

А. И. Гурин*

О новых процедурах защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении контроля и надзора

Процедуры защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении контроля и надзора представляют собой разновидность административных процедур. Несмотря на то, что с принятием и введением в практику административных регламентов понятие «административные процедуры» в правовых актах используется все чаще, нормативного определения данной категории до настоящего времени нет. Это обстоятельство отрицательно сказывается как на процессе правотворчества, так и практике правоприменения.

Достаточно обратить внимание на отсутствие однозначного понимания административных процедур даже в редакциях одного и того же постановления правительства. Так, согласно пункту 3 Постановления Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. № 679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг»¹ административные регламенты определяют сроки и последовательность действий (административные процедуры) федерального органа исполнительной власти. Таким образом, из содержания данного пункта следует, что под административной процедурой понимаются сроки и последовательность действий федерального органа исполнительной власти.

Пункт 2 этого же Постановления Правительства РФ, но в редакции Постановлений Правительства РФ от 29 ноября 2007 г. № 813, от 4 мая 2008 г. № 331 закрепляет положение, что административный регламент устанавливает сроки и последовательность административных процедур и административных действий федерального органа исполнительной власти.

По нашему мнению, действующую редакцию Постановления Правительства РФ «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» в отношении административных процедур следует признать неудачной и подлежащей приведению в соответствие с научной мыслью по данному вопросу.

Процедура (от лат. *procedo* — продвигаюсь) — это: 1) составная часть операции, процесса; 2) официально установленный, предусмотренный правилами способ и порядок действий при осуществлении, ведении дел².

Исходя из данного определения процедуры можно сделать вывод, что административная процедура должна охватывать вопросы, связанные с тем, что должно послужить началом совершения действий, кто должен эти действия проводить, как собирать информацию, каковы сроки, в течение которых должны быть произведены определенные действия, и каким образом можно добиться пересмотра или отмены первоначального решения.

* Заместитель начальника кафедры специальных дисциплин Самарского филиала Саратовского юридического института МВД России, кандидат юридических наук.

¹ Собрание законодательства РФ. 2005. № 47. Ст. 4933.

² См.: Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. Современный экономический словарь. М., 2006.

В научной литературе сформулировано следующее определение административной процедуры. Административная процедура — это нормативно урегулированная, ориентированная на достижение конкретного результата документируемая деятельность различных субъектов (по крайней мере, один из которых является государственным, муниципальным органом или должностным лицом), состоящая из последовательно сменяющих друг друга актов поведения (этапов, стадий процедуры), в ходе которой реализуется их компетенция, применяются нормы различных отраслей права и принимаются различные правовые акты управления (как промежуточные, так и окончательные). По содержанию данная деятельность не связана ни с судебным рассмотрением споров о субъективном публичном праве, ни с применением мер административного принуждения¹.

Рассмотрим отдельные элементы административной процедуры защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, которые в последнее время подверглись определенным изменениям.

В настоящее время принят Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»² (далее — Федеральный закон № 294-ФЗ), который регламентирует процедуры проведения государственного и муниципального контроля юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, а также защищает их права при осуществлении контрольных мероприятий. Указанный Закон вступил в силу 1 июля 2009 г. (за исключением отдельных положений).

Принятие данного Федерального закона явилось логическим завершением деятельности государственных органов по реализации Указа Президента РФ от 15 мая 2008 г. № 797 «О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности»³. Целью Указа ставилось создание более эффективного механизма контроля за деятельностью предприятий, упорядочение работы контролирующих органов и более жесткая регламентация самой процедуры проведения ими различных проверок.

Отметим, что под действие вновь принятого Закона не подпадают действия государственных органов при проведении оперативно-розыскных мероприятий, производстве дознания, проведении предварительного следствия, осуществлении прокурорского надзора и правосудия, проведении административного расследования, финансового контроля и финансово-бюджетного надзора, налогового контроля, валютного контроля, контроля на финансовых рынках, банковского надзора, расследовании причин возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний или отравлений, несчастных случаев на производстве, осуществлении государственного контроля в пунктах пропуска через Государственную границу Российской

¹ См.: *Никольская А. А.* Административные процедуры в системе публичного управления (проблемы административно-правового регулирования) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2007. С. 9.

² Собрание законодательства РФ. 2008. № 52. Ст. 6249.

³ Собрание законодательства РФ. 2008. № 20. Ст. 2293.

Федерации. Закон касается лишь проведения процедур пожарного надзора, санэпиднадзора, технадзора и т. д.

Анализ содержания Федерального закона № 294-ФЗ позволяет сделать вывод о наличии серьезных изменений в законодательстве, регламентирующем административные процедуры в области осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. Так, в соответствии со ст. 9 плановые проверки могут проводиться не чаще, чем раз в три года на предмет соблюдения юридическим лицом в процессе осуществления деятельности установленных обязательных требований. Организация может попасть в план проверки по истечении трехлетнего срока со дня ее государственной регистрации, со дня окончания последней плановой проверки. По любому из этих оснований в организации может быть проведена плановая проверка, о чем инспектируемое лицо уведомляется не позднее чем в течение трех дней до начала проверки.

Исключение сделано для лиц, осуществляющих деятельность в социальной сфере, а также в сферах здравоохранения и образования: их можно проверять более одного раза в три года.

Федеральным законом № 294-ФЗ предусматривается обязанность органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля по составлению ежегодных планов проведения проверок. При этом контролирурующие органы обязаны обеспечить общедоступность ежегодного плана проверок, в том числе путем размещения его в сети Интернет на официальном сайте.

С 2010 г. на основании информации контролирующих органов Генеральной прокуратурой Российской Федерации будет формироваться ежегодный сводный план проверок, который также будет размещаться в сети Интернет на официальном сайте Генеральной прокуратуры РФ.

В настоящее время согласно п. 4 ст. 7 Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)»¹ (далее – Федеральный закон № 134-ФЗ) плановые проверки в отношении вышеназванных субъектов государственного контроля должны проводиться не более чем один раз в два года.

Ослабление контроля, вызванное сокращением количества проверок, может привести к потере качества. В связи с этим отдельными авторами предлагается сократить не все проверки, а лишь сопутствующие: пожарный надзор, санитарно-эпидемиологический и т. п. Количество проверок основной деятельности оставить на прежнем уровне².

Существенно изменился порядок проведения внеплановых проверок. Внеплановые проверки могут проводиться в любое время на предмет соблюдения юридическим лицом установленных обязательных требований, а также выполнения предписаний органов государственного контроля (надзора). Очевидно, что для внеплановой проверки нужны более веские причины, чем для проведения планового контроля. В частности, основанием для проведения внеплановой проверки является истечение срока исполнения лицом ранее выданного предписания об устранении выявленного

¹ Собрание законодательства РФ. 2001. № 33. Ст. 3436.

² См.: Иванова В., Свечкопалова Г., Руденко О., Токманцева И., Чураенко Т., Юшкина Т. Доверяй и реже проверяй. Дмитрий Медведев предлагает сократить проверки малого бизнеса // Фармацевтический вестник. 2008. № 21.

нарушения. Другая причина заключается в поступлении от граждан, юридических лиц или органов местного самоуправления информации о фактах нарушения прав потребителей (в случае обращения граждан, права которых нарушены). Анонимные заявления, а также обращения, не содержащие сведений о перечисленных выше нарушениях, не могут служить основанием для проведения внеплановой проверки.

Несомненной новацией в области осуществления государственного контроля (надзора) согласно положениям Федерального закона № 294-ФЗ является проведение выездной внеплановой проверки юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, относящихся в соответствии с законодательством Российской Федерации к субъектам малого или среднего предпринимательства, после согласования с органом прокуратуры. Таким образом, органы прокуратуры приобретают дополнительные полномочия в области осуществления государственного контроля (надзора), а юридические лица и индивидуальные предприниматели — существенные гарантии защиты своих прав.

Согласно пункту 5 статьи 7 действующего Федерального закона № 134-ФЗ органы государственного контроля (надзора) проводят внеплановые мероприятия в случаях:

1) проверки исполнения предписания об устранении нарушений, выявленных при осуществлении планового мероприятия по контролю;

2) получения информации от юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, органов государственной власти о возникновении аварийных ситуаций, об изменениях или о нарушениях технологических процессов, а также о выходе из строя сооружений, оборудования, которые могут непосредственно причинить вред жизни, здоровью людей, окружающей среде и имуществу граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей;

3) возникновения угрозы здоровью и жизни граждан, загрязнения окружающей среды, повреждения имущества, в том числе в отношении однородных товаров (работ, услуг) других юридических лиц и (или) индивидуальных предпринимателей;

4) обращения граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей с жалобами на нарушения их прав и законных интересов действиями (бездействием) иных юридических лиц и (или) индивидуальных предпринимателей, связанные с невыполнением ими обязательных требований, а также получения иной информации, подтверждаемой документами и иными доказательствами, свидетельствующими о наличии признаков таких нарушений.

Федеральным законом № 294-ФЗ все проверки в зависимости от предмета и места проведения разделены на документарные и выездные. Как документарная, так и выездная проверки могут быть проведены в ходе проведения и плановых, и внеплановых проверок.

Документарная проверка — мероприятие, в котором проверяемый субъект непосредственно не участвует. Должностные лица контролирующих органов проверяют как документы, в которых содержатся общие сведения о деятельности организации, так и документы, содержащие информацию о соответствии обязательным требованиям в сфере их деятельности.

В случае недостаточности документов или сведений в них контролирующие органы имеют право требовать у организации представления дополнительных документов. Если же и после получения дополнительной

информации будут обнаружены нарушения в документах, то проверяемый субъект может быть подвергнут выездной проверке.

Выездные проверки проводятся только в случае, если при документарной проверке не представляется возможным:

1) удостовериться в полноте и достоверности сведений, содержащихся в документах юридического лица, индивидуального предпринимателя;

2) оценить соответствие деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя обязательным требованиям без проведения соответствующего мероприятия по контролю.

Срок проведения обоих видов проверок не может превышать 20 рабочих дней (в ныне действующем законе – 30 дней), а плановая выездная проверка не может превышать 50 часов для малого предприятия и 15 часов для микропредприятия¹.

Важным нововведением Федерального закона № 294-ФЗ является то, что результаты проверки, проведенной проверяющим органом с грубым нарушением административной процедуры организации и проведения проверок, не могут служить доказательствами нарушений, допущенных подконтрольным субъектом, и подлежат отмене вышестоящим органом государственного контроля (надзора) или судом на основании заявления юридического лица, индивидуального предпринимателя. Перечень грубых нарушений установлен в ч. 2 ст. 20 Федерального закона № 294-ФЗ. К ним, в частности, относятся отсутствие оснований проведения проверки, нарушение сроков и времени проведения проверки, нарушение процедуры оформления проверки и т. п.

Вышеизложенное позволяет сделать вывод, что все предусмотренные обновленными административными процедурами меры будут способствовать сокращению количества проверок малого и среднего предпринимательства, установлению порядка организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля, а также порядка взаимодействия указанных органов при организации и осуществлении проверок.

Кроме того, имеются веские основания утверждать, что реализация Федерального закона № 294-ФЗ потребует корректировки нормативных правовых актов, на основании которых органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля осуществляют контрольно-надзорную деятельность, а система и структура данных органов и их административно-правовой статус подвергнутся значительным преобразованиям. Указанную работу необходимо будет провести до 1 июля 2009 г., т. е. срока вступления Федерального закона № 294-ФЗ в действие.

Рассмотрим еще один аспект Федерального закона № 294-ФЗ. Для проверяемых лиц важной является статья 3, устанавливающая принципы защиты прав юридических лиц, из которых должны исходить контролеры в ходе проверок. К основным принципам относятся:

1) преимущественно уведомительный порядок начала осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности;

¹ В соответствии с подп. 2 п. 1 ст. 4 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в РФ» малыми предприятиями признаются фирмы, численность работников которых не превышает 100 человек, а микропредприятиями – 15 человек.

2) презумпция добросовестности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей;

3) открытость и доступность для юридических лиц, индивидуальных предпринимателей нормативных правовых актов и иной информации об организации и осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля;

4) проведение проверок в соответствии с полномочиями органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, их должностных лиц и другие.

Принцип преимущественного уведомительного порядка начала осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности является новым в правовой базе предпринимательской деятельности. Преимущества уведомительного порядка начала осуществления деятельности по сравнению с разрешительными правилами открытия бизнеса очевидны. Организация, воспользовавшаяся данным правом, сможет сэкономить время и деньги, которые могут потребоваться на получение различных разрешений, препятствующих развитию бизнеса.

Административной процедурой, закрепленной Федеральным законом № 294-ФЗ, внедряется преимущественно уведомительный порядок начала предпринимательской деятельности путем установления обязанности направления всеми юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями до начала осуществления предпринимательской деятельности (отдельных видов деятельности) уведомления о начале предпринимательской деятельности и о соответствии обязательным требованиям, предъявляемым к данному виду деятельности законодательством.

Согласно статье 2 Федерального закона № 294-ФЗ уведомлением о начале осуществления предпринимательской деятельности признается документ, который представляется зарегистрированным юридическим лицом и индивидуальным предпринимателем в уполномоченный орган и посредством которого юридическое лицо и индивидуальный предприниматель сообщают о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности и ее соответствии обязательным требованиям. Уведомление о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности представляется юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти после государственной регистрации и постановки на учет в налоговом органе до начала фактического выполнения работ или предоставления услуг.

Уведомлению о начале предпринимательской деятельности подлежит деятельность в следующих сферах: оказание гостиничных услуг, а также услуг по временному размещению и проживанию; оказание бытовых услуг населению; оказание услуг общественного питания, осуществляемых через объекты организации общественного питания; розничная торговля; оптовая торговля; коммерческая перевозка пассажиров автомобильным транспортом вместимостью не более 20 человек (за исключением случая, если указанная деятельность осуществляется для обеспечения собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя); коммерческая перевозка автомобильным транспортом грузов свыше 2,5 тонны (за исключением случая, если указанная деятельность осуществляется для обеспечения собственных нужд); текстильное и швейное производство; производство одежды; производство кожи, изделий из кожи и производство обуви; обработка древесины и производство изделий из дерева и пробки,

кроме мебели; издательская и полиграфическая деятельность; деятельность, связанная с использованием вычислительной техники и информационных технологий.

Форма и порядок оформления уведомлений о начале предпринимательской деятельности утверждаются Правительством Российской Федерации.

Ответственность за соответствие уведомления действительности и за соблюдение заявляемых требований несет сам заявитель согласно российскому законодательству.

Однако в соответствии с пунктом 5 статьи 8 Федерального закона № 294-ФЗ уведомление о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности представляется юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти после государственной регистрации и постановки на учет в налоговом органе до начала фактического выполнения работ или предоставления услуг. При этом изменений в Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»¹, предусматривающих сокращение видов деятельности, для осуществления которых требуется получение лицензии, не вносилось.

Таким образом, Федеральным законом № 294-ФЗ уведомительный порядок введен не вместо регистрационного и разрешительного, а наряду с ними, что в корне искажает идею Указа Президента РФ от 15 мая 2008 г. № 797 «О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности». Так, в подпункте «а» п. 1 данного Указа Правительству поручалось разработать и внести в Государственную Думу проекты федеральных законов, предусматривающих преимущественно уведомительный порядок начала предпринимательской деятельности, сокращение количества разрешительных документов, необходимых для ее осуществления.

В реальности к объему разрешительных документов прибавилась необходимость уведомлять уполномоченный Правительством Российской Федерации в соответствующей сфере федеральный орган исполнительной власти. Хотя в п. 3 ст. 8 Федерального закона № 294-ФЗ установлен запрет на предъявление требований о получении юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями разрешений, заключений и иных документов, выдаваемых органами государственной власти, органами местного самоуправления, для начала осуществления предпринимательской деятельности, общее количество документов, необходимых для осуществления предпринимательской деятельности, не сократилось, а наоборот, увеличилось.

В заключение отметим, что оценить эффект от изменений, внесенных в процедуры защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении контрольно-надзорной деятельности, позволит только практика применения нового закона. Для лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью, новый закон имеет большое значение, поскольку отношения, им урегулированные, вплотную касаются каждого субъекта предпринимательской деятельности — юридического лица или индивидуального предпринимателя. От правильного понимания и толкования предпринимателями положений рассматриваемого Федерального закона во многом зависит, смогут ли они эффективно осуществлять защиту своих прав, а в случае необходимости противостоять неправомерным действиям должностных лиц проверяющих органов.

¹ Собрание законодательства РФ. 2001. № 33. Ст. 3430.