ФЗ контрольный (надзорный) орган при документарной проверке вправе истребовать дополнительные документы, получить письменное объяснение, провести экспертизу. Контролируемому лицу предоставляется право отсрочить предоставление документов по уважительной причине, если контрольный орган даст согласие.

3.2 Выездная проверка

Выездная проверка – это еще один из видов контрольных (надзорных) мероприятий государственных органов и муниципальных органов. В Федеральном законе № 294-ФЗ дано следующее определение: «предметом выездной проверки являются содержащиеся в документах юридического лица, индивидуального предпринимателя сведения, а также соответствие их работников, состояние используемых указанными лицами при осуществлении деятельности территорий, зданий, строений, сооружений,

¹ Ершова И.В. Предпринимательское право. М.: Проспект, 2021. С. 126.

помещений, оборудования, подобных объектов, транспортных средств, производимые и реализуемые юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем товары (выполняемая работа, предоставляемые услуги) и принимаемые ими меры по исполнению обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами».

Выездная проверка также делится на плановую проверку и внеплановую проверку. Основания те же, что и при документарной проверки.¹

Выездная проверка, в отличии от документарной проверки, проводится по месту фактической предпринимательской деятельности контролируемых лиц.

Федеральный закон № 248-ФЗ допускает: «инспекционный визит, выездная проверка могут проводиться с использованием средств дистанционного взаимодействия, в том числе посредством аудио- или видеосвязи». Это нововведение возникло из-за пандемии Коронавируса COVID–19 в мире.

В Федеральном законе № 248-ФЗ кроме выездной проверки предусмотрено еще несколько подобных контрольных (надзорных) мероприятий:

а) мониторинговая закупка (включает, в том числе, осмотр, опрос, истребование документов и т.д.);

б) выборочный контроль (включает, в том числе, осмотр, получение объяснений, истребование документов, отбор проб и т.д.);

в) инспекционный визит (включает осмотр, опрос, получение объяснений, истребование некоторых документов, инструментальное обследование);

¹ Семенушкин А.М. Правовые аспекты понятия субъектов малого и среднего предпринимательства. // Предпринимательское право. 2016. № 4. С. 20.

г) рейдовый осмотр (включает, в том числе, осмотр и даже досмотр, опрос, получение объяснений, истребование документов, инструментальное обследование, отбор проб и т.д.).

В тех случаях, когда при документарной проверке невозможно удостовериться в достоверности сведений содержащиеся в документах, например, которые уведомляют об начале отдельных видов предпринимательской деятельности, то проводится выездная проверка. А также выездная проверка проводится, когда нужно оценить деятельность контролируемых лиц на соответствие у установленным требованиям.

Согласно Федеральному закону № 294-ФЗ выездная проверка проводится в случае наличия необходимости:

1) удостовериться в полноте и достоверности сведений, содержащихся в уведомлении о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности и иных имеющихся в распоряжении органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля документах юридического лица, индивидуального предпринимателя;

2) оценить соответствие деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя обязательным требованиям или требованиям, установленным муниципальными правовыми актами, без проведения соответствующего мероприятия по контролю.

При реализации риск-ориентированого подхода «Правительством РФ в отношении отдельных видов государственного контроля (надзора), может быть установлено, что в случае, если деятельность контролируемых лиц и (или) используемые ими производственные объекты отнесены к определенной категории риска, определенному классу (категории) опасности, выездная плановая проверка таких юридического лица, индивидуального предпринимателя не проводится». То есть, при малой опасности возникновения риска ущерба охраняемым законом ценностям от предпринимательской деятельности контролируемых лиц проверки не

проводятся. Это снижает трудовые и финансовые затраты на контрольные (надзорные) мероприятия.¹

Выездная проверка начинается с «предъявления служебного удостоверения должностными лицами органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, обязательного ознакомления руководителя или иного должностного лица юридического лица, индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя с распоряжением или приказом руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля о назначении выездной проверки и с полномочиями проводящих выездную проверку лиц, а также с целями, задачами, основаниями проведения выездной проверки, видами и объемом мероприятий по контролю, составом экспертов, представителями экспертных организаций, привлекаемых к выездной проверке, со сроками и с условиями ее проведения».

Контролируемое лицо или его представитель обязаны предоставить контрольным (надзорным) органам, проводящим выездную проверку, документы, которые связаны с целью данного мероприятия. Также обязаны предоставить доступ на территорию, в сооружении, в помещении, где осуществляется предпринимательская деятельность контролируемого лица. Не должны препятствовать должностным лицам проводить осмотр транспортных средств и оборудования, используемого в предпринимательской деятельности контролируемых лиц.²

Статья 73 Федерального закона № 248-ФЗ, посвященная выездной проверке, не предусматривает обязанности проверяемых лиц предоставить

¹ Кучеренко А.В. Реализация законодательных норм, направленных на защиту прав субъектов предпринимательства при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. // Законность. 2016. № 10. С. 10.

² Ермолова О.Н. Система принципов правового регулирования предпринимательской деятельности в аспекте целей и функций права. // Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2017. № 1. С. 40.

инспектору доступ на территорию, в здания, строения, сооружения, помещения, к используемому оборудованию, подобным объектам, транспортным средствам и перевозимым ими грузам.

Но такой доступ предусмотрен в других выездных надзорных мероприятиях:

а) беспрепятственный доступ на объекты, а также во все служебные и специальные помещения при проведении выборочного контроля (ч. 8 ст. 69);

б) беспрепятственный доступ инспектора в здания, сооружения, помещения при проведении инспекционного визита (ч. 6 ст. 70);

в) беспрепятственный доступ инспекторам к территории, транспортным средствам и иным объектам, указанным в решении о проведении рейдового осмотра, а также ко всем помещениям (за исключением жилых помещений) при проведении рейдового осмотра (ч. 11 ст. 71);

К выездной проверке контрольными (надзорными) органами привлекаются эксперты, которые не состоят в гражданско-правовых и иных отношениях с контролируемым лицом. В Федеральном законе № 248-ФЗ дано определение: «Экспертом является не имеющий личной заинтересованности в результатах контрольного (надзорного) мероприятия, контрольного (надзорного) действия гражданин, не являющийся индивидуальным предпринимателем, имеющий специальные знания, опыт в соответствующей сфере науки, техники, хозяйственной деятельности и аттестованный в порядке, установленном Правительством РФ, в целях привлечения контрольным (надзорным) органом к осуществлению экспертизы».

В Федеральном законе № 248-ФЗ предусмотрено возмещение вреда, который возник при проведении специальных экспертиз. «В случае, если в ходе выездной проверки осуществлялся отбор проб (образцов) продукции (товаров) и не были выявлены нарушения обязательных требований к безопасности и (или) качеству продукции (товаров), влекущие риски

причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, а продукция (товары) не подлежит возврату вследствие утраты продукцией (товарами) потребительских свойств либо в соответствии с требованиями, установленными правилами продажи отдельных видов продукции (товаров), контрольный (надзорный) орган возмещает лицу, у которого она была изъята, стоимость утраченной продукции (утраченных товаров) за счет средств соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации (за исключением случаев проведения выездной проверки при осуществлении контроля и надзора в сфере обращения лекарственных средств, медицинских изделий, донорской крови, ее компонентов и биомедицинских клеточных продуктов). Случаи и порядок возмещения лицу стоимости утраченной продукции (утраченных товаров) в ходе выездной проверки устанавливаются Правительством Российской Федерации, если иное не установлено федеральным законом о виде контроля». Такого в Федеральном законе 294-ФЗ не предусматривалось. Но возникает другой вопросы: как быстро будет возмещаться ущерб? и как будет проходить сам процесс? Если процесс будет затянут и бюрократически сложным, то контролируемые лица не будут пользоваться данным правом.

Федеральный закон № 294 предусматривает норму в случае, когда контролируемое лицо отсутствует. Так, «в случае, если проведение плановой или внеплановой выездной проверки оказалось невозможным в связи с отсутствием индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя, руководителя или иного должностного лица юридического лица, либо в связи с фактическим неосуществлением деятельности юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем, либо в связи с иными действиями (бездействием) индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя, руководителя или иного должностного лица юридического лица, повлекшими невозможность проведения проверки, должностное лицо органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля составляет акт о невозможности проведения

соответствующей проверки с указанием причин невозможности ее проведения. В этом случае орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля в течение трех месяцев со дня составления акта о невозможности проведения соответствующей проверки вправе принять решение о проведении в отношении таких юридического лица, индивидуального предпринимателя плановой или внеплановой выездной проверки без внесения плановой проверки в ежегодный план плановых проверок и без предварительного уведомления юридического лица, индивидуального предпринимателя». Такой подход оправдан, так как проверки открыты, контролируемые лица своевременно информированы. Уклонение от проверок, является основанием для возникновения сомнений в ответственности контролируемого лица.¹

В Федеральном законе № 248-ФЗ не предусмотрен срок, в течение которого после составления акта о невозможности проведения соответствующего мероприятия можно провести повторную плановую или внеплановую проверку.

Согласно Федеральному закону № 294-ФЗ, срок выездной проверки не должен превышать 20 рабочих дней. В Федеральном законе № 248-ФЗ закреплены иные сроки. «Срок проведения выездной проверки не может превышать десять рабочих дней. В отношении одного субъекта малого предпринимательства общий срок взаимодействия в ходе проведения выездной проверки не может превышать пятьдесят часов для малого предприятия и пятнадцать часов для микропредприятия. Срок проведения выездной проверки в отношении организации, осуществляющей свою деятельность на территориях нескольких субъектов РФ, устанавливается отдельно по каждому филиалу, представительству, обособленному структурному подразделению организации или производственному объекту».

¹ Лаптев В.А. Подзаконные акты федерального уровня в системе норм, регулирующих предпринимательскую деятельность. // Юрист. 2015. № 23. С. 12.

Срок проведения выездной проверки может быть приостановлен уполномоченным должностным лицом на время, которое требуется для проведения экспертиз.¹

В связи с пандемией COVID–19 в Федеральном законе № 248-ФЗ предусмотрено взаимодействие контрольных (надзорных) органов с контролируруемыми лицами через аудио- или видеосвязь. Это пример того, как быстро должно меняться законодательство в связи с новыми реалиями жизни.

При выездной проверки соблюдается риск-ориентированный подход, что даёт возможность государству сэкономить финансовые и трудовые ресурсы, а с контролируемых лиц снимает излишнюю административную нагрузку.

В Федеральном законе № 248-ФЗ появились новые контрольно (надзорные) мероприятия: мониторинговая закупка, выборочный контроль, инспекционный визит, рейдовый осмотр.

В Федеральном законе № 294-ФЗ не было предусмотрено возмещения вреда контролируемым лицам в ходе проведения экспертиз во время выездной проверки. В Федеральном законе № 248-ФЗ данный пробел восполнен.

¹ Мицкевич Л.А. Современное состояние института государственного контроля (надзора) в сфере предпринимательской деятельности. // Государство и право. 2015. № 10. С. 42.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

За последние 30 лет существования Российской Федерации произошло много изменений в контрольно-надзорной деятельности государства. Был принят первый Федеральный закон № 134-ФЗ, который заложил правовые основы регулирования контрольно-надзорной деятельности, а так же определил общие принципы взаимоотношений государства и контролируемых лиц.

Однако он был не доработан, права и обязанности лиц в ходе государственного контроля (надзора) и муниципального контроля за осуществлением предпринимательской деятельности четко не отражались в законе.

В дальнейшем законодатель принял Федеральный закон № 294-ФЗ, в котором четко были определены права и обязанности лиц в сфере контроля (надзора) государства за предпринимательской деятельностью. Закон действует по сей день, но за время его действия в нем было много изменений и доработок, что привело к его низкой эффективности. Государственная власть начала проводить реформу в сфере контроля (надзора) государства.

С 1 ноября 2020 г. вступил в силу Федеральный закон «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» № 247-ФЗ, а с 1 июля 2021 г. вступает новый закон о государственном контроле (надзоре) № 248-ФЗ.

Реформа в сфере контрольной (надзорной) деятельности направлена на:

1) Создание новой системы обязательных требований, соответствующих современному уровню технологического и экономического развитию государства и риск-ориентированному подходу.

2) Определение детальных правил, относящихся к организации контрольно-надзорной деятельности государства.

Главная цель реформы повысить уровень безопасности и устранение избыточной административной нагрузки на субъекты предпринимательской

деятельности, что, в свою очередь, должно способствовать экономическому и социальному развитию государства.

В Федеральном законе № 248-ФЗ в отличие от Федерального закона № 294-ФЗ на первое место ставится профилактика выявленных нарушений в ходе контрольных (надзорных) мероприятий. Это должно способствовать снижению административной нагрузки на контролируемые лица.

Сущность контроля заключается в непрерывном действии широким кругом уполномоченных органов в отношении контролируемых лиц с целью обеспечения экономической и социальной безопасности государства (измерение и анализ результатов деятельности, выявление нарушений и принятие мер к их устранению и т.д.).

Сущность надзора заключается в осуществлении деятельности специальных органов, обладающих публичными властными полномочиями и механизмами воздействия на объекты, которые организационно не подчинены им, и не имеющих полномочий на вмешательство в процесс предпринимательской деятельности контролируемых лиц.

Сравнив принципы Федерального закона № 294-ФЗ и Федерального закона № 248-ФЗ пришли к выводу, что в новой системе принципов контрольно-надзорной деятельности государства не хватает принципов недопустимости взимания органами госконтроля (надзора), органами муниципального контроля с юридических лиц, индивидуальных предпринимателей платы за проведение мероприятий по контролю. Это обстоятельство может породить злоупотребления со стороны должностных лиц контрольных органов (коррупция). Также не хватает принципа: исключения избыточных и дублирующихся контрольных мероприятий как необходимого барьера для предотвращения излишнего давления на бизнес, что в итоге приведет к сложностям ведения предпринимательской деятельности.

Принципы Федерального закона № 248-ФЗ, по нашему мнению, не содержит приоритет риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

Так что одно из главных направлений реформы, риск-ориентированный подход к деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, не просматривается в полной мере, что в свою очередь отрицательно отразится на контрольных (надзорных) мероприятиях. А это в свою очередь повлечет административную нагрузку на контролируемых лиц.

Права и обязанности контрольных (надзорных) органов и их должностных лиц практически не изменились в Федеральном законе № 248-ФЗ. Однако для более эффективной реализации своих прав и обязанностей контрольными (надзорными) органами будет создан единый реестр видов федерального, регионального и муниципального контроля (надзора). Этот реестр несет информационную функцию, обеспечивает своевременной информацией контрольные (надзорные) органы.

Также больше не будет проводиться мониторинг эффективности государственных контрольных (надзорных) органов и муниципального контроля. Вместо этого будет проводиться оценка эффективности и результативности деятельности государственных контрольных (надзорных) органов и муниципального контроля отдельно по каждому виду контроля. Показатели данной оценки отразят реальный ущерб охраняемым законом ценностям. Не будут включаться в показатели количество наказанных лиц и размер штрафных санкций. Такой подход улучшит качество проводимых мероприятий по контролю (надзору).

Права и обязанности контролируемых лиц в Федеральном законе № 248-ФЗ остались практически те же. Однако, право контролируемых лиц на предоставление контрольным (надзорным) органам документов, которые не являются целью проверки, было исключено. Однако закреплено право, согласно которому контролируемое лицо при внеплановой проверке имеет

право получить информацию о сведениях, которые стали причиной контрольного (надзорного) мероприятия.

Таким образом, можно сделать вывод, что гарантии защиты прав контролируемых лиц в Федеральном законе № 248-ФЗ представлены в виде ограничений и запретов для инспектора, связанные с его полномочиями. Как результат контролируемое лицо будет себя чувствовать более защищенным от злоупотребления правом со стороны контрольных (надзорных) органов.

В ходе документарной проверки права и обязанности лиц в сфере контрольной (надзорной) деятельности государства особо не изменились. Однако, согласно Федеральному закону № 248-ФЗ контрольный (надзорный) орган при документарной проверке вправе истребовать дополнительные документы, получить письменное объяснение, провести экспертизу. Контролируемому лицу предоставляется право отсрочить предоставление документов по уважительной причине, если контрольный орган даст согласие.

В связи с пандемией COVID–19 в Федеральном законе № 248-ФЗ предусмотрено взаимодействие контрольных (надзорных) органов с контролируемыми лицами через аудио- или видеосвязь. Это пример того, как быстро должно меняться законодательство в связи с новыми реалиями жизни.

В ходе выездной проверки у должностного лица появилось право приостановить мероприятие на время проведения экспертиз. При этом сроки выездной проверки изменились, и зависят от объекта проверки.

При выездной проверке соблюдается риск-ориентированный подход, что даёт возможность государству сэкономить финансовые и трудовые ресурсы, а с контролируемых лиц снимает излишнюю административную нагрузку.

В Федеральном законе № 248-ФЗ появились новые контрольно (надзорные) мероприятия: мониторинговая закупка, выборочный контроль, инспекционный визит.

У контролируемых лиц появилось право на возмещения вреда в ходе проведения экспертиз.

На наш взгляд новая реформа существенно не изменит права и обязанности лиц в ходе государственного контроля (надзора) и муниципального контроля за осуществлением предпринимательской деятельности. Однако, в ходе реформы часть законодательства в сфере контроля (надзора) государства прекратит своё действие. Как это отразится на предпринимательской деятельности, покажет время.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

РАЗДЕЛ 1 НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ И ИНЫЕ
ОФИЦИАЛЬНЫЕ АКТЫ

- 1 Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
- 2 Федеральный закон «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» от 31 июля 2020 № 247-ФЗ // Русская газета. 2020. № 171.С. 25-36.
- 3 Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ // Русская газета. 2020. № 171 С. 36-62.
- 4 Федеральный закон «О полиции» от 07.02.2011 № 3-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900
- 5 Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ // СЗ РФ. 2008. № 52. Ст. 6249.
- 6 Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» от 8 августа 2001 г. № 134-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 33 Ст. 3436.
- 7 Распоряжение Правительства РФ «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016 - 2017 годы» от 01.04.2016 № 559-р. Официальный сайт Правительства РФ URL: <http://government.ru/docs/22472/> (дата обращения 05.03.2021)
- 8 Распоряжение Правительства РФ «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах» от 25.10.2005

- № 1789-р. Официальный сайт Правительства РФ URL: <http://government.ru/docs/> (дата обращения 05.04.2021)
- 9 Постановление Правительства РФ «Об уведомительном порядке начала осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности» от 16 июля 2009 года № 584 Официальный сайт Роспотребнадзор URL: <https://www.rospotrebnadzor.ru/documents/> (дата обращения 20.04.2021)
- 10 План мероприятий («дорожная карта») по реализации механизма «регулярной гильотины» от 29.05.2019 №4714п-П36 Официальный сайт Правительства РФ URL: <http://government.ru/news/36904/> (дата обращения 06.03.2021)

РАЗДЕЛ II ИСПОЛЬЗОВАННАЯ ЛИТЕРАТУРА

- 1 Алексеев, В.В. Государственный контроль и надзор в современной России / В.В. Алексеев, З.В. Вдовенко // Успехи в химии и химической технологии. 2015. № 5. С. 10–12.
- 2 Алехин, А.П. Административное право Российской Федерации: Учебник / А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов. М.: ИКД «Зерцало-М», 2016. 272 с.
- 3 Алхутова, Е.Ю. Актуальные вопросы организации прокурорского надзора за соблюдением прав предпринимателей при осуществлении муниципального земельного контроля / Е.Ю. Алхутова // Административное и муниципальное право. 2016. № 12. С. 974–978.
- 4 Астахова, М.А. Организационно-правовые основы государственного контроля (надзора) в сфере предпринимательской деятельности / М.А. Астахова // Безопасность бизнеса. 2016. № 3. С. 12–16.
- 5 Астахова, М.А. Формы защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) / М.А. Астахова // Безопасность бизнеса. 2017. № 1. С. 25–29.

- 6 Байтин, М.И. Сущность права (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков): монография / М.И. Байтин, М.: ООО ИД «Право и государство», 2005. 544 с.
- 7 Балашов, А.И. Предпринимательское право для экономистов: учебник и практикум / А.И. Балашов, В.Г. Беляков, М: Юрайт, 2017. 334 с.
- 8 Баринов, А.М. Коммерческое (предпринимательское) право: учебник. В 2-х томах. Том 2 / под ред. В.М. Попондопуло / А.М. Баринов, А.Ю. Бушев, О.А. Городов, М: Проспект, 2020. 640 с.
- 9 Батрова, Т.А. Предпринимательское право: учебное пособие / Т.А. Батрова, М: Инфра-М, 2015. 224 с.
- 10 Белых, В.С. Правовое регулирование предпринимательской деятельности в России / В.С. Белых, М: Проспект, 2017. 432 с.
- 11 Беляев, В.П. Контроль и надзор: проблемы разграничения / В.П. Беляев // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 4 (77). С. 199–207.
- 12 Богачкова, Л.Ю. Регулирование развития малого и среднего бизнеса в России: проблемы и решения / Л.Ю. Богачкова, А.А. Усачев // Вестник Волгоградского государственного университета. 2015. № 3 (32). С. 52–61.
- 13 Борисов, А.Н. Комментарий к Федеральному закону от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (постатейный) / А.Н. Борисов, М.: Юстицинформ, 2009. 272 с.
- 14 Бусыгин, А. В. Предпринимательство: учебник / А.В. Бусыгин. М.: ИНФРА-М, 2012. 608 с
- 15 Грачёва, Е.Ю. Финансовый контроль – подотрасль финансового права / Е.Ю. Грачёва // Финансовое право. 2002. № 2. С. 57–62.
- 16 Губин, Е.П. Предпринимательское право Российской Федерации: учебник / Е.П. Губин, М.: НОРМА, 2017. 996 с.

- 17 Демичев, А.А. Предпринимательское право: учебник / А.А. Демичев, М.В. Карпычев, А.И. Леонов, М: Форум, Инфра-М, 2015. 352 с.
- 18 Добрачев, Д.В. Актуальные проблемы судебной практики в сфере корпоративного и предпринимательского права / Д.В. Добрачев, М.: Инфотропик Медиа, 2018. 92 с.
- 19 Ершова, И.В. Предпринимательское право / И.В. Ершова, Р.Н. Аганина, Л.В. Андреева, М.: Проспект, 2021. 688 с.
- 20 Елфимова, Е.В. Вновь о контроле, надзоре и административной юрисдикции / Е.В. Елфимова, Д.В. Осинцев // Российский юридический журнал. 2015. № 4. С. 25–34.
- 21 Ермолова, О.Н. Система принципов правового регулирования предпринимательской деятельности в аспекте целей и функций права / О.Н. Ермолова // Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2017. № 1. С. 38–43.
- 22 Ершова, И.В. Предпринимательское право. Правовое сопровождение бизнеса: учебник для магистров / И.В. Ершова, Р.Н. Аганина, Е.А. Козина, М.: Проспект, 2020. 848 с.
- 23 Кабак, М.А. Русский язык в сфере российского права. Правовое регулирование предпринимательской деятельности: учебное пособие / М.А. Кабак, М: Проспект, 2018. 86 с.
- 24 Кархалев, Д.Н. Защита гражданских прав в предпринимательских отношениях / Д.Н. Кархалев // Законы России: опыт, анализ, практика. 2016. № 7. С. 49 - 54.
- 25 Корякин, В.М. Предпринимательское право в схемах: учебное пособие / В.М. Корякин, М: Проспект, 2019. 160 с.
- 26 Кудилинский, М.Н. Контроль как вид государственно-управленческой деятельности: к соотношению понятий «контроль», «надзор» / М.Н. Кудилинский // Социология и право. 2015. № 1 (27). С. 38–46.
- 27 Кучеренко, А.В. Реализация законодательных норм, направленных на защиту прав субъектов предпринимательства при осуществлении

- государственного контроля (надзора) и муниципального контроля / А.В. Кучеренко // Законность. 2016. № 10. С. 9–12.
- 28 Лаптев, В.В. Современные проблемы предпринимательского (хозяйственного) права. Предпринимательское право в XXI веке: преемственность и развитие / В.В. Лаптев, М. МЗ Пресс, 2002. 202 с.
- 29 Лаптев, В.А. Подзаконные акты федерального уровня в системе норм, регулирующих предпринимательскую деятельность / В.А. Лаптев // Юрист. 2015. № 23. С. 11 - 17.
- 30 Малько, А.В. Юридический энциклопедический словарь / А.В. Малько, М.: Проспект, 2021. 1136 с.
- 31 Мицкевич, Л.А. Современное состояние института государственного контроля (надзора) в сфере предпринимательской деятельности / Л.А. Мицкевич, А.Ф. Васильева // Государство и право. 2015. № 10. С. 41 - 42.
- 32 Морозов, Г.Б. Правовое регулирование предпринимательской деятельности: учебное пособие для академического бакалавриата / Г.Б. Морозов, М: Юрайт, 2017. 420 с.
- 33 Муравьев, А.И. Предпринимательство / А.И. Муравьев, А.М. Игнатъев, А.Б. Крутик, М.: Лань, 2018. 696 с.
- 34 Ноздрачев, А.Ф. Правовое регулирование государственного контроля: монография / отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М., 2012. 470 с.
- 35 Олейник, О.М. Формирование правовой определенности и стабильности в сфере государственного контроля (надзора) за бизнесом / О.М. Олейник // журнал «Закон». 2016. №11. С.21 – 25.
- 36 Панибратов, А.Ю. Введение в бизнес / А.Ю. Панибратов. М.: Издательство СПбГУ, 2017. 188 с.
- 37 Рубин, Ю.Б. Основы предпринимательства: учебник / Ю.Б. Рубин. М.: Синергия, 2016. 464 с.

- 38 Ручкина, Г.Ф. Предпринимательское право. Краткий курс: учебное пособие / под ред. Г.Ф. Ручкиной / Г.Ф. Ручкина, О.Н. Васильева, С.С. Дахненко, М: КноРус, 2019. 144 с.
- 39 Семенушкин, А.М. Правовые аспекты понятия субъектов малого и среднего предпринимательства / А.М. Семушкин // Предпринимательское право. 2016. № 4. С. 18 – 22.
- 40 Скворцова, Т.А. Предпринимательское право: учебное пособие / под ред. Т.А. Скворцовой / Т.А. Скворцова, М.Б. Смоленский, М.: Юстицинформ, 2014. 179 с.
- 41 Сутягин, В.Ю. Финансовая среда предпринимательства: учебное пособие / В.Ю. Сутягин, М.В. Беспалов, Р.Ю. Черкашнев, М.: ИНФРА-М, 2015. - 272 с.
- 42 Терновцов, А.В. Малый и средний бизнес получил реальную поддержку со стороны государства / А.В. Терновцов // Безопасность бизнеса. 2016. № 2. С. 45-50.
- 43 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.
- 44 Фролов, Б.М. Объект осуществления государственного контроля и государственного надзора как основной критерий их разграничения / Б.М. Фролов // Административное право и процесс. 2016. № 7. С. 63–67.
- 45 Фрумина, С. Государственное финансовое регулирование деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации / С. Фурмина // Финансовая жизнь. 2016. № 3. С. 15–21.
- 46 Череданова, Л.Н. Основы экономики и предпринимательства: Учебник / Л.Н. Череданова. М.: ИЦ Академия, 2013. 224 с.

- 47 Черкашин, Е.Ю. Реформа в области государственного контроля и надзора в рамках приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности» / Е.Ю. Черкашин, А.А. Жигунов // Молодой ученый. 2018. №3. С. 149-153.
- 48 Чернецкая, О.Н. Эволюция института государственного контроля в Российском государстве в парадигме развития общественного самосознания / О.Н. Чернецкая // История государства и права. 2012. № 24. С. 28–31
- 49 Шаблова, Е.А. Актуальные проблемы гражданского и предпринимательского права: учебное пособие для бакалавриата и магистратуры / Е.А. Шаблова, М: Юрайт, 2017. 94 с.
- 50 Шишкин, С.Н. Государственная поддержка предпринимательской деятельности как специфическая форма государственного регулирования экономики / С.Н. Шишкин // Предпринимательское право. 2011. № 4. С. 29 - 32.