О законодательных новеллах в регулировании контрольно-надзорной деятельности

Жердева Ирина Николаевна
Zherdeva Irina Nikolaevna
Магистрант
Master's Degree
student
ФГКОУВО Академия Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

В статье рассмотрены новеллы в законодательстве о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, вступившие в законную силу 1 января 2017 года. Конкретизированы нормы Федерального закона от 26.12.2008 N 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Ключевые слова: индивидуальные предприниматели, государственный и муниципальный контроль, юридические лица, предпринимательская деятельность.

Важную роль в установлении оптимального взаимодействия предпринимательства и государства играет Создание действенных механизмов государственной охраны и защиты прав предпринимателей, направленных на обеспечение развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации. Общеизвестно, что только уверенный в завтрашнем дне предприниматель сможет в полном объёме выполнять публичные функции, что, несомненно, благоприятным образом отразится на установлении баланса во взаимодействии с субъектами публичной власти.

Как отмечает В.И. Крусс, «предпринимательство в его аутентичной — частнопредпринимательской версии не стало по-настоящему определяющей, бюджетообразующей предпринимательской практикой, выражающей идею свободного индивидуального использования российскими гражданами своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (ч. 1 ст. 34 Конституции РФ)». [1]

Важным шагом в развитии законодательства Российской Федерации в сфере государственного контроля (надзора) и муниципального контроля стало принятие Федерального закона от 03.07.2016 № 277-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее — Закон № 277-ФЗ), которые существенно изменили порядок осуществления контрольно-надзорной деятельности.

Так, Законом № 277-ФЗ конкретизированы перечисленные в статье 10 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее — Закон № 294-ФЗ) основания проведения внеплановых проверок. С 01.01.2017 в их перечень включено поступление в орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля (далее — орган контроля) заявления от хозяйствующего субъекта о предоставлении правового статуса, специального разрешения (лицензии) на право осуществления отдельных видов

деятельности или разрешения (согласования) на осуществление иных юридически значимых действий (пункт 1.1 части 2 статьи 10 Закона № 294-ФЗ). Данная норма распространяет на «предлицензионные» проверки нормы Закона № 294-ФЗ, включая необходимость их учета в едином реестре проверок.

Законодательной новеллой стало также и то, что проверки по фактам нарушения прав потребителей теперь могут проводиться лишь в случае обращения в орган, осуществляющий федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей, граждан, права которых нарушены, при условии, что заявитель обращался за защитой (восстановлением) своих нарушенных прав к субъекту предпринимательства и такое обращение не рассмотрено либо оставлено без удовлетворения (подпункт «в» пункта 2 части 2 статьи 10 Закона № 294- ФЗ).

Для видов государственного контроля (надзора), основанных на рискориентированном подходе, Законом № 277-ФЗ установлено дополнительное основание для внеплановой проверки, проведение которой возможно только по согласованию с прокурором, — выявление при проведении мероприятий без взаимодействия с хозяйствующими субъектами индикаторов риска (параметров их деятельности, соответствие которым или отклонение от которых является основанием для внеплановой проверки).

Ранее предусмотренные подпунктами «а» и «б» пункта 2 части 2 статьи 10 Закона № 294-ФЗ основания внеплановых проверок (поступление обращений, информации о причинении вреда охраняемым ценностям, чрезвычайной ситуации природного и техногенного характера или об угрозе наступления данных негативных последствий) дополнены новым источником таких сведений — анализом результатов мероприятий по контролю без взаимодействия с хозяйствующим субъектом. Для должностного лица контролирующего органа установлена обязанность предварительного рассмотрения (предварительной проверки) данной информации для восполнения недостающих данных, учета результатов рассмотрения ранее поступивших подобных обращений и проведенных мероприятий по контролю с составлением мотивированного представления. Процедура предварительной проверки определена частью 3.2 статьи 10 Закона № 294-ФЗ.

Частью 3 статьи 10Закона № 294-ФЗ также предусмотрено, что при сомнении в авторстве обращения должностное лицо органа контроля обязано принять разумные меры к установлению обратившегося лица. Электронные обращения могут служить основанием для проверки при условии поступления посредством информационно-коммуникационных технологий с обязательной авторизаций.

Стоит отметить, что в научной литературе в настоящее время прослеживается тенденция разграничения понятий «защита» и «охрана» субъективного права. Термин «охрана» означает в большей степени деятельность, обеспечивающую нормальную реализацию субъективных прав за счёт принятия профилактических мер для сохранения, адекватного функционирования механизма реализации прав. Понятие «защита» связано с деятельностью, осуществляемой в случае нарушения субъективных прав и направленной на восстановление нарушенного права. Н.В. Витрук, разграничивая данные понятия по содержанию, также отмечает, что «защита — это деятельность, направленная на устранение препятствий в осуществлении прав и свобод и на борьбу со злоупотреблением правом. Охрана включает в своё содержание и профилактическую деятельность. Она проводится с целью обеспечения реального, наиболее полного и всестороннего осуществления прав и свобод личности».

Закон № 277-ФЗ, подтверждая вышесказанное, также нацелен на усиление профилактической направленности контрольно-надзорной деятельности, что, в том числе, подтверждается наложением на органы контроля функций по утверждению программ

профилактики нарушений, информированию хозяйствующих субъектов по вопросам соблюдения обязательных требований. Кроме того, Закон № 277-ФЗ внедряет новые элементы риск-ориентированного подхода к организации. Конкретизированы вопросы организации и проведения мероприятий по контролю без взаимодействия с проверяемыми, а также использования проверочных листов, который представляет собой список контрольных вопросов.

Проверочные листы разрабатываются органом контроля в соответствии с общими требованиями, определенными постановлением Правительства Российской Федерации от 13.02.2017 № 177 «Об утверждении общих требований к разработке и утверждению проверочных листов (списков контрольных вопросов)», и включают в себя перечни вопросов, ответы на которые однозначно свидетельствуют о соблюдении или несоблюдении хозяйствующим субъектом обязательных требований, составляющих предмет проверки. Утвержденные формы проверочных листов подлежат опубликованию на официальных интернет-сайтах контролирующих органов.

Там же должны размещаться перечни нормативных правовых актов или их отдельных частей, содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых является предметом каждого вида государственного контроля (надзора), тексты соответствующих нормативных правовых актов, а также ежегодные обобщения практики осуществления в соответствующей сфере контрольно-надзорной деятельности с указанием типичных нарушений и рекомендаций по их предупреждению, индикаторы риска нарушения обязательных требований (статья 8.2 Закона № 294-ФЗ).

Кроме того, статьей 8.3 Закона № 294-ФЗ установлены перечень и порядок проведения мероприятий по контролю без взаимодействия с проверяемым субъектом, по результатам которых должностное лицо органа контроля вправе принимать меры по пресечению выявленных нарушений, инициировать внеплановую проверку, а также направлять предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований.

Стоит отметить, что Постановлением Правительства Российской Федерации от 10.02.2017 № 166 утверждены Правила составления и направления предостережения, подачи возражений и их рассмотрения, уведомления об исполнении предостережения.

Новеллой в законодательном регулировании стало и то, что Законом № 277-ФЗ введен правовой институт контрольной закупки, представляющей собой мероприятие по контролю, в ходе которого органом контроля осуществляются действия по созданию ситуации для совершения сделки в целях проверки соблюдения хозяйствующим субъектом обязательных требований при продаже товаров, выполнении работ, оказании услуг потребителям (статья 16.1 Закона № 294-ФЗ). Особенности организации и проведения контрольной закупки, а также учета информации о ней в едином реестре проверок будут установлены Правительством Российской Федерации.

В новой редакции Закона № 294-ФЗ уточнены способы и срок уведомления юридического лица, индивидуального предпринимателя о проведении проверки (часть 12 статьи 9, часть 16 статьи 10), запрещено истребование у них документов и (или) информации до даты начала проверки (часть 9 статьи 15), а при выездном мероприятии по контрою — истребование материалов, ранее предоставленных в ходе документарной проверки (часть10 статьи 11), определен порядок действий органа контроля при невозможности проведения проверки (составление акта, проведение в течение 3 месяцев плановой или внеплановой проверки без предварительного уведомления) (часть 7 статьи 12).

Обобщая анализ изменений законодательства в 2017 году, регулирующих деятельность при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, можно сделать вывод о ряде позитивных нововведений, к которым относятся: во-первых, упорядочение процедур проведения проверок и мероприятий по контролю, проводимых в отдельных сферах экономической

деятельности; во-вторых, законодательное закрепление механизма перехода на риск-ориентированную модель организации государственного контроля (надзора).

Между тем, стоит отметить, что правовое регулирование осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля по-прежнему находится лишь в частично систематизированном состоянии. Актуальной проблемой остается то, что базовая роль Федерального закона № 294-ФЗ сопровождается полным или частичным выведением из под его действия значительного числа направлений и видов контрольно-надзорной деятельности. Так, положения отраслевых законов, зачастую, представляют собой исключения и дополнения к нормам Федерального закона 294-ФЗ, что затрудняет понимание правового регулирования — в какой части применяется базовый федеральный закон, а в какой части — положения отраслевых законов. Таким образом, законодательное закрепление единого регулирования контрольно-надзорной деятельности, в том числе, порядка организации и проведения проверок, является единственным верным направлением в решении данной проблемы.

Литература:

1. Крусс В.И. Конституционные основания, формы и пределы участия российского государства в экономической практике // Ученые записки юридического факультета. Вып. 12 (22) / под ред. А.А. Ливеровского. СПб.: Издательство Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов, 2008. С. 126;
2. Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ (ред. от 01.05.2017) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» «Собрание законодательства РФ», 29.12.2008, N 52 (ч. 1), ст. 6249;
3. Федеральный закон от 03.07.2016 N 277-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» «Собрание законодательства РФ», 04.07.2016, N 27 (Часть I), ст. 4210;
4. Постановление Правительства РФ от 13.02.2017 N 177 «Об утверждении общих требований к разработке и утверждению проверочных листов (списков контрольных вопросов)». «Собрание законодательства РФ», 27.02.2017, N 9, ст. 1359.