

**Министерство образования и науки Российской Федерации**  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
**АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ**  
**(ФГБОУ ВО «АмГУ»)**

Факультет юридический  
Кафедра конституционного права  
Направление подготовки 40.03.01 – Юриспруденция

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ  
Зав. кафедрой  
\_\_\_\_\_ С.В. Чердаков  
«\_\_\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2017 г.

**БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА**

на тему: Защита прав индивидуальных предпринимателей в Российской Федерации при осуществлении государственного контроля

Исполнитель  
студент группы 321об 2 \_\_\_\_\_ А. Д. Кряжев  
(подпись, дата)

Руководитель  
старший преподаватель \_\_\_\_\_ Ю. Д. Кокамбо  
(подпись, дата)

Нормоконтроль \_\_\_\_\_ Н. С. Архипова  
(подпись, дата)

Благовещенск 2017

## РЕФЕРАТ

Бакалаврская работа содержит 66 с., 50 источника.

### ИНДИВИДУАЛЬНЫЙ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬ, ЗАЩИТА ПРАВ, ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО, ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ, ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ, СПОСОБЫ ЗАЩИТЫ, ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ, ОТВЕТСТВЕННОСТЬ, ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

В работе исследованы защита прав индивидуальных предпринимателей

Цель работы – проведение комплексного научного анализа нормативно-правовых актов, специальной литературы и материалов арбитражной практики, посвященных вопросам правового положения судебного пристава как государственного служащего.

Поставленная цель определила необходимость решения следующих задач:

- изучить сущность и значение государственного контроля в сфере предпринимательской деятельности;
- исследовать виды государственного контроля;
- дать характеристику правовому регулированию защиты прав индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля;
- проанализировать принципы защиты прав индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля;
- определить проблемы правового регулирования способов защиты прав индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля.

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение	5
1 Государственный контроль в сфере предпринимательской деятельности	8
1.1 Сущность и значение государственного контроля в сфере предпринимательской деятельности	8
1.2 Виды государственного контроля	20
2 Особенности и проблемы правового регулирования защиты прав индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля	26
2.1 Правовое регулирования защиты прав индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля	26
2.2 Принципы защиты прав индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля	32
2.3 Способы защиты прав индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля	40
Заключение	53
Библиографический список	61

## ВВЕДЕНИЕ

На современном этапе своего развития правовое регулирование защиты прав индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля не имеет системообразующего вектора. По этой причине институт государственного контроля (надзора) предпринимательской деятельности представляет собой сложную и постоянно меняющуюся систему норм, регламентов, правил. Принимаемые нормативные акты зачастую сложны в применении, содержат обширное специальное регулирование и большое количество бланкетных норм, отсылающих к подзаконным нормативным правовым актам.

По мнению многих экспертов принятый Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в полной мере не решил проблему упорядочения взаимоотношении государства и предпринимательства в рассматриваемой сфере общественных отношений<sup>1</sup>.

Разработанные еще в 2008 году и нашедшие свое отражение в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года<sup>2</sup> основные направления развития системы защиты прав предпринимателей при осуществлении контроля и надзора не потеряли своей актуальности и сегодня. Так, Президент Российской Федерации обращаясь к Федеральному Собранию в декабре 2015 года в своем ежегодном послании указал на необходимость сокращения административных ограничений предпринимательской деятельности, обеспечение эффективной регламентации полномочий органов по контролю (надзору) и повышение гарантий защиты

---

<sup>1</sup> Трофимчук Н. В. Некоторые проблемы института контроля (надзора) предпринимательской деятельности по законодательству Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2016. № 6. С. 488.

<sup>2</sup> Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 47. Ст. 548.

прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора), «...прошу Правительственную комиссию по административной реформе совместно с деловыми объединениями представить до 1 июля 2016 года конкретные предложения по устранению избыточных и дублирующих функций контрольно-надзорных органов...»<sup>3</sup>. Президент также отметил недостаточную эффективность контрольной и надзорной деятельности органов исполнительной власти и их должностных лиц.

Поэтому очень важным представляется исследование проблем правового регулирования защиты прав индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля данной области правоотношений.

Объектом выпускной квалификационной работы являются проблемы правового регулирования защиты прав индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля данной области правоотношений.

Предметом исследования является отечественное законодательство, а также иные нормативно-правовые акты, материалы правоприменительной практики, учебная и научная литература, посвященные объекту исследования.

Цель выпускной квалификационной работы состоит в проведении комплексного научного анализа нормативно-правовых актов, специальной литературы и материалов арбитражной практики, посвященных вопросам правового положения судебного пристава как государственного служащего.

Поставленная цель может быть достигнута путем решения задач:

- изучить сущность и значение государственного контроля в сфере предпринимательской деятельности;
- исследовать виды государственного контроля;
- дать характеристику правовому регулированию защиты прав индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля.

---

<sup>3</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 03.12.2015 // Российская газета. 04 декабря 2015. № 275.

# 1 ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ В СФЕРЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

## 1.1 Сущность и значение государственного контроля в сфере предпринимательской деятельности

В отечественной правовой науке существуют разные подходы к определению понятия государственный контроль. При этом анализ учебной и научной литературы позволяет прийти к выводу, что большинство исследователей придерживаются позиции, в соответствии с которой между понятиями «государственный контроль», «государственный надзор» и «разрешительные функции государства» отсутствуют разграничения, как с филологической, так и с правовой точки зрения.

Подтверждением этому служит анализ отечественного законодательства, предусматривающий общий подход к понятиям «контроль» и «надзор». Следует согласиться с позицией С. В. Семенова и А. В. Чаплинского, которые считали, что под указанными категориями необходимо понимать осуществление органами государственной власти или должностными лицами административно-властных полномочий, проводимых с целью обеспечения выполнения обязательных правил поведения, регулирующих правовые отношения в соответствующих сферах человеческой деятельности<sup>4</sup>.

В соответствии со ст. 2 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» рассматриваемые понятия применяются как синонимы. Так, в соответствии с названной статьей под государственным контролем (надзором) необходимо понимать «деятельность уполномоченных органов государственной власти (федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации),

---

<sup>4</sup> Семенов С. В., Чаплинский А. В. О совершенствовании правового регулирования системы государственного и муниципального контроля в России // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 4. С. 119.

направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями (далее также – юридические лица, индивидуальные предприниматели) требований, установленных настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, посредством организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, организации и проведения мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований, мероприятий по контролю, осуществляемых без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, а также деятельность указанных уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований при осуществлении деятельности юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями». Необходимо обратить внимание на то, что с момента вступления Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в силу и до настоящего момента в указанное определение были внесены изменения четырьмя федеральными законами: от 18.07.2011 № 242-ФЗ, от 12.03.2014 № 27-ФЗ, от 02.05.2015 № 111-ФЗ, от 03.07.2016 № 277-ФЗ.

При этом анализ действующего законодательства, в том числе подзаконных нормативно-правовых актов, позволяет сделать вывод о том, что до настоящего времени все еще встречается применение правовых дефиниций

«надзор» и «контроль», а также их комбинаций во многих вариантах при характеристики рассматриваемого государственного функционала.

При этом необходимо подчеркнуть, что однозначной позиции по поводу выхода из сложившейся правовой дилеммы в современное научной доктрине отсутствует. На фоне большого количества исследовательских работ, посвященных природе и содержанию контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти, проводимых как в рамках общей теории административного права, так и в качестве самостоятельного объекта исследования, указанная ситуация вызывает некоторую настороженность.

Так в научной и учебной литературе представлен достаточно большой перечень позиций на рассматриваемую проблему, обобщив которые можно сформировать следующее представление об изучаемых объектах:

- «контроль» и «надзор» рассматриваются как термины, применяемые с целью определения отдельных направлений деятельности;
- «контроль» и «надзор» рассматриваются как синонимы;
- «контроль» и «надзор» рассматриваются как соотношение общего (контроль) и частного (надзор).

В случае рассмотрения терминов «контроль» и «надзор» в качестве синонимов особое внимание необходимо обратить на позицию приверженцев данного подхода относительно условности различия их базовых характеристик.

Как контроль, так и надзор – это «прежде всего наблюдение, проверка чьей-либо деятельности и реагирование в случае выявления отклонения (правонарушения). Как контроль, так и надзор направлены прежде всего, на коррекцию поведения, деятельности и сдерживание, упреждение их от отклоняющихся форм»<sup>5</sup>.

Как указывает О. Е. Савенко, «определением сущности контроля, как самостоятельной функции является понимание его в качестве деятельности, состоящей в выявлении отклонений фактических параметров управленческой

---

<sup>5</sup> Дьяконов В. В. Контроль и надзор в системе функций государства (теоретический аспект): дисс. ... канд. юр. наук. М.: Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации, 2006. С. 55.

деятельности от нормативных»<sup>6</sup>.

Другие исследователи, такие как М. С. Шалумов<sup>7</sup>, В. И. Басков и Б. В. Коробейников<sup>8</sup> считают «контроль» и «надзор» равноположенными понятиями, представляющими самостоятельные виды деятельности.

В своих работах Д. Н. Бахрах указывает на то, что в зависимости от объема контроля следует различать собственно контроль, в процессе осуществления которого определяются законность и целесообразность деятельности проверяемых объектов, и надзор, который ограничивается только проверкой законности<sup>9</sup>.

Однако такая точка зрения приемлема лишь в объяснении различий между прокурорским надзором и государственным контролем.

Мнение о соотношении контроля и надзора, является распространённым. Можно заметить, что контроль представляет собой большей степени развернутое понятие, чем надзор, не ограниченное кругом вопросов, связанных с соблюдением обязательных предписаний. Данная точка зрения нашла поддержку широкого круга авторов учебной литературы по административному праву, в том числе М. С. Студеникиной<sup>10</sup>, А. П. Алехина<sup>11</sup>, А. А. Кармолицкого<sup>12</sup>, Ю. М. Козлова<sup>13</sup> и других ученых.

Ряд авторов, в том числе Е. А. Кочерин<sup>14</sup> и А. А. Кармолицкий<sup>15</sup> понимают под надзором вид государственного контроля со свойствами ей

---

<sup>6</sup> Савенко О. Е. Контрольная функция государственных органов: дис. ... канд. юр. наук. М., 2004. 195 с.

<sup>7</sup> Шалумов М. С. Прокурорский надзор и государственный контроль за исполнением законов: разграничение компетенции и ответственность // Государство и право. 1999. № 1. С. 79 - 85.

<sup>8</sup> Басков В. И., Коробейников Б. В. Курс прокурорского надзора: Учебник для вузов. М.: Зерцало, 2001. 512 с.

<sup>9</sup> Административное право: учебник для вузов / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. 3-е изд., пересм. и доп. М.: НОРМА, 2007. 815 с.

<sup>10</sup> Студеникина М. С. Государственный контроль в сфере управления. Проблемы надведомственного контроля. М.: 1974. 160 с.

<sup>11</sup> Административное право Российской Федерации: учебник / Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. 3-е изд., испр. и доп. М.: Зерцало-М, 2001. 592 с.

<sup>12</sup> Кармолицкий А. А. К вопросу об административном надзоре в сфере исполнительной власти // Законодательство. 2014. № 1. С. 48 - 58.

<sup>13</sup> Административное право Российской Федерации: учебник / Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. 3-е изд., испр. и доп. М.: Зерцало-М, 2001. 592 с.

<sup>14</sup> Системы государственного контроля в Российской Федерации: теории и практика / под ред. Е. А. Кочерина, Н. Н. Полуденного. М.: РАГС, 2003. 272 с.

<sup>15</sup> Кармолицкий А. А. К вопросу об административном надзоре в сфере исполнительной власти // Законодательство. 2014. № 1. С. 48 - 58.

особенностями: отсутствием организационной соподчиненности между субъектами и объектами надзора; наличием права субъектов надзора применять меры административного принуждения и пр. Преобладающая точка зрения в этом случае заключается в том, что контроль в широком понимании (т.е. контрольная деятельность государства) включает в себя собственно контроль и надзор.

Еще одной проблемой, на которую необходимо обратить внимание, в настоящее время является отсутствие единого мнения о понятии и содержания «разрешительной деятельности государства (разрешительной системы)».

В комплексном исследовании, проведенном Н. В. Субановой, автору не представилось возможным сделать однозначный вывод о позиции законодателя по вопросу существования разрешительной системы: в контексте разрешительной деятельности упоминаются полномочия органов исполнительной власти, как по предоставлению разрешений, лицензий, так и по совершению иных процедур разрешительного характера (аттестации, аккредитации, сертификации), исчерпывающий перечень которых нормативно не закреплён<sup>16</sup>.

Для регулирования процедур исполнения разрешительных полномочий используется терминология Федерального закона Российской Федерации от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», притом что сущностного определения понятия «государственная услуга» в самом законе не дается.

В научной литературе единого понимания сущности «разрешительных функций государства», «разрешительной системы» также не имеется, поэтому диапазон мнений, высказываемых авторами по вопросу определения этих понятий, достаточно широк.

По мнению В. И. Краснова «разрешительная система» представляет собой особый правовой режим начала и осуществления отдельных признанных законодательством видов деятельности, предполагающий государственное

---

<sup>16</sup> Субанова Н. В. Разрешительные полномочия органов исполнительной власти в Российской Федерации. М.: Юриспруденция, 2012. 288 с.

подтверждение и определение пределов полномочий на ведение деятельности, осуществление надзора и контроля за соблюдением установленных правил, а также наступление ответственности за нарушение этих правил<sup>17</sup>. Как верно заметила Н. В. Субанова, такой режим вводится в качестве социально объективной и правовой меры обеспечения безопасности личности, общества и государства, прекращение которой возможно по особым основаниям<sup>18</sup>.

В своих работах А. А. Погодин предлагает более обобщенное определение понятия разрешительную деятельность государства, под которой исследователь предлагает понимать определенную и выверенную деятельность органов государственной власти, регламентированную нормами права, направленную на осуществление предварительного и последующего надзора отдельных видов деятельности, предусмотренных отечественным законодательством<sup>19</sup>.

Анализ представленных в научной и учебной литературе позиций исследователей позволяет прийти к выводу, что разрешительная система – это совокупность общественных отношений, урегулированных нормами административного права, возникающих между субъектами, обладающими публично-властными полномочиями, с одной стороны, и иными субъектами, не имеющими таких полномочий, представленных в виде физических и юридических лиц – с другой, образующихся в процессе предоставления последним права осуществления некоторых видов деятельности, разрешений или согласований на совершение иных юридически значимых действий, а также связанных с осуществлением надзора за соблюдением требований, обусловленных этими разрешениями, осуществляемых для обеспечения безопасности личности, общества и государства.

---

<sup>17</sup> Краснов В. И. О разрешительных нормах и разрешительной системе по российскому праву: Право и рынок // Юридические записки: Право и рынок. Юридические записки Воронежского университета. Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1996. Вып. 4. С. 14 - 23.

<sup>18</sup> Субанова Н. В. Разрешительные полномочия органов исполнительной власти в Российской Федерации. М.: Юриспруденция, 2012. 288 с.

<sup>19</sup> Погодин А. А. Административно-правовое регулирование деятельности промышленных хозяйствующих субъектов в современных условиях: дисс. ... д. юр. наук. М., 2003. 446 с.

Исходя из представленной позиции контрольную деятельность органов государственной власти, выраженную в предоставлении прав, разрешений и согласований, необходимо воспринимать как одну из форм государственного контроля.

Анализ представленного понятия позволяет определить два базовых признака разнообразных форм государственного контроля, связанных как с разрешительной деятельностью отдельных органов государственной власти, так и с государственным надзором в целом.

В первом случае речь идет о периоде предшествующему осуществлению деятельности проверяемого субъекта. Так, на стадии предоставления физическому или юридическому лицу разрешения, до начала осуществления им хозяйственной деятельности проверяющими органами осуществляется оценка соответствия фактического состояния документов, а также материальных, финансовых и кадровых ресурсов, в том числе оборудования, транспортных средств, продукции и других объектов, которыми располагает проверяемый субъект правоотношений, обязательным требованиям, установленным отечественным законодательством.

Во втором случае речь идет о периоде, когда проверяемый субъект уже осуществляет хозяйственную деятельность. В данной ситуации проверке подвергается соответствие его деятельности обязательным требованиям, установленным отечественным законодательством.

Таким образом, не взирая на существующие различия целей, задач, конечных результатов, при осуществлении органами государственной власти контрольной деятельности в период предоставления субъектам хозяйственной деятельности права на ее осуществление или разрешений (согласований) на совершение иных юридически значимых действий и при осуществлении государственного надзора используются одни и те же способы и методы, такие как оценка соответствия обязательным требованиям, принятию мер по пресечению и воспитанию в отношении выявленных нарушений.

Субъектами государственного контроля являются уполномоченные на то органы государственной власти, а объектом – соблюдение требований, установленных законодательством Российской Федерации, до начала деятельности физических или юридических лиц и в процессе ее осуществления.

В научной и учебной литературе существуют две диаметрально противоположных по значению позиции по выделению объектов государственного контроля.

Первая позиция заключается в том, что под объектом государственного контроля необходимо понимать обязательное выполнение субъектами хозяйственной деятельности норм отечественного законодательства на этапе до начала осуществления таким лицом указанной деятельности либо на этапе приобретения им определенного статуса.

При данном подходе административно-хозяйственная деятельность проверяемого субъекта не контролируется и не подвергается определенной оценке. При этом не подвергаются анализу и изучению причины и следствия выявляемых нарушений, а лица, непосредственно виновные в таких нарушениях не устанавливаются, меры воздействия к ним не применяются.

В результате осуществления такого контроля принимается решение о предоставлении или об отказе в предоставлении органом государственной власти разрешения на совершение определенных видов хозяйственной деятельности или действия, а также в последующем надзоре за соблюдением условий предоставления такого разрешения, и в случае нарушений таких условий принятие мер воздействия, вплоть до отзыва выданного разрешения.

Вторая позиция заключается в том, что под объектом контроля необходимо понимать хозяйственную деятельность проверяемого субъекта, ее соответствие требованиям отечественного законодательства.

При этом проверке подлежит административно-хозяйственная деятельность, направленная на обеспечение соблюдения требований законодательства (организационно-распорядительная, производственно-

техническая, технологическая, учетно-финансовая, кадровая, контрольная, коммерческая, страховая и др.). Также в ходе проверки должна обязательно проводится оценка состояния используемых проверяемыми лицами объектов, продукции и других результатов деятельности, выявляются нарушения обязательных требований, определяются виновные, ответственные за такие нарушения, оцениваются масштабы потенциального и фактически причиненного вреда и его последствий. Результатом такого контроля является принятие мер корректирующего характера, а также мер по пресечению, предупреждению нарушений и наказанию виновных лиц. Помимо проверок и принятия мер реагирования является мониторинг (систематическое наблюдение, анализ, оценка и прогнозирование) состояния соблюдения требований законодательства и подготовка предложений по его корректировке.

В первой форме государственного контроля реализуются такие разрешительные функции, осуществляемые государственными органами исполнительной власти, как государственная регистрация, лицензирование, аккредитация, выдача разрешений и др. Вторая форма государственного контроля реализуется посредством государственного надзора.

Предметы ведения органов государственной власти определяются на конституционных нормах органов государственной власти, основано разграничение полномочий федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению государственного контроля соответственно на федеральном и (или) региональном уровне.

При подготовке в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации предложений к проекту концепции федерального закона «О государственном и муниципальном контроле в Российской Федерации» представляется целесообразным определить предметом его регулирования общественные отношения, возникающие в процессе осуществления государственного и муниципального контроля между следующими субъектами:

- с одной стороны юридическими и физическим лицами, в том числе индивидуальными предпринимателями, а также лицами, осуществляющими профессиональную деятельность;

- с другой стороны федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными на осуществление государственного контроля на всей территории страны или на территории конкретного субъекта Российской Федерации, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченными на осуществление государственного контроля на территории конкретного субъекта Российской Федерации, органами местного самоуправления, уполномоченными на осуществление муниципального контроля, осуществляемого на территории муниципального образования.

На наш взгляд в разрабатываемом законе о контроле необходимо:

Во-первых, иначе подойти к вопросу определения основных понятий;

Во-вторых, отразить необходимые правовые положения, регулирующие основные принципы, виды и формы государственного контроля, порядок делегирования контрольных полномочий на различные уровни управления и правила контроля за исполнением делегированных полномочий.

Считаем необходимым отразить следующие основных термины:

– обязательные требования – требования, установленные нормами международного права, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ, направленные на охрану конституционного строя, прав и свобод человека и гражданина, законных интересов и безопасности граждан, общества и государства, на соблюдение законности и правопорядка в государстве, подлежащие соблюдению органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими и физическими лицами, в том числе индивидуальными предпринимателями;

– государственный контроль – деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ по предоставлению юридическим и физическим лицам, в том числе индивидуальным предпринимателям, права на осуществление отдельных видов деятельности и (или) разрешений на совершение иных юридически значимых действий, определению правового статуса физических и юридических лиц, если необходимость получения такого разрешения, определения правового статуса предусмотрена законодательством РФ, посредством проведения проверок соответствия указанных лиц обязательным требованиям до начала их деятельности и соблюдения таких требований при осуществлении деятельности, применения мер пресечения выявленных в результате проверок нарушений обязательных требований, а также деятельность указанных государственных органов по осуществлению государственного надзора;

– государственный надзор – деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений государственными органами, органами местного самоуправления, юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями, а также иными физическими лицами обязательных требований посредством организации и проведения в отношении указанных лиц проверок и отдельных мероприятий по контролю, принятия предусмотренных законодательством РФ мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, а также деятельность указанных государственных органов по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований при осуществлении деятельности государственными органами, органами местного самоуправления,

юридическими и физическими лицами, в том числе индивидуальными предпринимателями;

– государственный контроль за исполнением делегированных полномочий – деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по контролю за исполнением полномочий соответственно Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, переданных субъектам Российской Федерации или органам местного самоуправления, посредством проведения проверок указанных лиц и принятия мер по пресечению и устранению выявленных нарушений.

При осуществлении государственного контроля могут применяться разнообразные методы, которые представляют собой совокупность способов и приемов, при помощи которых достигается цель и реализуются задачи контрольной деятельности.

Для большинства форм контроля характерны следующие отдельные методы или их сочетание:

- анализ информации о деятельности объекта контроля (статистическая информация, обращения физических и юридических лиц, сообщения средств массовой информации, данные мониторинга, документы проверок) и оценка рисков причинения вреда, связанного с деятельностью хозяйствующего субъекта, при осуществлении документарной проверки;

- изучение и сравнительный анализ документации, используемой объектом контроля в процессе деятельности и характеризующей такую деятельность; экспертная оценка соответствия документации установленным требованиям к ее оформлению и ведению (анализ правоустанавливающих, проектных, технологических, технических, организационных, подтверждающих личность, соответствие, права, обязанности, квалификацию, образование, состояние здоровья и иных документов) при осуществлении документарной и (или) выездной проверки;

- обследование при осуществлении выездной проверки, включающее визуальный осмотр территории (акваторий), зданий, помещений, сооружений; описание технологических процессов, оборудования, инвентаря, инструментария, средств коллективной и индивидуальной защиты, систем и мер обеспечения безопасности; проведение исследований, измерений, испытаний с использованием инструментальных средств, способов и приемов, а также осуществление аудио- и видеофиксации состояния, событий, явлений;

- опрос и получение пояснений ответственных должностных лиц и работников проверяемого субъекта;

- специальные экспертизы и расследования с целью установления причин и условий возникновения нарушений, виновных лиц, последствий нарушения, определения рисков распространения опасных явлений, масштабов причиненного вреда и его последствий;

- методы первичного учета, отчетности и статистического наблюдения.

Указанные методы реализуются в рамках осуществления отдельных мероприятий по контролю, которые в совокупности формируют процесс проверок.

## **1.2 Виды государственного контроля**

Анализ научной и учебной литературы позволяет сделать вывод, что в юридической науке существуют разные подходы к классификации государственного контроля. Так, С. В. Семенов и А. В. Чаплинский придерживаются мнения, в соответствии с которым государственный контроль, осуществляемый органами государственной власти, подразделяется на:

- президентский контроль;

- парламентский контроль;

- контроль органов исполнительной власти, включающий в себя:

а) правительственный контроль;

б) государственный контроль, осуществляемый уполномоченными федеральными органами исполнительной власти на всей территории страны

или органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации на территории конкретных субъектов Российской Федерации в отношении неподведомственных этим органам субъектов;

– государственный контроль за исполнением делегированных полномочий, осуществляемый уполномоченными органами исполнительной власти в отношении исполняющих такие полномочия соответственно органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;

- судебный контроль;
- прокурорский надзор<sup>20</sup>.

Из перечисленных видов государственного и негосударственного контроля в урегулировании специальным федеральным законом как наиболее массовые контрольные функции нуждаются государственный контроль, осуществляемый уполномоченными государственными органами исполнительной власти, государственный контроль за исполнением делегированных полномочий, а также муниципальный контроль.

Как верно заметил А. А. Кармолицкий «Федеральный закон от 26.12. 2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» предусматривает перечень видов государственного контроля (надзора), в отношении которых положения Закона, устанавливающего порядок организации и проведение проверок, не применяются, например:

- при проведении предварительного следствия, производстве дознания, проведении оперативно-розыскных мероприятий;
- при осуществлении прокурорского надзора, правосудия и проведения административного расследования;

---

<sup>20</sup> Семенов С. В., Чаплинский А. В. О совершенствовании правового регулирования системы государственного и муниципального контроля в России // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 4. С. 124.

– при расследовании причин возникновения чрезвычайных ситуаций, природного и техногенного характера, ликвидации их последствий и др.;

– а также при осуществлении: налогового контроля, валютного контроля, таможенного контроля, банковского надзора, страхового надзора, надзора в национальной платежной системе»<sup>21</sup>.

При этом в законе, исходя из особенностей организации и проведения проверок, в зависимости от вида, предмета, оснований проведения проверок, сроков и периодичности их проведения, уведомлений о проведении внеплановых выездных проверок (в т.ч. и согласованных с органами прокуратуры), указаны и другие виды государственного контроля (надзора), которые могут устанавливаться другими федеральными законами, например, за соблюдением антимонопольного законодательства, за деятельностью саморегулируемых организаций, в сфере миграции, рекламы, естественных монополий, в области промышленной безопасности, в области регулируемых государством цен (тарифов) и т.д. Таким образом, виды государственного контроля различаются в зависимости от оснований его классификации и, исходя из объема проверяемой предпринимательской деятельности, можно выделить общий контроль и специальный контроль.

Кроме того, в соответствии со ст. 2 Закона, в зависимости от стадии проведения контроля (надзора) и цели проверки можно выделить:

- предварительный контроль (надзор) – организация и проведение проверок, профилактика соблюдения параметров предпринимательской деятельности;

- текущий контроль (надзор) – систематическое наблюдение за исполнением обязательных требований при осуществлении предпринимательской деятельности;

- последующий контроль (надзор) – проверка исполнения тех или иных решений государственных органов, принятие мер по пресечению и (или)

---

<sup>21</sup> Кармолицкий А. А. К вопросу об административном надзоре в сфере исполнительной власти // Законодательство. 2014. № 1. С. 48 - 58.

устранению последствий выявленных нарушений.

К непосредственному контролю за предпринимательской деятельностью относятся, например, требования, установленные государственными стандартами, обеспечивающие безопасность продукции, работ и услуг для окружающей среды, жизни, здоровья и имущества людей, техническую и информационную совместимость, взаимозаменяемость продукции, единство методов их контроля и маркировки; обязательные требования к безопасности товаров (работ, услуг) устанавливаемые санитарными и ветеринарными правилами и нормами и т.д.

В свою очередь А. А. Спектор указывает на то, что Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в зависимости от уровня государственной власти выделяет два вида государственного контроля в сфере предпринимательства.

1. Федеральный государственный контроль (надзор), под которым в Законе № 294 понимается деятельность федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора) на всей территории РФ. Причем порядок организации и осуществления данного вида контроля в соответствующей сфере деятельности устанавливается федеральным законом, а в случае не урегулирования таких отношений в федеральном законе – Президентом РФ или Правительством РФ. Примечательно, что Закон № 294 в отдельных сферах деятельности позволяет передать полномочия РФ, связанные с осуществлением федерального государственного контроля, органам государственной власти субъектов РФ. На основании законодательного определения федерального государственного контроля можно выделить следующие его характеризующие признаки:

- такая деятельность осуществляется уполномоченными органами государственной власти;
- целями такой деятельности является предупреждение, выявление и

пресечение нарушений законодательства субъектами хозяйственной деятельности;

- такая деятельность осуществляется посредством применения определенных мер, а именно: проведения проверок, применения мер пресечения и устранения последствий выявленных нарушений. Кроме того, она включает в себя систематическое наблюдение за исполнением обязательных требований, а также анализ и прогнозирование исполнения требований законодательства юридическими и физическими лицами.

2. Региональный государственный контроль (надзор) представляет собой деятельность органов исполнительной власти субъекта РФ, которые наделены соответственно контрольными функциями на территории этого субъекта РФ. Причем такая деятельность органов субъектов РФ осуществляется данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ<sup>22</sup>.

Организации и осуществления регионального государственного контроля устанавливается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ. Так, в Амурской области действует Постановление правительства Амурской области от 31.10.2014 № 656 «Об утверждении Порядка организации осуществления регионального государственного контроля (надзора) в сфере социального обслуживания на территории Амурской области», в соответствии с которым предметом регионального государственного контроля является соблюдение юридическими лицами независимо от их организационно-правовой формы и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими социальное обслуживание граждан, при осуществлении ими деятельности по предоставлению социальных услуг гражданам требований, установленных законодательством. Такой порядок организации и деятельности регионального контроля устанавливается федеральным законом или законом субъекта РФ.

По аналогии с федеральным государственным контролем Закон № 294 в отдельных сферах деятельности допускает передачу полномочий субъектов РФ

---

<sup>22</sup> Спектор А. А. Контроль в сфере предпринимательства // Пробелы в российском законодательстве. 2011. № 6. С. 62.

по осуществлению регионального государственного контроля органам местного самоуправления. Такая передача может быть осуществлена на основании закона субъекта РФ. Например, Законом Вологодской области от 28.11.2005 № 1369-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в сфере административных отношений». При этом необходимо иметь в виду, что по своему содержанию данная деятельность, исходя из буквального толкования Закона № 294, является контрольно-надзорной.

В юридической литературе есть точка зрения, согласно которой существование двух видов государственного контроля не только представляет собой, по сути, дублирование функций органами публичной власти федерального и регионального уровней в сфере контроля предпринимательской деятельности, но и в значительной степени неоправданно увеличивает требования, предъявляемые к осуществлению предпринимательской деятельности. Такой двойственный контроль не оправдан необходимостью вмешательства государства в экономику, поскольку на практике в полной мере не обеспечивает безопасность товаров, работ и услуг, при этом существенно увеличивает издержки предпринимателей.

Нововведением Закона № 294 явилось законодательное введение закрепление муниципального контроля, под которым понимается деятельность органов местного самоуправления, уполномоченных в соответствии с федеральными законами на организацию и проведение на территории муниципального образования проверок соблюдения хозяйствующими субъектами требований, установленных муниципальными правовыми актами, а также требований, установленных федеральными законами, законами субъектов РФ, в случаях, если соответствующие виды контроля относятся к вопросам местного значения. При этом порядок организации и осуществления муниципального контроля в соответствующей сфере деятельности устанавливается муниципальными правовыми актами либо законом субъекта

РФ и принятыми в соответствии с ним муниципальными правовыми актами. Ранее действовавший Закон от 08.08.2001 № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» не регулировал отношения по поводу муниципального контроля.

Анализ представленного в отечественном законодательстве определения понятия муниципального контроля позволяет прийти к выводу о том, что органы местного самоуправления, осуществляющие муниципальный контроль, при организации проверок не уполномочены на проведение надзорных действий.

Таким образом, мы приходим к выводу о том, что органы местного самоуправления не обладают правом:

- проверять соблюдение субъектами хозяйственной деятельности норм федерального и регионального законодательства;
- во время осуществления контрольной деятельности при выявлении нарушений применять меры пресечения и устранения последствий;
- осуществлять систематическое наблюдение за исполнением субъектами хозяйственной деятельности обязательных требований;
- анализировать и прогнозировать исполнение субъектами хозяйственной деятельности требований законодательства.

## 2 ОСОБЕННОСТИ И ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗАЩИТЫ ПРАВ ИНДИВИДУАЛЬНЫХ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

### 2.1 Правовое регулирование защиты прав индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля

По мнению многих экспертов принятый Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в полной мере не решил проблему упорядочения взаимоотношения государства и предпринимательства в рассматриваемой сфере общественных отношений<sup>23</sup>.

Следует отметить, что цели унифицировать процедуру государственного контроля (надзора) с принятием указанного федерального закона достичь не удалось. Из сферы его действия исключены отдельные виды государственного контроля (надзора), в частности:

- при проведении оперативно-розыскных мероприятий, при производстве дознания, при проведении предварительного следствия;
- при осуществлении прокурорского надзора (за исключением случаев проведения органами государственного контроля (надзора));
- при производстве по делам о нарушении антимонопольного законодательства Российской Федерации;
- при расследовании причин возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и ликвидации их последствий и др.

В целом на данном этапе развития законодательство о защите прав индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля представляет собой общие и специальные нормы. К общим можно отнести Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении

---

<sup>23</sup> Трофимчук Н. В. Некоторые проблемы института контроля (надзора) предпринимательской деятельности по законодательству Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2016. № 6. С. 488.

государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», который регулирует вопросы:

- организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля;

- взаимодействия органов, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля, при организации и проведении проверок;

- установление прав и обязанностей органов, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля, их должностных лиц при проведении проверок;

- установление прав и обязанностей юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, меры по защите их прав и законных интересов.

Как ранее отмечалось, Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» упускает из правового поля своего воздействия некоторые вопросы, что затрудняет практическое применение его норм.

Так, дискуссионным является вопрос относительно конституционности положений Федерального закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и ряда других нормативных правовых актов РФ, устанавливающих обязанность индивидуальных предпринимателей предоставлять по запросам контролирующих органов необходимые документы. Полемика заключается в столкновении интересов, при которых реализуя свои законные полномочия проверяющие органы имеют обеспеченную законом возможность игнорировать конституционные права граждан.

Так, по мнению ряда экспертов, в правильности которых сложно не согласиться, содержащиеся в п. 5 ст. 11 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» нормы, прямо указывающие на обязанность индивидуальных предпринимателей выполнить указанные действия, под страхом юридической ответственности (например, ст. 19.7.2 КоАП РФ) нарушают их конституционные права<sup>24</sup>.

Таким образом, считаем, что отсутствие у индивидуального предпринимателя возможности отказаться от представления документов по запросу контролирующего органа представляет собой нарушение конституционного права не свидетельствовать против самого себя и своих близких, и предлагаем вышеуказанные нормативные правовые акты привести в соответствие с Конституцией РФ.

Также Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» не предусмотрен порядок досудебного обжалования решений, действий (бездействия) контрольно-надзорных органов. Ст. 23 указанного федерального закона лишь указывает на возможность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей реализовать свое право на защиту при осуществлении государственного контроля (надзора) в административном и (или) судебном порядке. Существующий Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» устанавливает общий порядок рассмотрения жалоб граждан в порядке досудебного урегулирования споров. Справедливые возражения относительно излишнего дублирования норм в различных нормативных правовых актах в данном случае вступает, на наш взгляд, в противоречие с концептуальным

---

<sup>24</sup> Мицкевич Л. А., Васильева А. Ф. Современное состояние института государственного контроля (надзора) в сфере предпринимательской деятельности // Государство и право. 2015. № 10. С. 41 - 42.

пониманием осуществления государственного контроля (надзора) в сфере предпринимательской деятельности. Последнее предполагает формирование единой правовой основы деятельности контрольно-надзорных органов. Таким образом, представляется необходимым внести в Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» положения, определяющие особенности, а также процедуру досудебного обжалования решений, действий (бездействия) контрольно-надзорных органов.

Ряд формулировок Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» не однозначны в своем понимании, что вызывает определенные трудности в применении на практике.

В качестве примера можно привести норму, нашедшую свое отражение в п. 3 ст. 1 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», в соответствии с которой установлены пределы действия указанного федерального закона, когда его положения не применяются, в частности, если при проведении мероприятий по контролю не требуется взаимодействие контрольно-надзорных органов и индивидуальных предпринимателей. Сомнение вызывает смысловое значение термина взаимодействие. Так, вероятнее всего, под взаимодействием законодатель понимает правоотношение между предпринимателем и контролирующим органом, возникшее в ходе реализации последним своих полномочий. На наш взгляд, для недопущения ошибочного применения положений указанного федерального закона необходимо конкретизировать термин «взаимодействие», дополнив ст. 2 соответствующим определением понятия взаимодействие или принятием

Пленумом Верховного суда РФ соответствующего разъяснения.

Еще одной проблемой правовое регулирования защиты прав индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля можно назвать отсутствие легального толкования понятия «манипулирование рынком», используемого в п. 3 ст. 1 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Несмотря на то, что Федеральный закон от 27.07.2010 № 224-ФЗ «О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком» перечисляет действия, которые подпадают под данное определение, указанное обстоятельство не дает полного представления о сущности такого противоправного деяния, как манипулирование рынком. Из содержания ст. 1, ст. 5 Федерального закона от 27.07.2010 № 224-ФЗ «О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком» можно предложить следующее определение понятия «манипулирование рынком» - это любые действия («...умышленное распространение через средства массовой информации сведений, совершение операций, совершение сделок, выставление заявок...») и/или бездействие («...неоднократное неисполнение обязательств по операциям...»), препятствующие справедливому ценообразованию на финансовые инструменты, иностранную валюту и (или) товары, нарушающие равенство инвесторов и которые могут повлечь или повлекли формирование и/или поддержание несправедливого уровня организованных торгов.

Предвосхищая возможные апелляции к ст. 185.3 УК РФ по данному вопросу, следует сказать, что данный состав преступления определяет манипулирование рынком как действие. Вместе с тем ст. 5 Федерального закона «О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком» рассматривает манипулирование

рынком и как бездействие. Таким образом, по своему содержанию представленное автором определение в полной мере соответствует смыслу того понятия «манипулирование рынком», который вкладывает в него федеральный закон.

Проведенное исследование проблем правового регулирования защиты прав индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля позволяет прийти к следующим выводам: институт защиты прав индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля представляет собой сложную и постоянно меняющуюся систему норм, регламентов, правил. На сегодняшний день эта система недостаточно эффективно выполняет свои функции. Современные тенденции в части создания нового законодательства в области защиты прав индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля видятся в сокращении административных ограничений предпринимательской деятельности, обеспечении эффективной регламентации полномочий органов по контролю (надзору) и повышении гарантии защиты прав индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля.

Исследование уже имеющегося законодательства в данной области правоотношений показало, что существующие нормы упускают из правового поля ряд вопросов, нерешенность которых затрудняет его практическое применение.

В частности, считаем, что невозможность отказаться индивидуальному предпринимателю от представления документов по запросу контролирующего органа представляет собой нарушение конституционного права не свидетельствовать против самого себя и своих близких, и предлагаем вышеуказанные нормативные правовые акты привести в соответствие с Конституцией РФ.

Представляется необходимым внести в Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных

предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» положения, определяющие особенности, а также процедуру досудебного обжалования решений, действий (бездействия) контрольно-надзорных органов.

Представляется необходимым конкретизировать термин «взаимодействие» контрольно-надзорных органов и индивидуальных предпринимателей. Под взаимодействием предлагаем понимать правоотношение между хозяйствующим субъектом и контролирующим органом, возникшее в ходе реализации последним своих полномочий.

На наш взгляд применение указанных рекомендаций будет способствовать достижению целей правового регулирования защиты прав индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля.

## **2.2 Принципы защиты прав индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля**

Принципы защиты прав индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля нашли свое отражение в ст. 3 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Так, указанная статья включает в себя 10 принципов, которые названы законодательством в качестве основных, что, собственно, не исключает наличие и других, не указанных в данной статье.

Первым среди данных принципов указан принцип преимущественно уведомительного порядка начала осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности. С 1 июля 2009 года действуют нормы Закона, регулирующие уведомительный порядок осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности в сферах торговли, бытовых услуг и производства потребительских товаров. Перечень работ и услуг, в отношении

которых должно представляться уведомление о начале осуществления предпринимательской деятельности, утверждается Правительством РФ, а именно действующим в настоящее время Постановлением Правительства РФ от 16.07.2009 № 584 «Об уведомительном порядке начала осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности», насчитывающим более сорока видов предпринимательской деятельности, правовое регулирование которых осуществляется ст. 8 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». В соответствии с указанной статьей к таким видам деятельности отнесены, в частности, предоставление гостиничных услуг, бытовых услуг, услуг общественного питания, розничная торговля, отдельные транспортные услуги, производство текстильных материалов, швейных изделий, производство одежды, производство кожи, изделий из кожи, в том числе обуви, и т.д. В остальных случаях, прямо не указанных в данном Постановлении Правительства РФ, уведомительный порядок начала осуществления предпринимательской деятельности не действует.

Вторым указан принцип презумпции добросовестности индивидуальных предпринимателей. Данный принцип в настоящее время закрепляется также и в п. 5 ст. 10 Гражданского кодекса РФ, прямо указывает, что «добросовестность участников гражданских правоотношений и разумность их действий предполагаются», причем в ГК РФ, формулировка данного положения в декабре 2012 года расширилась, и следовательно, в Федеральном законе от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» наполнение данного принципа должно включать в себя именно такое прочтение: пока не доказано обратное, действия индивидуальных предпринимателей должны расцениваться как добросовестные, то есть соответствующие закону, общепринятой практике,

обычаям и т.д. Исходя из данного принципа должно вытекать, что в обязанности органов государственного контроля входит доказывание виновности индивидуального предпринимателя, а не наоборот, поскольку лицо, в отношении которого проводятся проверки, а может быть, и привлекаемое к ответственности, свою невиновность доказывать не обязано.

В качестве третьего принципа в Федеральном законе от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» назван принцип открытости и доступности для юридических лиц, индивидуальных предпринимателей нормативных правовых актов Российской Федерации, муниципальных правовых актов, соблюдение которых проверяется при осуществлении государственного контроля, а также информации об организации и осуществлении государственного контроля, о правах и об обязанностях органов государственного контроля, их должностных лиц, за исключением информации, свободное распространение которой запрещено или ограничено в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Если несколько сократить название данного принципа, то его можно обозначить как принцип открытости и доступности информации об осуществлении государственного контроля. Как известно, положения Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» не могут противоречить содержанию конституционно-правовых норм, а именно, как указано в ч. 3 ст. 15 Конституции РФ, «законы подлежат официальному опубликованию. Неопубликованные законы не применяются. Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения». Таким образом, при осуществлении контроля и надзора контролирующие органы не вправе скрывать те факты, обстоятельства, которые

должны быть известны проверяемому субъекту. Более того, они должны в соответствии со ст. 18 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» предоставить необходимую для него информацию, которая поможет представителю юридического лица или индивидуальному предпринимателю понять, что происходит, как он может и должен действовать в данной ситуации. Данный принцип, безусловно, направлен на обеспечение необходимой степени прозрачности процедуры государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, естественно, за исключением случаев, которые относятся к ознакомлению с информацией, распространение которой запрещено или ограничено в силу закона. К такой информации, например, относится информация, охраняемая в силу Закона РФ «О государственной тайне», ФЗ «О коммерческой тайне» и т.д.

Однако законодатели пошли дальше и с целью максимальной реализации в Федеральном законе от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» рассматриваемого принципа разработали соответствующие поправки в Закон. Так, согласно Федеральному закону от 31.12.2014 № 511-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в целях учета проводимых при осуществлении государственного контроля проверок, а также их результатов создается Единый реестр проверок. Реестр будет работать как единая федеральная государственная информационная система. Оператором Единого реестра проверок определена Генеральная прокуратура РФ, а правила формирования и ведения реестра утверждаются Правительством РФ. Общие правила формирования и ведения Единого реестра проверок установлены в ст.

13.3 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

В содержании четвертого принципа акцент сделан на проведении проверок именно в соответствии с полномочиями органа государственного контроля, их должностных лиц. То есть процедура проведения контрольных мероприятий должна быть четко обоснована наличием полномочий, компетенции того или иного государственного органа или их должностных лиц и ни в коем случае осуществление контрольных или надзорных мероприятий не должно осуществляться самовольно тем субъектом, которому захотелось осуществить проверку. Тем более что осуществлять проверку деятельности проверяемых лиц, не отнесенной к их компетенции, прямо запрещено Федеральным законом от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Как следствие, решения, принятые контролирующими органами при выходе за пределы своей компетенции, подлежат отмене. Другое дело, что при определении компетенции проверяющих субъектов могут быть допущены нечеткие формулировки, позволяющие расширительно истолковывать содержание их полномочий. В таких случаях необходимо четко разбираться в вопросе наличия или отсутствия права проводить проверку у того или иного государственного или муниципального органа, а также их должностных лиц.

Пятый принцип – принцип недопустимости проводимых в отношении одного индивидуального предпринимателя несколькими органами государственного контроля проверок исполнения одних и тех же обязательных требований. Данный принцип перекликается с четвертым принципом, рассмотренным выше, однако в своем содержании имеет несколько иное наполнение. В данном принципе идет речь о запрете проведения в отношении одного проверяемого субъекта несколькими проверяющими субъектами

проверок, имеющих в качестве своего предмета тот же самый круг вопросов. Иными словами, не должны допускаться дублирующие проверки тех обстоятельств, которые проверялись уже ранее иным проверяющим субъектом. За этим должны следить органы прокуратуры, в первую очередь на стадии согласования заявлений о проведении проверок, и при наличии оснований для этого отказывать в выдаче согласования. Иное дело, может так случиться, что изначально по разным причинам может быть проведена проверка субъектом, фактически не имеющим на это право, а после этого может проводиться проверка субъектом, обладающим для этого соответствующими полномочиями. В таком случае уклониться от проведения второй проверки, поскольку она законна, проверяемому субъекту будет либо невозможно, либо возможно, но со ссылкой на результаты предыдущей (если они ему выгодны), которая фактически была проведена незаконно. В таких ситуациях требуется всестороннее исследование компетенции проверяющих субъектов и определение позиции проверяемого субъекта.

В качестве шестого принципа назван принцип недопустимости требования о получении индивидуальными предпринимателями разрешений, заключений и иных документов, выдаваемых органами государственной власти, органами местного самоуправления, для начала осуществления предпринимательской деятельности, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами. Данный принцип также следует отнести к тем принципам, которые фактически налагают запрет на определенные ситуации. В данном случае он исключает ситуации выдвижения требований со стороны органов о получении хозяйствующим субъектом (юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем) разрешений, заключений и иных документов, выдаваемых органами государственной власти для начала осуществления предпринимательской деятельности, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами. То есть если действующим законодательством не предусмотрено получение таких разрешительных

документов, то и требовать их наличие у проверяемого субъекта проверяющий субъект не вправе. Иное дело, что проверяющий субъект может потребовать, например, наличие лицензии на ведение определенного вида деятельности, которая подлежит лицензированию, в соответствии с Федеральным законом от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности». Кроме того, данное исключение также касается случая, когда речь идет о получении уведомления о начале осуществления определенного вида деятельности. Данный принцип, по сути, дополняет рассмотренный ранее первый принцип.

Седьмой принцип – принцип ответственности органов государственного контроля, их должностных лиц за нарушение законодательства Российской Федерации при осуществлении государственного контроля. Данное положение в Федеральном законе от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» закрепляет ситуацию, когда контролирующие органы и их должностные лица поставлены в условия не только возможности, но и обязанности привлечения к ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации при осуществлении государственного контроля. То есть любой контролирующий субъект должен осознавать, что в случае нарушения им действующего законодательства привлечение его к ответственности подразумевается априори. Данный принцип, безусловно, должен быть неким сдерживающим фактором, препятствующим осуществлению проверочных мероприятий без наличия соответствующих оснований и согласования, если таковое требуется. Однако следует признать, что осознание контролирующими субъектами данного принципа не всегда находится на должном уровне. Также содержание данного принципа включает в себя ряд положений, благодаря которым проверяемый субъект вправе обжаловать действия проверяющего субъекта, воспользоваться своим правом на возмещение причиненного вреда и т.д. Кроме того, проверяющим

субъектам не следует забывать о наличии ст. 19.6.1 КоАП РФ.

Восьмым принципом назван принцип недопустимости взимания органами государственного контроля с индивидуальных предпринимателей платы за проведение мероприятий по контролю. Иными словами, данный принцип гарантирует бесплатность для проверяемого субъекта осуществления в отношении его контрольных мероприятий, то есть он не должен заниматься организацией доставки к нему проверяющих субъектов, например в случае территориальной удаленности, организацией питания проверяющих должностных лиц и т.д. Рассматриваемый принцип также нашел свое закрепление в норме ч. 3 ст. 7 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», устанавливающей, что плата с индивидуальных предпринимателей за проведение мероприятий по контролю не взимается. Недостаток формулировки данной нормы чисто технический, видится в том, что в ней нет упоминания о надзоре, однако не следует думать, что за проведение мероприятий по надзору допустимо взимать плату. Также указанный принцип реализуется и дополняется установленным в п. 7 ст. 15 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» запретом должностным лицам органа государственного контроля осуществлять выдачу юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям предписаний или предложений о проведении за их счет мероприятий по контролю.

Девятый принцип – финансирование за счет средств соответствующих бюджетов проводимых органами государственного контроля проверок, в том числе мероприятий по контролю. Данный принцип логично расположен после рассмотренного выше принципа, поскольку он дополняет его, отвечает на вопрос о том, откуда берутся деньги на проведение проверочных мероприятий,

но в то же время определяет и другую сторону. А именно проведение проверочных мероприятий возможно только за счет средств соответствующих бюджетов. Если же в соответствующем бюджете средств на это нет, то и провести соответствующие проверки не будет представляться возможным и в правовом поле изыскать данные денежные средства непосредственно с проверяемого субъекта будет недопустимо. Данный принцип, безусловно, направлен также и на поддержание бюджетной дисциплины и рассматривает проверочную деятельность органов государственной власти как одно из направлений расходования бюджетных средств.

Десятым принципом назван принцип разграничения полномочий федеральных органов исполнительной власти в соответствующих сферах деятельности, уполномоченных на осуществление федерального государственного контроля (надзора), и органов государственной власти субъектов РФ в соответствующих сферах деятельности, уполномоченных на осуществление регионального государственного контроля (надзора), на основании федеральных законов и законов субъектов РФ. Этот принцип основан на позициях конституционного разграничения полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации в соответствующих сферах деятельности. Данные полномочия определены Конституцией РФ, Федеральным конституционным законом от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», Федеральным законом от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», уставами и конституциями субъектов РФ. Закрепление данного принципа в Федеральном законе от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», безусловно, оправданно, особенно в свете требований об исключении дублирования функций органов государственной власти и органов

власти субъектов РФ. Данный принцип направлен на обеспечение четкого закрепления полномочий по проведению контрольных мероприятий за разными проверяющими субъектами разных уровней власти в Российской Федерации.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что содержащиеся в Федеральном законе от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» принципы создают надежную основу для развития правового регулирования защиты прав индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля.

### **2.3 Способы защиты прав индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля**

Корреляция деятельности властвующих субъектов и предпринимательских структур является основополагающим условием процветания государства с рыночной экономикой. Как верно отмечено Б. В. Россинским, реализация надзорных полномочий органов исполнительной власти – один из действенных рычагов государственного регулирования деятельности хозяйствующих субъектов<sup>25</sup>. В связи с этим необходимость совершенствования института государственного управления в сфере предпринимательской деятельности можно справедливо признать одним из важнейших направлений современного российского государства.

Анализ положений Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» позволяет выделить два пути защиты прав хозяйствующих субъектов при осуществлении публичными органами контрольно-надзорных мероприятий: судебный и внесудебный (административный) порядок защиты и обеспечения законных интересов организации и индивидуальных предпринимателей при проведении проверочных мероприятий.

---

<sup>25</sup> Административное право: учебник / Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. 4-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма, 2009. С. 529.

Федеральный закон о защите прав предпринимателей предусматривает несколько случаев обращения в суд за защитой нарушенных прав.

Пунктом 3 статьи 23 названного Закона закреплено право на оспаривание действительности нормативно-правовых актов органов государственного контроля (надзора) или муниципальных правовых актов органов муниципального контроля, нарушающих права и (или) законные интересы юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и не соответствующих законодательству Российской Федерации.

Право на оспаривание нормативно-правовых актов органов государственной власти может быть реализовано в порядке главы 21 Кодекса административного судопроизводства РФ (далее – КАС РФ) путем подачи искового заявления о признании нормативного правового акта недействующим, а также путем подачи в Суд по интеллектуальным правам заявления заинтересованного лица по правилам главы 23 Арбитражного процессуального кодекса РФ (далее – АПК РФ) с требованием о признании оспариваемого акта недействующим.

Как следует из изложенного, существует несоответствие базовых понятий (недействительность, отсутствие юридической силы), содержащихся в указанных Законах.

Кроме того, в части 2 статьи 46 Конституции РФ выражено основополагающее правило: «решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд».

Конкретизируя положения Конституции РФ, Федеральный закон о контроле и надзоре в статье 21, пункте 2 статьи 23 закрепляет за юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями право обжаловать действия (бездействия) органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, их должностных лиц, повлекшие за собой нарушение прав хозяйствующих субъектов.

При этом вопреки содержанию названных статей действующее законодательство предусматривает возможность обжалования не только деяний, но и решений, а также ненормативных актов органов власти и их должностных лиц. Анализ процессуального законодательства позволяет выделить три способа судебного обжалования ненормативных правовых актов, решений, действий (бездействия) органов государственной власти.

Во-первых, это возможность обжалования постановления по делу об административном правонарушении, предусмотренная статьей 30.1 КоАП РФ, по результатам которого постановление органа власти может быть отменено, изменено или оставлено без изменения.

Во-вторых, с 15 сентября 2015 года действует возможность оспаривания решения, действий (бездействия) органов и лиц, наделенных публичными полномочиями, в порядке административного судопроизводства путем подачи административного искового заявления. Этому посвящена глава 22 Кодекса административного судопроизводства РФ, которая заменила действовавший ранее Закон РФ от 27.04.1993 № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан». Решением суда по данной категории дел оспариваемый акт может быть признан незаконным.

В-третьих, оспаривание ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, затрагивающих права и законные интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, предусмотрено главой 24 АПК РФ. Арбитражный суд согласно АПК РФ имеет полномочия на признание ненормативного правового акта недействительным, решений и действий (бездействия) незаконными.

Как видно, полномочия суда по результатам рассмотрения дел об оспаривании актов органов власти разнородны: акт может быть признан незаконным, недействующим или недействительным.

В целях установления гарантированности судебной защиты прав организаций и граждан при осуществлении в отношении их контрольно-

надзорных мероприятий важно отметить следующее.

Как верно отмечено О.М. Зуевым, «незаконность» включает в себя и «признание акта недействительным», и «признание акта недействующим»<sup>26</sup>.

Под недействительностью нормативного акта в правовой науке понимается присутствие в нем неустранимых пороков, при наличии которых он не может иметь юридическую силу (принятие некомпетентным органом, с нарушением установленного порядка, в ненадлежащей форме, нарушение правил его опубликования)<sup>27</sup>.

В соответствии с Постановлением Конституционного Суда РФ от 11.04.2000 № 6-П признание акта недействующим означает, что акт не подлежит применению с момента вступления решения суда в силу<sup>28</sup>.

При этом Конституционный Суд РФ указывает на необходимость различать понятия: признание нормативного акта недействующим (не подлежащим применению) и признание нормативного акта недействительным (отмененным, не имеющим юридической силы).

Как следует из указанного Постановления, признание акта недействительным возможно лишь в порядке конституционного судопроизводства в результате установления его несоответствия Конституции РФ. Признание акта недействующим возможно и судом общей юрисдикции.

Таким образом, существуют некоторые противоречия закрепленных в законах положений официальной позиции Конституционного Суда РФ. В связи с этим представляется крайне важным привести действующее законодательство к единообразию и в соответствии с толкованием судебного органа конституционного контроля. Целесообразно исключить понятие

---

<sup>26</sup> Зуев О. М. Незаконные нормативно-правовые акты в российской правовой системе: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Казань. 2007. 28 с.

<sup>27</sup> Ельцова Т. С. Действие во времени нормативных правовых актов и актов официального нормативного толкования: проблемы теории и практики: автореферат дис. ... кандидата юридических наук. Нижний Новгород. 2010. 22 с.

<sup>28</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 11 апреля 2000 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 21 и пункта 3 статьи 22 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2000. № 4.

«недействительность» правового акта в тех нормах права, в которых идет речь об оспаривании их соответствия федеральному закону в порядке гражданского (в том числе арбитражного) или административного судопроизводства.

Стоит отметить, что в настоящее время правовая база в данной сфере отношений претерпевает положительные изменения. Министерство экономического развития РФ подготовило проект Федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля (надзора) в Российской Федерации», который призван заменить ныне действующий Закон и который более детально регулирует сферу отношений при осуществлении государственного и муниципального контроля (надзора). Однако в данном законопроекте сохранено положение о признании актов органов власти недействительными.

Подконтрольные субъекты довольно часто прибегают к судебному механизму защиты своих прав. Так, например, по данным Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору, в 2014 году судами удовлетворено 443 заявления об обжаловании оснований проверок, предписаний об устранении нарушений, постановлений о привлечении к административной ответственности, вынесенных по итогам проверок, проведенных Ростехнадзором<sup>29</sup>.

Одним из активно применяемых способов защиты прав подконтрольных субъектов выступает институт признания недействительными результатов проверок, предусмотренный статьей 20 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Однако данный механизм защиты нельзя назвать совершенным. Для целей его применения необходимо выяснить, что является результатом

---

<sup>29</sup> Доклад Ростехнадзора об осуществлении государственного контроля (надзора) в 2014 году и об эффективности такого контроля (надзора) // Официальный сайт Федеральной службы по экологическому, техническому и атомному надзору РФ.[Электронный ресурс]. URL: <http://www.gosnadzor.ru> (дата обращения: 26.12.2016).

проверки.

Согласно статье 16 названного Закона по результатам проверки должностными лицами органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, проводящими проверку, составляется акт по установленной форме в двух экземплярах. В акте проверки, в частности, указываются сведения о результатах проверки, в том числе о выявленных нарушениях обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, об их характере и о лицах, допустивших указанные нарушения. К акту проверки в случае выявления нарушений прилагаются предписание об устранении выявленных нарушений.

Из толкования рассматриваемого Закона следует, что акт проверки является итоговым документом проведения проверочных мероприятий в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, то есть представляет собой результат проверки.

В силу статьи 20 Федерального закона о контроле и надзоре, результаты проверки, проведенной 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.

Для отмены какого-либо акта необходимо установить его незаконность. Как следует из приведенных положений законодательства, в судебном порядке возможно обжаловать лишь правовые акты органов государственной власти - нормативные и ненормативные, а также их решения, действия (бездействие).

Однако акт проверки не обладает признаками правового акта, поскольку является процессуальным документом, фиксирующим процедуру и обстоятельства контрольно-надзорного мероприятия.

Судебно-арбитражная практика подтверждает данный вывод. Так, например, в постановлении арбитражного суда по делу об оспаривании коммерческой организацией предписания и актов проверки МВД России указано, что акт проверки: не содержит властно-распорядительных предписаний, распоряжений, влекущих для заявителя юридические последствия; не устанавливает и не изменяет обязанности и права заявителя; не создает обязанность нарушителя нести ответственность за совершенные правонарушения. Акт проверки лишь отражает установленные в ходе проверки обстоятельства, выявленное нарушение, установленное проверяющим в ходе проверки, а также содержит сделанные на основании анализа этих обстоятельств выводы проверяющего, то есть носит информационный характер. Каких-либо распоряжений, нарушающих права и интересы подконтрольного субъекта в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, в акте проверки не содержится.

Таким образом, поскольку акт проверки не является правовым актом, а обжалование процессуальных документов действующим процессуальным законодательством не предусмотрено, вопрос о незаконности, а тем более недействительности данного документа судом разрешен быть не может. В случае обжалования акта проверки в арбитражный суд или суд общей юрисдикции производство по делу должно быть прекращено.

Следовательно, акт проверки как таковой невозможно отменить путем признания в судебном порядке его незаконности.

Отменить в судебном порядке акт проверки, принятый по результатам проведения контрольно-надзорных мероприятий, возможно лишь в том случае, если он обладает признаками правового акта, то есть содержит определенные правила поведения. Например, если акт содержит требование по устранению выявленных недостатков и сроки для их устранения, то в данном случае акт в соответствующей части является ненормативным правовым актом, как вынесенный уполномоченным органом в отношении конкретного лица и

носящий для этого лица обязательный характер.

Однако такой практический подход представляется не совсем верным. Исходя из буквального толкования статьи 16 Федерального закона о государственном контроле требование об устранении нарушений не может содержаться в самом акте проверки, поскольку акт выполняет лишь справочно-информационную функцию. Акт проверки по своей природе сходен с протоколом судебного заседания или осуществления отдельных процессуальных действий в гражданском, уголовном, арбитражном или административном процессе. Протокол, так же как и акт проверки, отражает совершенные действия и принятые решения, то есть фиксирует ход осуществления процедуры, но сам не является распорядительным документом. Поэтому в акте проверки может быть ссылка на решение проверяющего органа, но само решение должно быть выражено в отдельно принятом документе, который может быть оспорен по правилам главы 24 АПК РФ и главы 22 КАС РФ.

Следовательно, акт проверки как документ, фиксирующий процедуру проведения проверки, не может быть отменен на том основании, что имеются грубые нарушения установленных законом требований к организации и проведению проверок.

Кроме того, как указано в анализируемом Законе, требование об устранении выявленных в ходе проверки нарушений должно содержаться в прилагаемом к акту проверки предписании, которое содержит властно-распорядительные указания, возлагает юридические обязанности, и, соответственно, может быть оспорено в судебном порядке.

Таким образом, анализ положений законодательства позволяет прийти к выводу о том, что статью 20 Федерального закона о защите прав предпринимателей следует толковать ограничительно: не всякий результат проверки можно оспорить по признакам его недействительности. Оспорить можно предписание контролирующего органа об устранении выявленных

нарушений, решение проверяющего органа, но не акт проверки.

Такие коллизии, возникающие в процессе осуществления контрольно-надзорных мероприятий, лишают хозяйствующих субъектов должного уровня правовой защиты их прав и законных интересов при осуществлении государственного, муниципального контроля (надзора). Сказанное вызывает к жизни необходимость внесения коррективов в законодательные положения относительно института оспаривания результатов проверок хозяйствующих субъектов при осуществлении в отношении их контрольно-надзорных мероприятий.

Четкое и недвусмысленное правовое регулирование есть показатель качества правовой системы государства, необходимое условие прозрачного и отлаженного функционирования государственных органов, бесконфликтного взаимодействия контролирующих и подконтрольных субъектов.

С. М. Зырянов справедливо отмечает, что «административно-надзорное производство как самостоятельная часть административного процесса является необходимой гарантией прав и законных интересов граждан и организаций - участников административно-надзорных правоотношений».

Таким образом, существование в законодательстве непреодолимых без качественной правотворческой деятельности пробелов приводит к отсутствию гарантированности защиты прав и интересов субъектов предпринимательства при осуществлении в отношении их государственного контроля и надзора.

Отдельно необходимо обратить на особенности правового регулирования общественной защиты прав индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля, осуществляемого нормами, нашедшими свое отражение в ст. 24 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Так данная статья содержит указание на право индивидуальных предпринимателей осуществлять защиту своих прав и (или) законных

интересов в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. По большому счету данное право закреплено и в ст. 23 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», а в данной статье данное право должно пониматься через призму реализации в виде общественной защиты. Поэтому толкование данного права должно осуществляться системно, с оглядкой на название статьи.

Часть 1 ст. 23 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», так, как она звучит в Законе, на наш взгляд, позволяет толковать ее как предоставление возможности самозащиты своего права на основе ст. 12 Гражданского кодекса РФ. Тем более что ст. 14 ГК РФ предусмотрено, что допускается самозащита гражданских прав; способы самозащиты должны быть соразмерны нарушению и не выходить за пределы действий, необходимых для его пресечения. Более подробно это раскрыто в п. 10 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 23.06.2015 № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации», где сказано, что лицо, право которого нарушено, может прибегнуть к его самозащите, соответствующей способу и характеру нарушения (статья 14 ГК РФ). Возможность самозащиты не исключает права такого лица воспользоваться иными способами защиты, предусмотренными статьей 12 ГК РФ, в том числе в судебном порядке. По смыслу статей 1 и 14 ГК РФ самозащита гражданских прав может выражаться, в том числе, в воздействии лица на свое собственное или находящееся в его законном владении имущество. Самозащита может заключаться также в воздействии на имущество правонарушителя, в том случае если она обладает признаками необходимой обороны (статья 1066 ГК РФ) или совершена в состоянии крайней

необходимости (статья 1067 ГК РФ).

В соответствии с действующим законодательством правом обращаться в органы прокуратуры с просьбой принести протест на противоречащие закону нормативные правовые акты, на основании которых проводятся проверки индивидуальных предпринимателей обладают объединения индивидуальных предпринимателей и саморегулируемые организации.

Данное право основано на положениях Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», который предусматривает право прокурора или его заместителя принести протест на противоречащий закону правовой акт при осуществлении надзора за исполнением законов и надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

Протесты прокурора, его заместителя рассматриваются в порядке и в сроки, которые установлены положениями п. п. 2 - 4 ст. 23 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», а именно: протест подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в 10-дневный срок с момента его поступления, а в случае принесения протеста на решение представительного (законодательного) органа субъекта РФ или органа местного самоуправления – на ближайшем заседании. При исключительных обстоятельствах, требующих немедленного устранения нарушения закона, прокурор вправе установить сокращенный срок рассмотрения протеста. О результатах рассмотрения протеста незамедлительно сообщается прокурору в письменной форме; при рассмотрении протеста коллегиальным органом о дне заседания сообщается прокурору, принесшему протест; протест до его рассмотрения может быть отозван принесшим его лицом.

Что касается практической реализации данного права, то следует сказать, что право на обращение к прокурору данных субъектов нельзя считать исключительным правом данных лиц, исключая самих субъектов – юридических лиц и предпринимателей, в отношении которых проводятся

контрольные и надзорные мероприятия, поскольку данные субъекты, по сути, являются опосредованными участниками контрольных отношений. Их участие в данной деятельности позволяет создать так называемый общественный резонанс проводимых контрольных мероприятий.

В настоящее время действует Федеральный закон от 07.05.2013 № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации», который ввел должность уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, а также создал нормативную базу для введения таких должностей в субъектах РФ. Согласно ст. 2 данного закона основными задачами Уполномоченного являются:

- защита прав и законных интересов российских и иностранных субъектов предпринимательской деятельности на территории Российской Федерации и российских субъектов предпринимательской деятельности на территориях иностранных государств в соответствии с законодательством Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, договоренностями на взаимной основе федеральных органов государственной власти с государственными органами иностранных государств, международными и иностранными организациями;

- осуществление контроля за соблюдением прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления;

- содействие развитию общественных институтов, ориентированных на защиту прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности;

- взаимодействие с предпринимательским сообществом;

- участие в формировании и реализации государственной политики в области развития предпринимательской деятельности, защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности. Как становится

очевидным, данные задачи вписываются в смысл комментируемой статьи Закона, и могут ориентировать деятельность Уполномоченного при Президенте РФ, а также уполномоченных в субъектах РФ для более плодотворной работы в этом направлении.

Отечественное законодательство закрепляет право данных, можно сказать, коллективных, субъектов, обращаться в суд в защиту нарушенных при осуществлении государственного контроля прав и (или) законных интересов индивидуальных предпринимателей, которые являются членами указанных объединений, саморегулируемых организаций. Данное право более весомо, на наш взгляд, с точки зрения получения итогового результата, нежели предыдущее, поскольку обращение в суд может повлечь за собой большие временные затраты, и соответственно, сам индивидуальный предприниматель, подвергшийся государственному контролю, может не располагать временем, иными ресурсами и т.д. для обращения в суд, а объединения этих субъектов и саморегулируемые организации вполне могут занять эту нишу. Тем более что обращение в суд одного субъекта (так называемого процессуального истца) за защитой прав, принадлежащих другому субъекту, прямо предусмотрено действующим процессуальным законодательством. В качестве примера можно привести ч. 1 ст. 46 ГПК РФ, согласно которой в случаях, предусмотренных законом, органы государственной власти, органы местного самоуправления, организации или граждане вправе обратиться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц по их просьбе; ч. 2 ст. 53 АПК РФ, согласно которой в случаях, предусмотренных АПК РФ и другими федеральными законами, организации и граждане вправе обратиться в арбитражный суд в защиту прав и законных интересов других лиц. Также в судах общей юрисдикции и арбитражных судах действует правило, согласно которому отказ процессуального истца от иска не препятствует продолжению рассмотрения дела, если на этом настаивает тот субъект, в пользу которого было осуществлено обращение в суд, в нашем случае юридическое лицо или

индивидуальный предприниматель, в отношении которого осуществлялись контрольные мероприятия.

Что касается такого права у саморегулируемых организаций, то оно прямо закреплено в п. 2 ч. 3 ст. 6 ФЗ «О саморегулируемых организациях», предусматривающим право саморегулируемой организации от своего имени оспаривать в установленном законодательством РФ порядке любые акты, решения и (или) действия (бездействие) органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, нарушающие права и законные интересы саморегулируемой организации, ее члена или членов либо создающие угрозу такого нарушения.

Следует также отметить, что в соответствии с п. 5 ч. 1 ст. 6 ФЗ «О саморегулируемых организациях» в основные функции саморегулируемой организации входит представление интересов членов саморегулируемой организации в их отношениях с органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В результате проведенного исследования мы пришли к следующим выводам:

1. В отечественной правовой науке существуют разные подходы к определению понятия государственный контроль. При этом анализ учебной и научной литературы позволяет прийти к выводу, что большинство исследователей придерживаются позиции, в соответствии с которой между понятиями «государственный контроль», «государственный надзор» и «разрешительные функции государства» отсутствуют разграничения, с философской точки зрения, так же и с правовой точки.

Государственный контроль следует рассматривать как сложную системную функцию, главной целью которой является обеспечение исполнения законодательства Российской Федерации, направленного на охрану конституционного строя, прав и свобод человека и гражданина, законных интересов граждан, общества и государства, на соблюдение законности и правопорядка в государстве в целом.

Субъектами государственного контроля являются уполномоченные органы государственной власти, а объектом – соблюдение требований, установленных законодательством Российской Федерации, до начала деятельности физических или юридических лиц и в процессе ее осуществления.

В научной и учебной литературе существуют две диаметрально противоположных по значению позиции по выделению объектов государственного контроля.

В научной и учебной литературе существуют две диаметрально противоположных по значению позиции по выделению объектов государственного контроля.

Первая позиция заключается в том, что под объектом государственного контроля необходимо понимать обязательное выполнение субъектами

хозяйственной деятельности норм отечественного законодательства на этапе до начала осуществления таким лицом указанной деятельности либо на этапе приобретения им определенного статуса.

При данном подходе административно-хозяйственная деятельность проверяемого субъекта не контролируется и не подвергается определенной оценки. При этом не подвергаются анализу и изучению причины и следствия выявляемых нарушений, а лица, непосредственно виновные в таких нарушениях не устанавливаются, меры воздействия к ним не применяются.

В результате осуществления такого контроля принимается решение о предоставлении или об отказе в предоставлении органом государственной власти разрешения на совершение определенных видов хозяйственной деятельности или действия, а также в последующем надзоре за соблюдением условий предоставления такого разрешения, и в случае нарушений таких условий принятие мер воздействия, вплоть до отзыва выданного разрешения.

Вторая позиция заключается в том, что под объектом контроля необходимо понимать хозяйственную деятельность проверяемого субъекта, ее соответствие требованиям отечественного законодательства.

При осуществлении государственного контроля могут применяться разнообразные методы, которые представляют собой совокупность способов и приемов, при помощи которых достигается цель и реализуются задачи контрольной деятельности.

2. Государственный контроль, осуществляемый органами государственной власти, подразделяется на:

- президентский контроль;
- парламентский контроль;
- контроль органов исполнительной власти.
- судебный контроль;
- прокурорский надзор.

В зависимости от стадии проведения контроля (надзора) и цели проверки

можно выделить:

- предварительный контроль (надзор) – организация и проведение проверок, профилактика соблюдения параметров предпринимательской деятельности;

- текущий контроль (надзор) – систематическое наблюдение за исполнением обязательных требований при осуществлении предпринимательской деятельности;

- последующий контроль (надзор) – проверка исполнения тех или иных решений государственных органов, принятие мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений.

Нововведением Закона № 294 явилось законодательное введение закрепление муниципального контроля, под которым понимается деятельность органов местного самоуправления, уполномоченных в соответствии с федеральными законами на организацию и проведение на территории муниципального образования проверок соблюдения хозяйствующими субъектами требований, установленных муниципальными правовыми актами, а также требований, установленных федеральными законами, законами субъектов РФ, в случаях, если соответствующие виды контроля относятся к вопросам местного значения.

Органы местного самоуправления, осуществляющие муниципальный контроль, при организации проверок не уполномочены на проведение надзорных действий, а также не обладают правом:

- проверять соблюдение субъектами хозяйственной деятельности норм федерального и регионального законодательства;

- во время осуществления контрольной деятельности при выявлении нарушений применять меры пресечения и устранения последствий;

- осуществлять систематическое наблюдение за исполнением субъектами хозяйственной деятельности обязательных требований;

- анализировать и прогнозировать исполнение субъектами хозяйственной

деятельности требований законодательства.

3. На данном этапе развития законодательство о защите прав индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля представляет собой общие и специальные нормы. К общим можно отнести Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», который регулирует вопросы:

- организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля;

- взаимодействия органов, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля, при организации и проведении проверок;

- установление прав и обязанностей органов, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля, их должностных лиц при проведении проверок;

- установление прав и обязанностей юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, меры по защите их прав и законных интересов.

Проведенное исследование проблем правового регулирования защиты прав индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля позволяет прийти к следующим выводам: институт защиты прав индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля представляет собой сложную и постоянно меняющуюся систему норм, регламентов, правил. На сегодняшний день эта система недостаточно эффективно выполняет свои функции. Современные тенденции в части создания нового законодательства в области защиты прав индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля видятся в

сокращении административных ограничений предпринимательской деятельности, обеспечении эффективной регламентации полномочий органов по контролю (надзору) и повышении гарантии защиты прав индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля.

Исследование уже имеющегося законодательства в данной области правоотношений показало, что существующие нормы упускают из правового поля ряд вопросов, нерешенность которых затрудняет его практическое применение.

В частности, считаем, что невозможность отказаться индивидуальному предпринимателю от представления документов по запросу контролирующего органа представляет собой нарушение конституционного права не свидетельствовать против самого себя и своих близких, и предлагаем вышеуказанные нормативные правовые акты привести в соответствие с Конституцией РФ.

Представляется необходимым внести в Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» положения, определяющие особенности, а также процедуру досудебного обжалования решений, действий (бездействия) контрольно-надзорных органов.

Представляется необходимым конкретизировать термин «взаимодействие» контрольно-надзорных органов и индивидуальных предпринимателей. Под взаимодействием предлагаем понимать правоотношение между хозяйствующим субъектом и контролирующим органом, возникшее в ходе реализации последним своих полномочий.

На наш взгляд применение указанных рекомендаций будет способствовать достижению целей правового регулирования защиты прав индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля.

4. Принципы защиты прав индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля нашли свое отражение в ст. 3 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Так, указанная статья включает в себя 10 принципов, которые названы законодательством в качестве основных, что, собственно, не исключает наличие и других, не указанных в данной статье.

Содержащиеся в Федеральном законе от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» принципы создают надежную основу для развития правового регулирования защиты прав индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля.

5. Анализ положений Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» позволяет выделить два пути защиты прав хозяйствующих субъектов при осуществлении публичными органами контрольно-надзорных мероприятий: судебный и внесудебный (административный) порядок защиты и обеспечения законных интересов организации и индивидуальных предпринимателей при проведении проверочных мероприятий.

Право на оспаривание нормативно-правовых актов органов государственной власти может быть реализовано в порядке главы 21 Кодекса административного судопроизводства РФ путем подачи искового заявления о признании нормативного правового акта недействующим, а также путем подачи в Суд по интеллектуальным правам заявления заинтересованного лица по правилам главы 23 Арбитражного процессуального кодекса РФ с требованием о признании оспариваемого акта недействующим.

При этом Конституционный Суд РФ указывает на необходимость различать понятия: признание нормативного акта недействующим (не подлежащим применению) и признание нормативного акта недействительным (отмененным, не имеющим юридической силы).

Как следует из указанного Постановления, признание акта недействительным возможно лишь в порядке конституционного судопроизводства в результате установления его несоответствия Конституции РФ. Признание акта недействующим возможно и судом общей юрисдикции.

Таким образом, существуют некоторые противоречия закрепленных в законах положений официальной позиции Конституционного Суда РФ. В связи с этим представляется крайне важным привести действующее законодательство к единообразию и в соответствие с толкованием судебного органа конституционного контроля. Целесообразно исключить понятие «недействительность» правового акта в тех нормах права, в которых идет речь об оспаривании их соответствия федеральному закону в порядке гражданского (в том числе арбитражного) или административного судопроизводства.

Одним из активно применяемых способов защиты прав подконтрольных субъектов выступает институт признания недействительными результатов проверок, предусмотренный статьей 20 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Однако данный механизм защиты нельзя назвать совершенным. Для целей его применения необходимо выяснить, что является результатом проверки.

Согласно статье 16 названного Закона по результатам проверки должностными лицами органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, проводящими проверку, составляется акт по установленной форме в двух экземплярах. В акте проверки, в частности,

указываются сведения о результатах проверки, в том числе о выявленных нарушениях обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, об их характере и о лицах, допустивших указанные нарушения. К акту проверки в случае выявления нарушений прилагаются предписание об устранении выявленных нарушений.

Однако акт проверки не обладает признаками правового акта, поскольку является процессуальным документом, фиксирующим процедуру и обстоятельства контрольно-надзорного мероприятия.

Судебно-арбитражная практика подтверждает данный вывод.

Таким образом, поскольку акт проверки не является правовым актом, а обжалование процессуальных документов действующим процессуальным законодательством не предусмотрено, вопрос о незаконности, а тем более недействительности данного документа судом разрешен быть не может. В случае обжалования акта проверки в арбитражный суд или суд общей юрисдикции производство по делу должно быть прекращено.

Следовательно, акт проверки как таковой невозможно отменить путем признания в судебном порядке его незаконности.

Таким образом, анализ положений законодательства позволяет прийти к выводу о том, что статью 20 Федерального закона о защите прав предпринимателей следует толковать ограничительно: не всякий результат проверки можно оспорить по признакам его недействительности. Оспорить можно предписание контролирующего органа об устранении выявленных нарушений, решение проверяющего органа, но не акт проверки.

Такие коллизии, возникающие в процессе осуществления контрольно-надзорных мероприятий, лишают хозяйствующих субъектов должного уровня правовой защиты их прав и законных интересов при осуществлении государственного, муниципального контроля (надзора). Сказанное вызывает к жизни необходимость внесения коррективов в законодательные положения относительно института оспаривания результатов проверок хозяйствующих

субъектов при осуществлении в отношении их контрольно-надзорных мероприятий.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

### Арбитражный процессуальный кодекс I Правовые акты

- 1 Конституция РФ принята всенародным голосованием 12.12.1993 (ред. от 21.07.2014) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.
- 2 Гражданский кодекс РФ (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 28.03.2017) // Собрание законодательства РФ. – 1994. - № 32.
- 3 Гражданский кодекс РФ (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ (ред. от 28.03.2017) // Собрание законодательства РФ. – 1996. - № 5.
- 4 Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 01.06.2017) // Российская газета. – 2001. – 31 декабря. – № 256.
- 5 Арбитражный процессуальный кодекс РФ от 24.07.2002 № 95-ФЗ (ред. от 28.05.2017) // Российская газета. – 2002. – 27 июля. - № 137.
- 6 Кодекс административного судопроизводства РФ от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 28.05.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2015. - № 10.
- 7 Федеральный закон от 28.12.2009 № 381-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в РФ» // Российская газета. – 2009. – 30 декабря. - № 253.
- 8 Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Российская газета. – 2008. – 30 декабря. - № 266.
- 9 Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 03.11.2015) «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» // Российская газета. – 2006. – 05 мая. - № 95.
- 10 Федеральный закон от 22.05.2003 № 54-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием электронных средств платежа» // Российская газета. – 2003. – 27 мая. - № 99.

11 Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ (ред. от 05.04.2016) «О техническом регулировании» // Российская газета. – 2002. – 31 декабря. - № 245.

12 Федеральный закон от 02.01.2000 № 29-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О качестве и безопасности пищевых продуктов» // Российская газета. – 2000. – 10 января. - № 5.

13 Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // Собрание законодательства РФ. – 1999. - № 14.

14 Закон РФ от 07.02.1992 № 2300-1 (ред. от 03.07.2016) «О защите прав потребителей» // Российская газета. – 1996. – 16 января. - №8.

15 Закон Амурской области от 08.07.2013 № 199-ОЗ «О порядке и условиях осуществления ведомственного контроля за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права» // Амурская правда. – 2013. – 12 июля. – № 126.

16 Постановление Правительства Амурской области от 31.10.2014 № 656 (ред. от 18.02.2016) «Об утверждении Порядка организации осуществления регионального государственного контроля (надзора) в сфере социального обслуживания на территории Амурской области» // Амурская правда. – 2014. – 11 ноября. – № 209.

17 Распоряжение Правительства Амурской области от 26.05.2014 № 111-р (ред. от 14.04.2016) «О подготовке докладов об осуществлении регионального государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Документ официального опубликования не было. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

## II Специальная литература

18 Астахова, М. А. Организационно-правовые основы государственного контроля (надзора) в сфере предпринимательской деятельности / М. Астахова // Безопасность бизнеса. - 2016. - № 3. - С. 12 - 16.

19 Алексеев, Д. Б. Система государственной контрольной деятельности / Д. Б. Алексеев // Административное и муниципальное право. - 2015. - № 11. - С. 1131 - 1137.

20 Атласкирова, И. Надзорные каникулы для малого бизнеса / И. Атласкирова // ЭЖ-Юрист. - 2016. - № 4. - С. 2.

21 Батрова, Т. А. Защита прав предпринимателей при осуществлении антимонопольного контроля / Т. А. Батрова // Государственная власть и местное самоуправление. - 2016. - № 7. - С. 38 - 41.

22 Бессчасный, С. А. Правовой механизм внесения изменений в ежегодные планы проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей / С. А. Бессчасный, Е. В. Лагошин // Законность. - 2015. - № 3. - С. 7 - 11.

23 Блажеев, Я. А. Правовые проблемы обеспечения государственного надзора в нефтегазовом комплексе Российской Федерации / Я. А. Блажеев // Юридический мир. - 2016. - № 5. - С. 36 - 43.

24 Вавилин, Е. В. Осуществление и защита прав предпринимателей / Е. В. Вавилин // Журнал предпринимательского и корпоративного права. - 2016. - № 3. - С. 10 - 14.

25 Военкова, Н. П. Актуальные проблемы объединения контрольно-надзорных органов / Н. П. Военкова // Административное и муниципальное право. - 2016. - № 5. - С. 402 - 409.

26 Воробьев, С. Д. Надзор за исполнением законодательства о защите прав предпринимателей / С. Д. Воробьев // Законность. - 2015. - № 10. - С. 3 - 5.

27 Гришковец, А. А. Нужен ли России специальный федеральный закон о контрольно-надзорной деятельности / А. А. Гришковец // Административное и муниципальное право. - 2016. - № 7. - С. 585 - 592.

28 Егупов, Д. А. Защита бизнеса в условиях неблагоприятных внешнеполитических и экономических факторов / Д. А. Егупов // Прокурор. - 2016. - № 2. - С. 127 - 130.

29 Егупов, Д. А. О практике защиты прав хозяйствующих субъектов от необоснованных внеплановых проверок / Д. А. Егупов // Прокурор. - 2016. - № 1. - С. 69 - 72.

30 Зубарев, С. М. Процессуальная природа контроля и надзора / С. М. Зубарев // Административное право и процесс. - 2016. - № 2. - С. 10 - 14.

31 Кучеренко, А. В. Реализация законодательных норм, направленных на защиту прав субъектов предпринимательства при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля / А. В. Кучеренко // Законность. - 2016. - № 10. - С. 9 - 12.

32 Маковкина, Ю. Конец двойственности в судебной практике / Ю. Маковкина // ЭЖ-Юрист. - 2015. - № 31. - С. 1, 4 - 5.

33 Мартынов, А. В. Применение риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля и надзора как необходимое условие снижения давления на бизнес / А. В. Мартынов // Юрист. - 2016. - № 18. - С. 22 - 27.

34 Петров, Д. А. Контроль в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства: мониторинг правоприменения / Д. А. Петров // Журнал предпринимательского и корпоративного права. - 2016. - № 3. - С. 51 - 54.

35 Позднышева, Е. В. Соотношение методов государственного регулирования и саморегулирования / Е. В. Позднышева // Журнал российского права. - 2016. - № 11. - С. 71 - 79.

36 Пухов, А. В. Осуществление государственного контроля (надзора) в условиях экономических санкций / А. В. Пухов // Прокурор. - 2015. - № 3. - С. 39 - 42.

37 Разрешительная система в Российской Федерации: научно-практическое пособие / Л. Ю. Акимов [и др.]; отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. - М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, ИНФРА-М, 2015. - 928 с.

38 Самолысов, П. В. Административные правонарушения против

порядка управления при осуществлении государственного контроля за соблюдением антимонопольного законодательства / П. В. Самолысов // Право и экономика. - 2016. - № 8. - С. 42 - 54.

39 Соловьев, А. А. Практика прокурорского надзора в сфере защиты прав субъектов предпринимательской деятельности и меры, направленные на улучшение его эффективности / А. А. Соловьев // Безопасность бизнеса. - 2016. - № 2. - С. 32 - 37.

40 Софронова, Д. А. Некоторые вопросы судебной защиты нарушенных прав и законных интересов субъектов предпринимательства при осуществлении государственного контроля и надзора / Д. А. Софронова // Административное и муниципальное право. - 2016. - № 8. - С. 682 - 686.

41 Стахов, А. И. Особенности квалификации нарушений обязательных требований, выявляемых в ходе осуществления государственного контроля и надзора / А. И. Стахов // Безопасность бизнеса. - 2016. - № 3. - С. 23 - 27.

42 Трофимчук, Н. В. Некоторые проблемы института контроля (надзора) предпринимательской деятельности по законодательству Российской Федерации / Н. В. Трофимчук // Административное и муниципальное право. - 2016. - № 6. - С. 488 - 492.

43 Туровская, В. А. О некоторых действиях органов государственной власти по контролю и надзору, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции (на примере деятельности федерального органа исполнительной власти по контролю и надзору в области защиты прав потребителей) / В. А. Туровская // Конкурентное право. - 2016. - № 3. - С. 10 - 13.

44 Устинов, А. А. Правовые основы осуществления государственного контроля (надзора) в сфере теплоснабжения / А. А. Устинов // Правовой энергетический форум. - 2015. - № 1. - С. 27 - 32.

45 Шешукова, Е. В. Защита прав предпринимателей / Е. В. Шешукова // Законность. - 2015. - № 10. - С. 23 - 25.

### III Правоприменительная практика

46 Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 03.10.2016 № Ф03-4622/2016 по делу № А04-3846/2016. Документ официального опубликования не было. Доступ из справочно-правовой систем «КонсультантПлюс».

47 Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 06.09.2016 № Ф03-3724/2016 по делу № А04-11749/2015. Документ официального опубликования не было. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

48 Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 21.11.2016 № Ф03-5314/2016 по делу № А04-915/2016. Документ официального опубликования не было. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

49 Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 23.09.2016 № Ф03-4236/2016 по делу № А04-119/2016. Документ официального опубликования не было. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

50 Верховного Суда РФ от 09.09.2015 № 303-АД15-10257 по делу № А04-8445/2014. Документ официального опубликования не было. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».