

УДК 347.4:342.51

**Проведение проверок деятельности юридических лиц  
и индивидуальных предпринимателей в свете изменений  
действующего законодательства о государственном контроле (надзоре)**



**Имамов А.А.**

Доктор медицинских наук, профессор, заведующий кафедрой профилактической медицины и экологии человека Казанского государственного медицинского университета



**Костина К.В.**

Кандидат юридических наук, доцент кафедры профилактической медицины и экологии человека Казанского государственного медицинского университета

*Статья раскрывает последние изменения в действующем законодательстве о государственном контроле (надзоре). Особое внимание уделено изменениям, касающимся порядка осуществления проверок, обусловленным проводимой в России административной реформой.*

*Ключевые слова: государственный контроль, проверки, малый бизнес, защита прав, предпринимательская деятельность.*

Вопросы осуществления государственного контроля и надзора в последние годы являются особенно актуальными. Роль государственного контроля в различных сферах жизни общества и государства существенно возрастает в связи с происходящими процессами глобализации, присоединением России к ВТО и иными как политическими, так и неполитическими процессами. Контроль выступает одним из важнейших элементов управления обществом, регулятором предпринимательства, охватывает практически все сферы общественных отношений.

Базовым нормативным актом, регулирующим отношения в области организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля и защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при его осуществлении в настоящее время является Федеральный закон от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [1]. В соответствии с данным законом, контролиру-

ющую функцию реализуют множество федеральных и муниципальных органов (Роспотребнадзор, Роскомнадзор, Государственные инспекции экологического надзора, органы муниципального жилищного контроля и др.).

Вместе с тем данная сфера регулярно реформируется. С целью создания социально-ориентированного государства в последнее время взят курс на ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность, исключение чрезмерного регулирования, снижение административных барьеров для бизнеса, повышение качества и доступности государственных и муниципальных услуг населению, уровня открытости деятельности органов власти и степени участия граждан в выработке государственной политики. Вследствие чего тематика совершенствования государственного надзора определена в виде нескольких базовых блоков: административная реформа, реформа государственной службы, бюджетная реформа [2; 3]. Главой государства В.В. Путиным регулярно издаются поручения активизировать работу по комплексному реформи-

рованию системы контрольно-надзорной деятельности, снижению административной нагрузки на малый бизнес [4-6].

Одним из очередных шагов в данном направлении стали масштабные изменения в Федеральном законе № 294, внесенные Федеральным законом от 3.07.2016 г. № 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» [7] (далее – Федеральный закон № 277), вступившие в силу с 1 января 2017 г.

С учетом данных изменений государственный контроль (надзор) становится предупредительно-профилактическим. Наблюдается уход от репрессивного надзора (карательного) к профилактически ориентированному. Анализ основных изменений в законодательстве о государственном контроле можно представить в виде следующих разделов.

Что касается основных понятий, используемых в законодательстве, с учетом последних изменений понятие государственного контроля (надзора) дополнено мероприятиями по профилактике нарушений обязательных требований (размещение на официальных сайтах в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» нормативных правовых актов, информированию проверяемых лиц об обязательных требованиях посредством проведения конференций, «круглых столов», разъяснительная работа через средства массовой информации); обязанностью государственных органов по регулярно обобщению судебной практики (не реже одного раза в год) и размещению соответствующих обобщений на официальных сайтах; правом проведения мероприятий по контролю (без непосредственного взаимодействия с проверяемым хозяйствующим субъектом). Тогда как в прежней редакции понятие государственный контроль (надзор) включало в себя деятельность уполномоченных органов государственной власти, направленную в большинстве своем на выявление и пресечение нарушений обязательных требований, установленных нормативными правовыми актами (посредством организации и проведения проверок).

Порядок проведения плановых проверок. По общему правилу, плановые проверки осуществляются один раз в три года. Вместе с тем существуют и исключения из данного правила. С 1.01.2016 г. по 31.12.2018 г. действуют так называемые «надзорные каникулы». В период этих трех лет плановые проверки не будут проводиться в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, которые относятся к субъектам малого предпринимательства при условии, что в отношении указанных лиц ранее (в течение последних 3-х лет) не было вынесено по-

становление о назначении административного наказания за совершение грубого нарушения, или административного наказания в виде дисквалификации или административного приостановления деятельности, либо принято решение о приостановлении и (или) аннулировании лицензии.

Шагом к повышению уровня открытости деятельности органов власти России становится создание открытых и общедоступных Интернет-ресурсов. Например, узнать о том, включен ли тот или иной хозяйствующий субъект в план плановых проверок на текущий год, возможно, ознакомившись со сводным Планом плановых проверок, размещаемом на официальном сайте Генеральной прокуратуры РФ и сайтах проверяющих органов. В целях облегчения идентификации хозяйствующих субъектов с июля 2016 г. ведется Единый реестр субъектов малого и среднего предпринимательства.

С 1 января 2017 г. в ходе плановых проверок могут быть использованы проверочные листы (списки контрольных вопросов). Проверочные листы разрабатываются проверяющим органом в соответствии с общими требованиями, определяемыми Правительством РФ, и включают в себя перечни вопросов, ответы на которые однозначно свидетельствуют о соблюдении или несоблюдении юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем обязательных требований, составляющих предмет проверки. Данный инструмент представляет возможность «самообследования» своей деятельности лицом, включенным в план плановых проверок. Проверочные листы содержат контрольные точки, которые однозначно будут оценены инспектором.

Порядок проведения внеплановых проверок. Что касается проведения внеплановых проверок, то внесены следующие новые правовые основания для их проведения:

1) поступление заявления от юридического лица или индивидуального предпринимателя о предоставлении правового статуса, специального разрешения (лицензии) на право осуществления отдельных видов деятельности или разрешения (согласования) на осуществление иных юридически значимых действий. Однако необходимо отметить, что данное положение (в отличие от вышеперечисленных) не является абсолютно беспрецедентным, т.к. возможность организации внеплановой проверки при поступлении заявления о предоставлении лицензии уже содержалась в законодательстве о лицензировании. Вместе с тем актуализация данного положения и его корреспондирование в основной закон, определяющий порядок проведения проверок, является необходимой.

2) мотивированное представление должностного лица проверяющего органа по результатам анализа результатов мероприятий по контролю без взаимодействия с юридическими лицами, индиви-

дуальными предпринимателями. Право проведения мероприятий по контролю без непосредственного взаимодействия с проверяемым хозяйствующим субъектом является однозначным нововведением в сфере организации контроля (надзора). Данная норма по своему содержанию вводит стадию «преднадзора» (как совокупности действий проверяющего, уже направленных на оценку деятельности предпринимателя, но еще не являющихся собственно проверочными мероприятиями). Исходя из анализа новых положений, представляется возможным сделать вывод о том, что в содержание таких мероприятий будет входить: плановые (рейдовые) осмотры территорий; исследование и измерение параметров природных объектов окружающей среды (атмосферного воздуха, вод, почвы, недр) при осуществлении социально-гигиенического мониторинга; наблюдение за соблюдением обязательных требований при распространении рекламы; наблюдение за соблюдением обязательных требований при размещении информации в сети «Интернет» и средствах массовой информации и т.п.

Необходимо обратить внимание, что факт нарушения прав потребителей может являться основанием для проведения внеплановой проверки только при условии, что заявитель ранее обращался за защитой своих нарушенных прав к юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю, и такое обращение не было рассмотрено либо требования заявителя не были удовлетворены. Таким образом, законодательно вводится принцип обязательного соблюдения претензионного порядка урегулирования всех споров в сфере защиты прав потребителей.

3) выявление при проведении мероприятий без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями при осуществлении видов государственного контроля (надзора), указанных в ч.ч. 1 и 2 ст. 8.1 Федерального закона № 294 параметров деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя, соответствие которым или отклонение от которых, согласно утвержденным органом государственного контроля (надзора) индикаторам риска, является основанием для проведения внеплановой проверки, которое предусмотрено в положении. Данное основание для проведения внеплановой проверки является логичным продолжением реализации риско-ориентированного подхода к осуществлению государственного контроля (надзора). Суть данного подхода заключается в том, что проверкам подлежат в первую очередь наиболее опасные производства (либо деятельность), которые (по заранее определенным критериям) обладают высоким потенциальным риском причинения существенного вреда здоровью населения либо окружающей среде.

Новые положения законодательства устанавливают еще более жесткие требования к содержанию

обращений, выступающих основанием для проведения проверок. Устанавливается, что должностное лицо при наличии у него обоснованных сомнений в авторстве обращения или заявления обязано принять разумные меры к установлению обратившегося лица. Однако осталось неясным, что именно входит в перечень таких мер. Согласно действующему законодательству, государственные и муниципальные органы не обладают полномочиями по проведению оперативно-розыскных мероприятий. Для заявителей предусматривается право подать обращение в электронной форме. Вместе с тем такие заявления могут служить основанием для проведения внеплановой проверки только при условии, что заявитель прошел специальную регистрацию и аутентификацию в единой системе в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». Нужно отметить, что сегодня активно создаются порталы и электронные сервисы в субъектах Российской Федерации, позволяющие направить обращения в государственные органы после регистрации на портале.

Впервые государственным органам представлено право взыскания понесенных расходов в связи с рассмотрением обращений, содержащих заведомо ложные сведения. Подобное требование будет удовлетворяться в судебном порядке.

Новые инструменты государственного контроля. Нередко информация о предстоящей проверке используется недобросовестными лицами с целью уклонения от ее проведения: временное приостановление осуществления деятельности, закрытие объекта на ремонт, неисполнение обязанности обеспечить присутствие руководителей, иных уполномоченных представителей, непредоставление необходимых сведений и информации для проведения проверки и т.п. Однако, согласно изменениям, подобное умышленное уклонение от проверок будет караться возможностью в течение трех месяцев проведения плановой или внеплановой проверки без внесения в план плановых проверок и без уведомления юридического лица или индивидуального предпринимателя. По нашему мнению, данная мера является обоснованной мерой ответственности в подобных случаях.

Еще одним инструментом повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности станет право проведения контрольной закупки, представленное государственным органам. Ранее данным правом обладали исключительно правоохранительные органы – МВД, УБЭП, Прокуратура. Данное нововведение следует оценить положительно, т.к. встречаются категории нарушений, которые доказать не представляется возможным без реализации данного инструмента (реализация продукции с истекшим сроком годности, обвес, обсчет и т.п.).

Ответственность за выявленные правонарушения. В 2017 г. для контролирующих органов введена возможность направить предостережение о недопу-

стимости нарушения обязательных требований как превентивного средства, фазе, предшествующей назначению штрафа. При этом предостережение возможно применять в случаях, если:

– у органа государственного контроля (надзора) имеются сведения о готовящихся нарушениях или о признаках нарушений обязательных требований;

– отсутствуют подтвержденные данные о том, что нарушение обязательных требований причинило вред жизни, здоровью граждан, вред животным, а также привело к возникновению чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера либо создало непосредственную угрозу указанных последствий;

– виновное лицо ранее не привлекались к ответственности за нарушение соответствующих требований.

При получении такого предостережения соответствующие лица должны принять предлагаемые в данном документе меры по обеспечению соблюдения обязательных требований и уведомить об этом в установленный срок орган государственного контроля. Таким образом, при соблюдении указанных условий штраф, как вид административного наказания, сразу не назначается, выносится предостережение. Можно заключить, что данная законодательная инициатива является продолжением уже действующего с недавнего времени правила о замене административного наказания в виде административного штрафа предупреждением (даже если этот вид наказания не предусмотрен санкцией соответствующей статьи Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях), если выявленное при государственном контроле правонарушение совершено впервые и не нанесло вреда жизни и здоровью людей, окружающей среде и не создало угрозу возникновения такого вреда, а также не повлекло причинение имущественного вреда.

Таким образом, в заключение следует отметить, что вступающие в силу изменения достаточно обширны и направлены в целом в предупредительно-профилактическое русло.

### Литература:

1. Федеральный закон от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. – 2008. – № 52 (Ч. I). – Ст. 6249.
2. Распоряжение Правительства РФ от 10.06.2011 г. № 1021-р «Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных услуг на 2011-2013 годы» // СЗ РФ – 2011. – № 26. – Ст. 3826.
3. Указ Президента Российской Федерации от 7.05.2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // СЗ РФ. – 2012. – № 19. – Ст. 2338.
4. Поручение по вопросу повышения качества оказания государственных услуг в электронной форме от 28.07.2016г. № Пр1455. – URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/52566>.
5. Перечень поручений по итогам Всероссийского предпринимательского форума «Малый бизнес – национальная идея?» от 29.01.2016 г. № Пр115. – URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/52566>.
6. Перечень поручений по реализации Послания Президента Федеральному Собранию 28.12.2016 г. – URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/52566>.
7. Федеральный закон от 3.07.2016 г. № 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» // СЗ РФ. – 2016. – № 27 (ч. I). – Ст. 4210.

## Audit of Legal Entities' and Individual Entrepreneurs' Activities in the Light of Changes in Current Legislation on State Control (Supervision)

*A.A. Imamov, K.V. Kostina*  
*Kazan State Medical University*

*The paper deals with changes in the current legislation on state control (supervision). Special attention is paid to the changes concerning the procedure of audit, determined by the administrative reform undertaken in Russia.*

*Key words: state control, audit, small business, protection of the rights, business activity.*