

УДК 342.97

**ФОРМИРОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
О ЗАЩИТЕ ПРАВ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ
И ИНДИВИДУАЛЬНЫХ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ
ПРИ ПРОВЕДЕНИИ МЕРОПРИЯТИЙ ПО КОНТРОЛЮ (НАДЗОРУ)**

Д. И. Атласов

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 15 января 2011 г.

Аннотация: *рассматривается формирование законодательства, связанного с проведением мероприятий по контролю (надзору). Особое внимание уделяется вопросу о защите прав юридического лица и индивидуального предпринимателя при проведении мероприятий по контролю (надзору).*

Ключевые слова: *защита прав юридического лица и индивидуального предпринимателя, мероприятия по контролю, административный барьер.*

Abstract: *the author pays attention to the formation of legislation concerned with realization control and supervision activities. The special attention is given to problems of protection of rights of individual businessman and juridical person during control and supervision activities.*

Key words: *protection of rights of individual businessman and juridical person, control and supervision activities, administrative barrier.*

Переход к рыночным отношениям привел к разрушению общей социальной стабильности российского общества. Одна из приоритетных задач в этот период – создание благоприятных условий для развития и стимулирования трудовой деятельности, развития различных форм предпринимательства. Особенно это стало заметно в период затяжного экономического кризиса, где необходимость развития предпринимательского сегмента рынка стоит достаточно остро. В этой ситуации наиболее стабильными и защищенными оказались крупные предприятия и корпорации, которые имеют достаточно средств для стабилизации своего положения на рынке. При этом необходимо учитывать, что в экономике даже в самых высокоразвитых странах, где имеются громадные предприятия и корпорации, казалось бы, монополизировавшие целые секторы общественного производства, основная масса валового продукта создается большим количеством малых и средних предприятий. Они являются гарантом гибкости и динамичности экономики, мощным средством постоянной корректировки и сохранения структуры воспроизводства, удовлетворяющей потребности населения в работе, заработной плате, социальных услугах.

Приоритетная стратегическая цель России в настоящее время включает в себя преодоление кризиса и дальнейшее развитие экономики и, следовательно, поднятие социальных стандартов до лучших европейских

и мировых образцов¹. Именно создание благоприятных экономических условий развития бизнеса – одна из составных частей в решении социально-экономических проблем страны. Всё это достигается не только экономическими рычагами. В условиях кризиса становится очевидным, что развитие предпринимательства невозможно без умеренного государственного регулирования и защиты со стороны государства.

В настоящее время, несмотря на экономический кризис, когда необходимо потуже затянуть пояса, государство всё больше внимания уделяет непосредственно поддержке и защите малого и среднего бизнеса. Так, в 2009 г. на поддержку малого предпринимательства из федеральной казны было выделено 10,5 млрд рублей. Причем формы поддержки бизнеса могут быть различны: это и гарантийные фонды, и субсидирование процентных ставок по кредитам для малого бизнеса, и строительство технопарков, и поддержка инновационного бизнеса.

На малый и средний бизнес сейчас как никогда возлагаются серьезные надежды. В условиях изменения экономической конъюнктуры он способен быстро перестраиваться и заполнять рынок востребованной продукцией или услугами. Деятельность малых и средних предприятий ориентирована в наибольшей степени на удовлетворение местных нужд, на развитие региона и решение социально-экономических проблем на местах.

Это осознают и власти Воронежской области. Поэтому, несмотря на 10-миллиардное сокращение в 2009 г. доходов в областной бюджет, на поддержке малого бизнеса здесь решили не экономить. Так, по словам руководителя отдела по развитию предпринимательства Владимира Алферова, финансирование областной целевой программы «Развитие малого и среднего предпринимательства» предполагается увеличить с 32 до 74 млн рублей. Если раньше из бюджета субсидировали процентную ставку по кредитам только тем предприятиям, которые работали на экспорт, то в этом году право на такого рода поддержку будут иметь все, кто создает новые рабочие места².

Законодательно всё это находит отражение в Федеральном законе от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»³, а непосредственно в Воронежской области был принят Закон Воронежской области от 12 марта 2008 г. № 4-ОЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Воронежской области».

Однако никакая поддержка не сможет оказать существенного позитивного влияния на положение юридических лиц и индивидуальных предпринимателей без снижения административного барьера, выраженного в контроле и надзоре за их деятельностью.

¹ Бондарь А. Хватит пугаться кризиса – пора работать // Рос. газ. Федеральный выпуск. 2009. 27 февр.

² Бухарова О. Плечо для «малышей» // Российская бизнес-газета. 2009. 27 янв.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 31. Ст. 4006.

Вопросы государственного контроля и надзора всегда были и остаются актуальным, так как, с одной стороны, без контрольно-надзорных полномочий невозможно реализовать функцию государственного управления – неотъемлемую составляющую государственной власти, с другой стороны, невозможно обеспечить и защитить права граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Вот почему защита и охрана прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора), так же, как и своевременное устранение выявленных нарушений и применение соответствующих мер юридического воздействия в отношении нарушителей, напрямую зависят от эффективной реализации органами государственной власти предоставленных им полномочий.

Основополагающий нормативный правовой акт, который был направлен на защиту прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации государственного контроля (надзора), был принят в 2001 г. Речь идет о Федеральном законе от 8 августа 2001 г. № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)»⁴ (далее – Закон № 134-ФЗ). В России закон такого типа, вносящий существенные коррективы в работу органов исполнительной власти при осуществлении ими государственно-властных полномочий, был принят впервые. Указанный Федеральный закон был направлен на защиту прав хозяйствующих субъектов при проведении органами государственной власти государственного контроля. Впервые на законодательном уровне были закреплены основные принципы защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля и надзора; основные требования и ограничения к организации и проведению мероприятий по контролю; ответственность органов государственного контроля и их должностных лиц при проведении контрольных мероприятий⁵.

Закон, состоящий всего из 18 статей, стал реальным гарантом прав хозяйствующих субъектов. Об этом свидетельствует судебная и административная практика, которая показывает, что число жалоб на вынесенные органами государственного контроля и их должностными лицами постановления по делам об административных правонарушениях во много раз возросло⁶. В большинстве случаев по административным делам, связанным с нарушением положений Закона № 134-ФЗ, суды принимают сторону заявителя. И немаловажную роль в этом сыграл не только принятый Закон № 134-ФЗ, но и закрепленный в Кодексе Российской Фе-

⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 33. Ст. 3436.

⁵ Тихомирова Л. А. Сравнительно-правовой анализ Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».

⁶ См.: Там же.

дерации об административных правонарушениях принцип презумпции невиновности.

Несмотря на это, гарантий прав, как и самой их защиты, на практике оказалось недостаточно. Всё это нашло свое отражение в Указе Президента РФ от 15 мая 2008 г. № 797 «О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности»⁷. Так, настоящим Указом Правительству РФ было поручено разработать и внести в Государственную Думу Федерального Собрания РФ проекты федеральных законов, предусматривающие:

- усиление гарантий защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора);

- проведение планового мероприятия по контролю (в том числе по отдельным видам лицензионного контроля) в отношении одного юридического лица или индивидуального предпринимателя каждым органом государственного контроля (надзора) не более чем один раз в три года (кроме налогового контроля);

- проведение внеплановых мероприятий по контролю в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства только в целях выявления нарушений, представляющих непосредственную угрозу жизни и здоровью людей, по согласованию с прокурором субъекта РФ;

- преимущественно уведомительный порядок начала предпринимательской деятельности, сокращение количества разрешительных документов, необходимых для ее осуществления, замену (в основном) обязательной сертификации декларированием производителем качества выпускаемой продукции;

- замену лицензирования отдельных видов деятельности обязательным страхованием ответственности или представлением финансовых гарантий и др.

«Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года», утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р⁸, включает в себя:

- ужесточение санкций в отношении сотрудников контрольных и надзорных органов, допускающих нарушения порядка проведения проверок;

- признание недействительными результатов проверок в случае грубых нарушений при их проведении;

- значительное сокращение внепроцессуальных проверок со стороны правоохранительных органов.

Так, перечисленные выше нормативные акты легли в основу нового Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществ-

⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 20. Ст. 2293.

⁸ Там же. № 47. Ст. 5489.

влении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»⁹ (далее – Закон № 294-ФЗ).

Следует отметить, что проблемами защиты предпринимателей озабочены и сами правоохранительные органы. Так, глава МВД России Рашид Нургалиев призвал милиционеров не «кошмарить» бизнес-проверками, а пресекать экономические преступления. По его указанию НИИ МВД разработает специальную памятку для сотрудников органов внутренних дел по осуществлению проверок в отношении субъектов малого и среднего бизнеса¹⁰.

В законах не существует перечня видов контроля. Отсутствие данного перечня ведет к образованию коллизий, а также неверному толкованию норм. К тому же отсутствие перечня позволяет контролирующим и надзорным органам самим трактовать данные понятия.

Например, это относится к действиям государственных органов при проведении финансового контроля. Но в самом законе для целей его применения термин «финансовый контроль» не расшифрован.

Главное налоговое ведомство страны опубликовало Письмо от 7 июля 2009 г. № ШТ-17-2/128@ «О проведении налоговыми органами мероприятий по контролю за применением ККТ»¹¹, которым до нижестоящих налоговых органов доведено Письмо Генеральной прокуратуры РФ от 25 июня 2009 г. № 73/3-133-2009¹². Генпрокуратура обосновывает свою позицию о нераспространении Закона № 294-ФЗ на мероприятия по контролю за применением контрольно-кассовой техники. В ее письме сказано, что понятие «финансовый контроль» частично раскрывается в Указе Президента РФ от 25 июля 1996 г. № 1095 «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации»¹³.

Государственный финансовый контроль включает в себя контроль за исполнением федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов, организацией денежного обращения, использованием кредитных ресурсов, состоянием государственного внутреннего и внешнего долга, государственных резервов, предоставлением финансовых и налоговых льгот и преимуществ.

В рассматриваемом Письме дана ссылка на ст. 2 Федерального закона от 22 мая 2003 г. № 54-ФЗ «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт»¹⁴ (далее – Закон о ККТ), согласно которой организации и предприниматели при осуществлении ими наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт в случаях продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг применяют ККТ в обязательном порядке.

⁹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52. Ст. 6249.

¹⁰ Российская бизнес-газета. 2009. 25 авг.

¹¹ Учет. Налоги. Право. 2009. № 28. 4 авг.

¹² Там же.

¹³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 31. Ст. 3696.

¹⁴ Там же. 2003. № 21. Ст. 1957.

Генеральная прокуратура РФ ссылается также на ст. 7 Закона РФ от 21 марта 1991 г. № 943-1 «О налоговых органах Российской Федерации»¹⁵. В соответствии с этой статьей полномочия по контролю за соблюдением требований к ККТ, порядком и условиями ее регистрации и применения, за полнотой учета выручки в организациях и у индивидуальных предпринимателей возложены на налоговые органы. При этом налоговики вправе налагать штрафы на организации, а также на индивидуальных предпринимателей за нарушение требований законодательства о применении ККТ.

В заключение Генеральная прокуратура РФ резюмировала, что мероприятия по контролю за применением ККТ относятся к финансовому контролю, на который, как сказано выше, не распространяются положения Закона № 294-ФЗ.

Эта проблема требует скорейшего разрешения, в связи с особым значением Закона № 294-ФЗ для экономики всей страны, путем внесения уточнений в сам Федеральный закон либо принятия иного нормативного акта, уточняющего положения данного Закона.

Еще одна проблема, которая была разрешена лишь частично, – запрет на истребование каких бы то ни было документов у предпринимателей при уведомительном порядке начала предпринимательской деятельности. При этом перечень видов деятельности, на которые предполагалось распространить уведомительный принцип, сформулирован так, чтобы им воспользовался, прежде всего, малый и средний бизнес. Положения закона распространяются на документы, выдаваемые органами государственной власти и местного самоуправления, хотя в настоящее время огромное количество документов и справок выдается не государственными и муниципальными органами, а их подведомственными структурами. То есть огромный массив экспертных заключений, справок и прочих документов предпринимателю приходится получать в любом случае. Так, например, открывая свое кафе или торговую точку, вы неизбежно будете иметь дело не только с представителями Роспотребнадзора, но и ФГУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии». Для оформления ветеринарных документов придется обратиться в лаборатории системы государственной ветеринарной службы, а также согласовывать лимиты на отпуск электроэнергии и пройти не одну экспертизу, без которых доказать соответствие установленным требованиям никак не получится. Всё это предоставляется за определенную плату. И как результат – лишь перемещение административных барьеров на новый уровень, без существенного улучшения положения начинающего предпринимателя.

По данному вопросу в настоящее время приняты Правила представления уведомлений о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности и учета указанных уведомлений, утвержден-

¹⁵ Ведомости Съезда народных депутатов РФ и ВС РФ. 1991. № 15. Ст. 492.

ные Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июля 2009 г. № 584¹⁶.

Перечень работ и услуг, приведенный в ст. 8 Закона № 294-ФЗ, уточнен в приложении 1 к Правилам. Перечислим некоторые из них:

- гостиничные услуги, а также услуги по временному размещению и обеспечению временного проживания;
- бытовые услуги, такие как услуги прачечных, фотоателье, фото- и кинолабораторий, бань и душевых, парикмахерских;
- услуги общественного питания;
- отдельные виды розничной и оптовой торговли;
- услуги по перевозкам пассажиров и багажа в городском, пригородном и междугородном сообщении (за исключением осуществления таких перевозок по маршрутам регулярных перевозок);
- полиграфическая деятельность и предоставление услуг в этой области и некоторые другие.

В рассматриваемый перечень включены весьма различные виды деятельности, относящиеся к области торговли, бытовых услуг и производства потребительских товаров. В зависимости от вида деятельности определяется орган, в который необходимо подать уведомление. Уведомления могут подаваться в территориальные органы:

- Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека;
- Федерального медико-биологического агентства;
- Федеральной службы по надзору в сфере транспорта.

Уведомление составляется заявителем по форме, предусмотренной в приложении 2 к Правилам, и представляется в территориальный орган соответствующего федерального органа исполнительной власти по предполагаемому месту фактического осуществления работ, оказания услуг. Уведомление должно быть представлено после государственной регистрации и постановки на учет в налоговом органе до начала фактического осуществления той или иной разновидности работ либо услуг (п. 5 ст. 8 Федерального закона № 294-ФЗ).

Правила определяют порядок представления уведомления: в двух экземплярах непосредственно в уполномоченный орган или заказным почтовым отправлением с описью вложения и с уведомлением о вручении. Днем его подачи считается день регистрации уведомления в уполномоченном органе, при направлении уведомления по почте – день отправки почтового отправления. К уведомлению необходимо приложить два документа:

- копию выписки из ЕГРЮЛ или ЕГРИП;
- копию свидетельства о постановке юридического лица или индивидуального предпринимателя на учет в налоговых органах.

Один экземпляр уведомления остается в уполномоченном органе, а второй вручается (направляется) в день регистрации заявителю.

Юридическое лицо или индивидуальный предприниматель обязаны сообщить в письменной форме в уполномоченный орган, зарегистриро-

¹⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 30. Ст. 3823.

вавший уведомление, сведения о следующих изменениях (п. 6 ст. 8 Федерального закона № 294-ФЗ):

- об изменении места нахождения юридического лица и (или) места фактического осуществления деятельности;
- об изменении места жительства индивидуального предпринимателя и (или) места фактического осуществления деятельности;
- о реорганизации юридического лица.

Как отметила А. В. Филатова, «не обилие законодательных требований является самым большим тормозом (барьером) для занятия той или иной деятельностью, а отсутствие эффективных административных процедур»¹⁷. В настоящее время это достаточно серьезная проблема. Так, некоторые положения Федерального закона № 294-ФЗ требуют обязательного уточнения и соответственно более конкретных процедур их внедрения и распространения в системе публичного управления¹⁸.

В связи с принятием данного Федерального закона сейчас приводятся в соответствие региональные нормативные акты, а также принимаются новые, необходимые для реализации его положений. Так, например, в Воронежской области были приняты:

- приказ Инспекции государственного строительного надзора Воронежской области от 8 сентября 2009 г. № 586 «Об утверждении административных регламентов по исполнению государственных функций и предоставлению государственной услуги Инспекцией государственного строительного надзора Воронежской области»¹⁹;
- постановление правительства Воронежской области от 15 сентября 2009 г. № 791 «О внесении изменений в постановление администрации Воронежской области от 17 февраля 2006 г. № 104»²⁰ и некоторые другие нормативные акты.

К сожалению, региональное законодательство развивается не так динамично, и в настоящее время существует множество региональных актов, а также актов органов местного самоуправления, в которые необходимо внести ряд существенных изменений.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод, что данный Федеральный закон сделал огромный шаг вперед к наиболее полному обеспечению защиты юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. К тому же новый закон о защите юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении контроля (надзора) существенно расширил область действия, включив в себя еще и муниципальный контроль. Как можно заметить, в настоящее время происходит приведение в соответствие нормативных актов федерального, регионального и

¹⁷ Филатова А. В. Административные процедуры реализации контрольно-надзорной деятельности // Вестник Евразийской академии административных наук. 2008. № 3. С. 82.

¹⁸ См.: Барццц И. Н. Приоритетные направления совершенствования административных процедур // Государство и право. 2008. № 3. С. 5–11.

¹⁹ Молодой коммунар. 2009. № 99. 12 сент.

²⁰ Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».

муниципального уровня. Наиболее значимым нововведением является уведомительный порядок начала предпринимательской деятельности, а также сокращение количества разрешительных документов, необходимых для ее осуществления. Однако некоторые положения Федерального закона требуют уточнений и принятия новых нормативных актов либо внесения изменений в уже существующие.

Воронежский государственный университет

Атласов Д. И., аспирант кафедры административного и муниципального права

*E-mail.: D-atlasov@mail.ru
Тел.: 8-903-651-55-50*

Voronezh State University

Atlasov D. I., Post-graduate Student of Administrative and Municipal Law Department

*E-mail.: D-atlasov@mail.ru
Tel.: 8-903-651-55-50*