

Сушкова Ирина Александровна

кандидат юридических наук,
заведующий кафедрой гражданского
и гражданско-процессуального права
Кубанского социально-экономического института
suskowa@mail.ru

**РАЗВИТИЕ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ
ЗАЩИТЫ ПРАВ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ
И ИНДИВИДУАЛЬНЫХ
ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ
ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ
ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ
(НАДЗОРА)**

Аннотация:

В статье освещены вопросы развития системы государственного контроля (надзора) в Российской Федерации и формирования законодательства в указанной области. Автором предложен краткий анализ действующего законодательства и практика его применения, оценены сделанные законодателем нововведения.

Ключевые слова:

защита гражданских прав, контроль (надзор) за деятельностью юридических лиц, проведение проверок, способы защиты нарушенных прав.

Sushkova Irina Aleksandrovna

PhD in Law Science,
Head of the Civil Law
and Civil Procedure Department,
Kuban Institute for Social and Economic Studies
suskowa@mail.ru

**DEVELOPMENT OF LEGISLATION
REGARDING DEFENCE OF
RIGHTS OF LEGAL ENTITIES
AND INDIVIDUAL
ENTREPRENEURS
WHILE PERFORMING
THE STATE CONTROL
(SUPERVISION)**

The summary:

The article deals with the issues of development of state control (supervision) system in the Russian Federation and formulating the legislation for this area. The author briefly analyses the current legislation, its practice and amendments made by legislators.

Keywords:

civil rights defense, control (supervision) over legal bodies activity, auditing, ways to defend violated rights.

Осуществление контроля за деятельностью юридического лица (индивидуального предпринимателя), само по себе, имеет законную природу, но, тем не менее, порой при проведении проверок допускаются существенные нарушения, влияющие как на репутацию, так и на возможность беспрепятственного осуществления организацией в дальнейшем своей деятельности.

Более ясное представление о способах и методах защиты юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении в отношении них проверок возникает тогда, когда механизм защиты рассматривается не как единое целое, а в виде отдельных составляющих его элементов, аспектов, к числу которых относятся: его содержание, форма, субъекты и объекты, принципы защиты, а также меры, принимаемые в отношении фактов нарушений, выявленных при осуществлении контроля.

При последовательном рассмотрении всех факторов, составляющих надзор в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, выстраивается понимание, чем же все-таки является надзор, какие именно права могут быть нарушены в ходе его осуществления, а также совершенствование защиты прав в ходе осуществления контроля, возможные методы защиты и предпосылки защиты в законодательстве.

Безусловно, юридическое лицо имеет закрепленное на законодательном уровне право на свою защиту при проведении в отношении него проверок, так как зачастую в ходе надзора допускаются нарушения, порой довольно грубые, следствием допущения которых и является нарушение прав и законных интересов юридического лица.

Первая попытка реструктуризации системы государственного контроля (надзора) в Российской Федерации, ее де бюрократизации, произошла в начале 2000-х гг. после принятия Указа Президента Российской Федерации от 29 июня 1998 г. № 730 «О мерах по устранению административных барьеров при развитии предпринимательства» [1] во исполнение которого и был принят Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» (далее – Закон № 134-ФЗ).

Анализ практики применения Закона № 134-ФЗ в 2002–2007 гг. показывает, что количество мероприятий по контролю со стороны большинства государственных органов, а также временные издержки хозяйствующих субъектов при их проведении сократились в итоге незна-

чительно. Это связано как с содержанием отдельных норм Закона № 134-ФЗ, так и с общей неэффективностью действующей системы государственного контроля (надзора).

Кроме того, не была проведена в должной мере инвентаризация обязательных требований, что существенно повлияло на правоприменительную практику Закона № 134-ФЗ в реализации главного заложенного в законе принципа – презумпции добросовестности предпринимателя.

Стоит отметить, что отдельные федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие полномочия по государственному контролю (надзору) продолжали работать по нормативным правовым актам, принятым в 1980–1990 гг. [2]. Помимо этого, так и не была установлена административная ответственность для должностных лиц органов государственного контроля (надзора) грубо нарушающих требования законодательства Российской Федерации об осуществлении государственного контроля (надзора).

Недостаточный эффект в применении Закона № 134-ФЗ во многом способствовал выходу Указа Президента Российской Федерации от 15 мая 2008 г. № 797 «О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности» [3] во исполнение которого 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» (далее – Закон № 294-ФЗ), вступивший в силу с 1 мая 2009 г.

Данным законом был введен 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. Было введено понятие «проверка», включающее в себя два вида проверок: документарные и выездные, осуществляемых, как и ранее, в плановом и внеплановом режиме.

Законом № 294-ФЗ существенно изменяется идеология проведения внепланового государственного контроля (надзора) субъектов предпринимательской деятельности. Установлено, в каких случаях проводится внеплановый контроль (надзор) хозяйствующих субъектов. Также Закон № 294-ФЗ вводит запрет на проведение дублирующего контроля

разными контрольно-надзорными органами в отношении одних и тех же требований, в отношении одного и того же объекта. Кроме этого, Закон № 294-ФЗ регламентирует процедуры проведения проверок (сроки их проведения, порядок оформления результатов, а также действия должностных лиц контрольно-надзорных органов).

Важным нововведением Федерального закона № 294-ФЗ является положение о том, что результаты проверки, проведенной проверяющим органом с грубым нарушением установленных Законом требований к организации и проведению проверок, не могут являться доказательствами нарушения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, и подлежат отмене вышестоящим органом государственного контроля (надзора) или судом на основании заявления юридического лица, индивидуального предпринимателя. Перечень грубых нарушений установлен в части 2 статьи 20 Федерального закона № 294-ФЗ. К ним, например, относятся отсутствие оснований проведения проверки, нарушение сроков и времени проведения проверки, нарушение процедуры оформления проверки и т.п.

Кроме того, проверяющий орган, его должностные лица в случае ненадлежащего исполнения соответственно функций, служебных обязанностей, совершения противоправных действий (бездействия) при проведении проверки несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации (например, статья 169 Уголовного кодекса Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ – «Воспрепятствование законной предпринимательской или иной деятельности»).

В связи с этим также следует отметить принятие 27 июля 2010 г. Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» [4] (о смягчении административной ответственности для хозяйствующих субъектов, а также установлении ответственности за несоблюдение должностными лицами органов государственного контроля (надзора) требований законодательства о государственном контроле (надзоре)), в соответствии с которыми впервые в Российской Федерации установлена административная ответственность должностных лиц органов государственного контроля (надзора) за конкретные нарушения процедурных правил осуществления контрольно-надзорных мероприятий.

Основными препятствиями в осуществлении и развитии предпринимательской деятельности зачастую являются неправомерные действия должностных лиц государственных органов при осуществлении контроля (надзора), незаконные правовые акты органов государственной

власти и местного самоуправления, устанавливающие административные ограничения, а также обязанности, не предусмотренные законом [5].

В последнее время государством принят целый ряд мер, направленных на создание необходимых условий для развития предпринимательства, эффективной работы предпринимателей и сокращения избыточного государственного вмешательства в экономику [6].

Прокуратурой Краснодарского края ведется работа, направленная на защиту прав субъектов предпринимательской деятельности, нарушенных при осуществлении в отношении них контроля, вызванных неисполнением / ненадлежащим исполнением / превышением полномочий контролирующими органами в рамках 294-ФЗ.

По данным прокуратуры Краснодарского края, за истекший период 2011 г. выявлено 3,5 тыс. нарушений закона, в целях устранения которых внесено более 720 представлений. По результатам рассмотрения представлений свыше 560 должностных лиц привлечено к дисциплинарной ответственности, принесено 442 протеста на незаконные правовые акты органов исполнительной власти и местного самоуправления. К административной ответственности привлечено 28 должностных лиц [7].

С целью обеспечения системного сбора, накопления информации о нарушениях прав субъектов предпринимательской деятельности в текущем году продолжена работа Общественного совета по защите прав субъектов предпринимательства при прокуратуре края.

В результате осуществления контроля, лицо, в отношении которого проводилась проверка, вправе обжаловать действия (бездействие) должностных лиц органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, повлекшие за собой нарушение прав юридического лица, индивидуального предпринимателя при проведении проверки. Гражданские дела об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, должностных лиц рассматриваются судами общей юрисдикции по общим правилам искового производства, предусмотренным ГПК РФ, с особенностями, установленными в гл. 23 и 25 данного Кодекса. Арбитражными судами дела об оспаривании затрагивающих права и законные интересы лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, должностных лиц рассматриваются по общим правилам искового производства, предусмотренным АПК РФ, с особенностями, установленными в гл. 22 и 24 указанного Кодекса [8].

Вред, причиненный юридическому лицу и индивидуальному предпринимателю вследствие действий (бездействия) должностных лиц органов государственного контроля (надзора), подлежит возмещению в соответствии с гражданским законодательством [9].

Подводя итог, можно сделать вывод о том, что защита прав юридических лиц и предпринимателей при проведении проверок во многом зависит от активности проверяемых, знания ими норм действующего законодательства и желания защищать свои права. От правильного понимания и применения проверяемым лицом норм закона во многом зависит, сможет ли это лицо правильно подготовиться к проверке, что, в конечном счете, не может не отразиться на ее результатах.

Ссылки:

1. О мерах по устранению административных барьеров при развитии предпринимательства: Указ Президента РФ от 29 июня 1998 г. № 730 // СПС Консультант Плюс, 2011.
2. Фогельсон Ю.Б. О конституционной защите прав юридических лиц // Государство и право. 2009. № 6.
3. О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности: Указ Президента РФ от 15 мая 2008 г. № 797 // СПС Консультант Плюс, 2011.
4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ. М., 2010.
5. Алдошин О.Н. Ответственность государства по обязательствам во внутреннем гражданском обороте // Журнал российского права. 2010. № 1.
6. Попондопуло В.Ф. Коммерческое (предпринимательское) право России: учебник. М., 2006.
7. URL: www.prokuratura-krasnodar.ru/
8. Мусина В.А. Гражданский процесс: учебник / под ред. В.А. Мусина, Н.А. Чечиной, Д.М. Чечота. М., 2008.
9. Базилевич И.Н. О формах защиты гражданских прав // Российский юридический журнал. 2005. № 3.

References (transliterated):

1. O merakh po ustraneniyu administrativnykh bar'erov pri razvitiu predprinimatel'stva: Ukaz Prezidenta RF ot 29 iyunya 1998 g. No. 730 // SPS Konsul'tant Plyus, 2011.
2. Fogel'son Y.B. O konstitutsionnoy zashchite prav yuridicheskikh lits // Gosudarstvo i pravo. 2009. No. 6.
3. O neotlozhnykh merakh po likvidatsii administrativnykh ogranicheniy pri osushchestvlenii predprinimatel'skoy deyatel'nosti: Ukaz Prezidenta RF ot 15 maya 2008 g. No. 797 // SPS Konsul'tant Plyus, 2011.
4. Kodeks Rossiyskoy Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh: Federal'niy zakon ot 30.12.2001 No. 195-FZ. M., 2010.
5. Aldoshin O.N. Otvet'stvennost' gosudarstva po obyazatel'stvam vo vnutrennem grazhdanskom oborote // Zhurnal rossiyskogo prava. 2010. No. 1.
6. Popondopulo V.F. Kommercheskoe (predprinimatel'skoe) pravo Rossii: textbook. M., 2006.
7. URL: www.prokuratura-krasnodar.ru/
8. Musina V.A. Grazhdanskiy protsess: textbook / ed. by V.A. Musin, N.A. Chechina, D.M. Chechot. M., 2008.
9. Bazilevich I.N. O formakh zashchity grazhdanskikh prav // Rossiyskiy yuridicheskiy zhurnal. 2005. No. 3.