

Виды государственного контроля (надзора) за осуществлением предпринимательской деятельности

И. А. Федорова

кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин
РЭУ им. Г. В. Плеханова.

Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова»,
117997, Москва, Стремянный пер., д. 36.
E-mail: fedorova.ia@rea.ru

А. П. Баулина

магистрант кафедры гражданско-правовых дисциплин
РЭУ им. Г. В. Плеханова.

Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова»,
117997, Москва, Стремянный пер., д. 36.
E-mail: baulina.1998@inbox.ru

Types of State Control (Supervision) over the Implementation of Entrepreneurial Activity

I. A. Fedorova

PhD in Law, Associate Professor, Associate Professor of Civil Law Disciplines
of the Plekhanov Russian University of Economics.

Address: Plekhanov Russian University of Economics, 36 Stremyanny Lane,
Moscow, 117997, Russian Federation.
E-mail: fedorova.ia@rea.ru

A. P. Baulina

Master's Student of the Department of Civil Law Disciplines
of the Plekhanov Russian University of Economics.

Address: Plekhanov Russian University of Economics, 36 Stremyanny Lane,
Moscow, 117997, Russian Federation.
E-mail: baulina.1998@inbox.ru

Аннотация

На сегодняшний день вопросам государственного контроля за осуществлением предпринимательской деятельности уделяется особое внимание. Совершенствование сферы контрольной деятельности началось в 2019 г. с момента внесения отдельных изменений в действующее законодательство. Одним из направлений стала так называемая регуляторная гильотина, основным предназначением которой выступает инвентаризация действующих нормативно-правовых актов в сфере государственного контроля. В результате такого реформирования многие ранее существовавшие виды контроля получили свое обновление, отдельные были упрощены, появились новые. В рамках настоящей статьи проанализированы виды государственного контроля за осуществлением предпринимательской деятельности в свете положений Федерального закона № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и Федерального закона № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

Ключевые слова: проверки, хозяйствующие субъекты, гарантии предпринимателей, виды контроля, органы государственной власти, муниципальный контроль.

Abstract

To date the state pays special attention to the issues over the implementation of entrepreneurial activity. The improvement of the scope of control activities began in 2019 from the moment of making certain changes to the current legislation. One of the directions has even become a regulatory guillotine, the main purpose of which is the inventory of existing regulatory legal acts in the field of state control. As a result of this reform, many previously existing types of controls have been updated, some have been simplified, but new ones have also appeared. Within the framework of this article, we will analyze each type of state control over the implementation of entrepreneurial activity in the light of the provisions of Federal Law N 294-FZ «On the Protection of the Rights of Legal Entities and Individual Entrepreneurs in the Exercise of State Control (Supervision) and Municipal Control» and Federal Law N 248-FZ «On State Control (Supervision) and Municipal Control in the Russian Federation».

Keywords: inspections, economic entities, guarantees of entrepreneurs, types of control, public authorities, municipal control.

В настоящее время все большее внимание уделяется вопросам контрольной деятельности в сфере предпринимательства. Обусловлено это снижением административного давления на хозяйствующие субъекты и возможностью дальнейшего эффективного развития российской экономики.

В 2019 г. Президентом Российской Федерации принято решение о радикальном изменении сферы государственного контроля за деятельностью предпринимателей, формировании нового правового регулирования данной сферы. Изначально регулирование сферы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля осуществлялось исключительно Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [6]. Отмеченный нормативный акт не закреплял исчерпывающего перечня проверочных мероприятий, которые могли быть проведены в отношении хозяйствующих субъектов.

Закон регламентировал порядок организации и проведения плановых, внеплановых, документальных, выездных проверок, а также особенности режима постоянного государственного контроля (надзора) и плановых (рейдовых) осмотров.

Плановая проверка традиционно признавалась в качестве основного проверочного мероприятия, позволяющего определить, осуществляет ли хозяйствующий субъект свою предпринимательскую деятельность в соответствии с соблюдением требований действующего законодательства либо же имеются определенные нарушения.

Как правило, плановые проверки – это проверки на регулярной основе. Проведение плано-

вых проверок возможно исключительно на основании разработанного ежегодного плана проверок, который согласуется с органами прокуратуры, утверждается соответствующим руководителем органа государственной власти и уже утвержденный публикуется в общем доступе на сайте Генеральной прокуратуры, а также на сайте уполномоченного органа государственного контроля.

Законодатель закрепляет, что плановые проверки могут проводиться в двух формах: выездные и документальные. Документальная проверка проводится при взаимодействии с контролируемым лицом – хозяйствующим субъектом – на основании представленных последним документов. В случае проведения выездной проверки государственный орган рассматривает не только документы, представленные юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, а также изучает непосредственно деятельность хозяйствующего субъекта при осуществлении работниками своей деятельности. Проведение выездной проверки осуществляется по месту нахождения проверяемого хозяйствующего субъекта.

В статье 10 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» закрепляются особенности при проведении внеплановой проверки. Обычно внеплановая проверка проводится по истечению сроков выданного ранее предписания или в случае поступления в орган контроля жалобы или обращения. Внеплановая проверка может производиться в двух формах: документальной или выездной.

Помимо вышеназванных, существует и такой вид государственного контроля, как режим постоянного государственного контроля (надзора).

В основном такой режим устанавливается в отношении хозяйствующих субъектов, эксплуатирующих объекты повышенной опасности, технологические процессы которых могут оказать негативное воздействие на жизнь и здоровье людей, на окружающую среду. Рассматриваемый вид государственного контроля устанавливает возможность органов контроля в постоянном режиме находиться на объектах юридических лиц и индивидуальных предпринимателей с целью обеспечения безопасности на таких объектах.

Кроме того, необходимо отметить и плановые (рейдовые) осмотры, которые законодатель в рамках Федерального закона от 26 августа 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», упоминает в качестве еще одной разновидности государственного контроля. Плановые (рейдовые) осмотры отличаются от плановых и внеплановых проверок прежде всего тем, что такие осмотры осуществляются без взаимодействия с хозяйствующим субъектом. В основном рейдовые осмотры используются государственными органами с целью проверки лесных участков, особо охраняемых природных территорий. Рейдовые осмотры осуществляются на основании плановых (рейдовых) заданий.

Дополнительные виды контроля появились в результате принятия и вступления в силу Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» [7]. В соответствии с отмеченным правовым актом можно выделить следующие виды контрольных мероприятий.

В качестве первого контрольного мероприятия законодатель обозначает контрольную закупку (статья 67). Благодаря введению законодателем такого контрольного мероприятия можно выявить особенности совершения сделок между хозяйствующими субъектами в части продажи товаров, оказания услуг. Как правило, контрольная закупка может производиться уполномоченными государственными органами любым доступным способом. Например, это возможно, путем почтовой связи и сети Интернет, телеканалов, радиоканалов. В зависимости от вида использования связи контрольная закупка может осуществляться и дистанционным способом [3. – С. 99]. Законодатель для этого вида закупки предусмотрел срок, который не исчисляется днями или сутками, а

определяется периодом времени, в течение которого может быть совершена сделка.

Не менее эффективным видом контрольных мероприятий, который появился в результате принятия Федерального закона от 31 июля 2020 г. №248 -ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», может быть признана мониторинговая закупка. Однако, на наш взгляд, такой вид мероприятия по контролю не имеет достаточного практического применения. В основном мониторинговая закупка осуществляется уполномоченным государственным инспектором с целью проведения исследования продукции, товаров, оказываемых работ на предмет соответствия требованиям действующего законодательства с учетом безопасности такой продукции, оказываемых услуг и выполняемых работ. Проведение такого мероприятия по контролю, так же как и контрольная закупка, может быть осуществлено дистанционным способом. В отличие от контрольной закупки, мониторинговая закупка проводится без предварительного уведомления хозяйствующего субъекта. Сроки для проведения мониторинговой закупки законодатель определил аналогичным образом, как и для контрольной закупки, т. е. период времени, в течение которого совершается сама сделка или проводится экспертиза, испытание и обследование.

Следующим видом контроля признается выборочный контроль, производимый в месте нахождения, хранения, реализации товаров. Фактически выборочный контроль рассматривается как инструментальное обследование, отбор образцов или проб продукции с целью подтверждения их соответствия обязательным требованиям безопасности и качества. По аналогии с мониторинговой закупкой хозяйствующие субъекты не уведомляются о проведении такого контрольного мероприятия. Выборочный контроль в свою очередь производится с участием экспертов и иных специалистов, которые привлекаются. В процессе выборочного контроля контролирующие лица могут совершать ряд контрольных действий, в том числе осмотр, экспертизу, испытание, истребование документов и др. Проведение выборочного контроля производится без уведомления контролируемого лица. Законодатель не конкретизирует сроки проведения выборочного контроля. Как правило, он соответствует обычному сроку, необходимому для изъятия проб конкрет-

ной продукции и дальнейшего проведения ее экспертизы [2. – С. 6–57].

Следующим видом мероприятий по контролю признается инспекционный визит, осуществление которого происходит уполномоченным контролирующим лицом по месту нахождения хозяйствующего субъекта, в том числе как основного общества, так и его филиалов, представительств и обособленных структурных подразделений, либо нахождения объекта контроля. Основными действиями должностных лиц в рамках инспекционного визита признаются опрос, осмотр, получение письменных объяснений, инструментальное обследование, истребование документов.

Истребование документов как действие должностных лиц контрольного органа может производиться в том месте, где находятся такие документы [5. – С. 73]. Инспекционный контроль, как и большая часть рассматриваемых видов контрольных мероприятий, производится без предварительного уведомления собственника производственного объекта или контролируемого лица. Для инспекционного визита, в отличие от рассмотренных выше контрольных мероприятий, законодатель конкретизирует срок его проведения, а именно инспекционный визит на одном производстве, или в одном месте осуществления деятельности не может превышать одного рабочего дня.

На сегодняшний день особую актуальность получили рейдовые осмотры как вид контрольных мероприятий [4. – С. 99]. Основным предназначением рейдовых мероприятий признается оценка соблюдения установленных законодательных требований для производственных объектов. Проведение рейдовых осмотров не может превышать 10 рабочих дней в отношении одного хозяйствующего субъекта. При этом взаимодействие с хозяйствующим субъектом не может быть более одного рабочего дня.

В качестве мероприятий по контролю в рамках Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» законодатель также упоминает документарную проверку и выездную проверку [1. – С. 66–67].

Интересным нововведением в результате принятия Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» следует признать мониторинг безопасности или как его иначе называют «наблюдение за соблюдением обяза-

тельных требований». Обозначенное контрольное мероприятие позволяет инспекторам, уполномоченным государственным органам получать информацию в рамках межведомственного взаимодействия. Мониторинг может производиться в автоматическом режиме и не налагает на хозяйствующие субъекты какие-либо обязанности, которые не предусмотрены требованиями действующего законодательства.

Выездное обследование признается новым мероприятием по контролю, получившим закрепление в положениях Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». Благодаря выездному обследованию можно оценить, соблюдаются ли хозяйствующими субъектами, в отношении которых проводится контрольное мероприятие, обязательные требования. Проведение выездного обследования, как правило, происходит либо по месту нахождения хозяйствующего субъекта, либо по месту осуществления предпринимательской деятельности. Важный момент, который следует помнить, – отсутствие взаимодействия с лицом, в отношении которого производится рассматриваемое контрольное мероприятие. Более того, информирование хозяйствующего субъекта о проведении выездного обследования не проводится. В рамках выездного обследования уполномоченные органы власти могут проводить отбор проб, испытание, экспертизу, инструментальное обследование.

Выездное обследование не может длиться более чем 1 рабочий день в отношении одного объекта [6. – С. 275]. Инспектор, выявивший в процессе обследования нарушения требований действующего законодательства, имеет право провести иной вид мероприятия по контролю, а именно контрольную закупку. При этом следует обратить внимание на то, может ли в принципе проводиться контрольная закупка применительно к отрасли, в которой осуществляется предпринимательская деятельность хозяйствующим субъектом. Если будет установлено, что к данному виду предпринимательской деятельности может быть проведена контрольная закупка, то законодатель не возлагает на инспекторов принятия дополнительных процессуальных решений. Единственное упоминание о проведении нового контрольного мероприятия – это занесение таких сведений в Единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий. Для внесения такой инфор-

мации законодатель устанавливает срок 1 рабочий день.

В настоящее время контрольно-надзорная деятельность имеет определенные ограничения, связанные с проведением плановых и внеплановых проверок, а также текущей экономической ситуацией. В 2022 г. ограничения в проведении плановых и внеплановых проверок в отношении

бизнеса позволили сократить административное давление на бизнес и экономику страны в целом. Тем не менее ограничения в проведении плановых и внеплановых проверок не становятся препятствием для проведения иных контрольных мероприятий, прямо предусмотренных действующим законодательством.

Список литературы

1. Загоруйко И. Ю., Эстерлейн Ж. В. Экономико-правовая характеристика организации проведения проверок // Экономика и предпринимательство. – 2021. – № 9 (134). – С. 64–67.
2. Князева Е. Ю. Государственный и муниципальный контроль в Российской Федерации на современном этапе // VII Сперанские чтения. Актуальные проблемы управления в условиях цифровой экономики России : материалы Всероссийской научной конференции. Серия «Гуманитарные чтения РГГУ – 2020». – Часть II. – М., 2021. – С. 56–64.
3. Кучаков Р. Проверки в России: длящиеся проверки или непрерывный государственный надзор // Экономическая политика. – 2022. – Т. 17. – № 3. – С. 98–123.
4. Моисеева Д. С., Хабалтуев Е. Ю. О применении новых инструментов контроля при осуществлении государственного земельного надзора // Научные исследования и разработки к внедрению в АПК : материалы международной научно-практической конференции молодых ученых. Молодежный. – Иркутск, 2021. – С. 98–104.
5. Сапфирова А. А. Особенности надзорных мероприятий, направленных на защиту трудовых прав работников // Современные проблемы правоприменения : материалы Всероссийской научно-практической конференции с международным участием. – Краснодар, 2022. – С. 72–76.
6. Эстерлейн Ж. В., Загоруйко И. Ю. Экономико-правовая характеристика за контрольно-надзорной деятельностью // Актуальные вопросы совершенствования системы технического обеспечения в войсках национальной гвардии Российской Федерации во взаимодействии с другими видами обеспечения : межвузовский сборник научно-практических материалов / под ред. Г. М. Гончаренко. – Пермь, 2021. – С. 275–278.