

Серия «Актуальные юридические исследования»

МОСКОВСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ
ЮРИДИЧЕСКАЯ АКАДЕМИЯ им. О.Е. КУТАФИНА

А.А. СПЕКТОР

Актуальные проблемы
государственного контроля
и надзора в сфере
предпринимательской деятельности

Монография



ЮРКОМПАНИ

Москва – 2011

УДК 340.612
ББК 67.404.4 (2 Рос)
С 65

Рецензенты:

Ершова И.В. – доктор юридических наук, профессор, зав.кафедрой предпринимательского права Московской Государственной Юридической Академии им. О.Е. Кутафина.

Андреева Л.В. – доктор юридических наук, профессор кафедры предпринимательского права Московской Государственной Юридической Академии им. О.Е. Кутафина.

Об авторе:

Спектор Асия Ахметовна – кандидат юридических наук, доцент кафедры предпринимательского права Московской Государственной Юридической Академии им. О.Е. Кутафина, член Научно-консультативного совета при Федеральном арбитражном суде Московского округа.

Спектор А.А. Актуальные проблемы государственного контроля и надзора в сфере предпринимательской деятельности. Монография. – М.: Юридическое издательство «ЮРКОМПАНИ», 2011. – 195 с. – (Серия «Актуальные юридические исследования»).

ISBN 978-5-91677-032-2

С 65 Монография представляет собой труд, обобщающий научные и практические знания об обеспечении прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора) в сфере предпринимательской деятельности.

Рекомендации, сделанные в работе, могут быть использованы в правотворческой деятельности по совершенствованию действующего законодательства, в теории предпринимательского права, а также в учебном процессе по курсу «Предпринимательское право». Основные идеи, теоретические и практические положения, изложенные в монографии, нашли свое отражение в опубликованных работах автора.

УДК 340.612
ББК 67.404.4 (2 Рос)

ISBN 978-5-91677-032-2

© ООО «ЮРКОМПАНИ», 2011

ПРЕДИСЛОВИЕ

Актуальность темы исследования обусловлена тем, что конституционный принцип свободы экономической деятельности – одно из основополагающих начал в становлении и развитии предпринимательства в России. Статья 34 Конституции Российской Федерации характеризует экономическую деятельность индивида как проявление его личной свободы в сфере прежде всего предпринимательства. Она, как отмечает профессор Андреев В.К., органически развивает гарантированный ст.8 Конституции РФ¹ принцип свободы экономической предпринимательской деятельности, определяя структуру последней и наполняя ее конкретным содержанием².

Контроль, прежде всего, публичный, за деятельностью предпринимателей необходим для соблюдения принципов осуществления экономической деятельности. По мнению профессора Мартемьянова В.С. контроль как способ государственного публичного воздействия представляет собой «установление обязанности органов государства и местного самоуправления наблюдать и в определенных случаях проверять состояние дел предпринимателя, в предусмотренных случаях принимать надлежащие меры»³.

Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»⁴ представляет собой ба-

¹ СПС Консультант Плюс.

² Российское предпринимательское право. Отв.ред. И.В.Ершова, Г.Д.Отнюкова. М.: Проспект, 2006. С.116.

³ Мартемьянов В.С. Хозяйственное право. Т.1. М.: БЕК, 1994. С.194.

⁴ Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 26.04.2010) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (принят ГД ФС РФ 19.12.2008) // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

зовый акт среди нормативных правовых документов, регулирующих отдельные аспекты государственного контроля и надзора.

По итогам правоприменительной практики Федерального закона от 08.08.2001 № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)»¹ выявлен ряд проблем, в целях правового регулирования которых и был разработан новый Закон 2008 г. Как указывалось в пояснительной записке от 14.08.2008 г. к данному законопроекту, анализ практики применения Закона 2001 г. показал, что количество мероприятий по контролю со стороны большинства государственных органов, а также временные издержки хозяйствующих субъектов при их проведении сократились незначительно; кроме того, остались проблемы недостаточной эффективности и результативности действующей системы контроля (надзора) как следствие того, что органы государственного контроля (надзора) не объединены единой идеологией. Это связано не только с содержанием норм Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля и правоприменительной практикой, но и с несоответствием действующих методов государственного контроля (надзора) его задачам².

В пояснительной записке от 14.08.2008 г. к проекту ФЗ также отмечалось, что существующее дублирование функций ведомствами федерального и регионального уровня, избыточность предъявляемых к предпринимателям требований, отсутствие обоснованных подходов к доказательству необходимости государственного вмешательства в экономику не только не обеспечивают в полной мере безопасность товаров (ра-

¹ Федеральный закон от 08.08.2001 № 134-ФЗ (ред. от 30.12.2006, с изм. от 22.12.2008) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» (принят ГД ФС РФ 14.07.2001) // СЗ РФ. 2001. № 33 (часть I). Ст. 3436.

² СПС «Консультант Плюс» (<http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=PRJ;n=63211>)

бот, услуг), но и увеличивают издержки предпринимателей, снижая их конкурентоспособность; кроме того, не произошло радикальных изменений в идеологии и практике контрольно-надзорной деятельности, связанных с Федеральным законом от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании»¹, позволяющим рассматривать предмет контроля (надзора) как совокупность обязательных требований в области безопасности товаров (работ, услуг).

В Указе Президента РФ от 15 мая 2008 г. № 797 «О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности»² в п. 1 дано прямое предписание, в целях ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности, в первую очередь в сфере малого и среднего предпринимательства в двухмесячный срок разработать и внести в Государственную Думу проекты федеральных законов, предусматривающих, наряду с прочим, следующее:

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

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

проведение внеплановых мероприятий по контролю в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства

¹ Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» // СЗ РФ. 2002. № 52. Ч. 1. Ст. 5140.

² Указ Президента РФ от 15 мая 2008 г. № 797 «О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности» // СЗ РФ. 2008. № 20. Ст. 2293.

только в целях выявления нарушений, представляющих непосредственную угрозу жизни или здоровью людей, по согласованию с прокурором субъекта РФ;

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

Поскольку в современных, динамично развивающихся, рыночных отношениях участвует все больше хозяйствующих субъектов, важнейшим элементом государственного регулирования является государственный контроль. Как система управления и организации жизни общества, государство всегда должно было регулировать и регламентировать государственное управление для обеспечения необходимых условий экономического и социального развития.

Регламентируя различные сферы жизни общества, государство должно обеспечивать необходимые средства и ресурсы, необходимые для содержания государственного аппарата, развития средств сообщения и связи, производства и товарообмена. В связи с этим возникала потребность проверять, как исполняются законы, указы или распоряжения, в каком совершенствовании они нуждаются¹. Таким образом, взяв на себя управление делами общества, государство не могло обойтись без создания специальной системы проверки исполнения, контроля за соблюдением установленных правил, а также без оценки результатов деятельности, которые являются присущими для органов управления функциями. Функции управления присущи всем формам управленческой деятельности, независимо от ее направлений, структуры и системы управления.

¹ Рохлин В.И. Прокурорский надзор и государственный контроль: история, развитие, понятие, соотношение. — СПб.: Издательство «Юридический Центр Пресс», 2003. С. 305.

Развитие различных способов и средств по обеспечению потребностей государства способствовало тому, что контрольные функции в первую очередь развивались в сфере учета и контроля за расходованием материальных ценностей и благ, которые были необходимы для развития общества и защиты интересов населения. Однако развитие общественного производства, различных отраслей деятельности влекло за собой совершенствование и расширение форм и видов контроля. Возникает необходимость регламентации предпринимательской деятельности и установления государственного контроля в этой сфере, а также его форм и пределов.

Расширение контрольных полномочий органов государственной власти далеко не всегда вело к ущемлению прав и свобод граждан, наоборот, должным образом осуществляемый и эффективный государственный контроль служит важным средством защиты интересов населения. Однако, для их обеспечения необходима четко и слаженно работающая система, которая гарантировала бы неукоснительное исполнение законов и нормативных установлений.

положений абзаца четырнадцатого статьи 3 и пункта 3 статьи 10 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» в связи с жалобой гражданина В.В. Михайлова»// СЗ РФ. 2008. № 31. Ст. 3763.

176. Постановление ФАС Поволжского округа от 15.07.2008 № А72-7286/07.

177. Постановление ФАС Московского округа от 13.12.2006 № КА-А40/12174-06.

178. Постановление ФАС Московского округа от 27.11.2006 № КА-А40/11424-06.

179. Постановление ФАС Уральского округа от 4.12.2002 №Ф09-2511/02-АК.

180. Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 29.04.2003 №Ф08-1374/2003-519А.

181. Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 23.06.2004 №Ф08-2723/2004-1067А.

182. Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 21.03.2005 №Ф08-942/2005-390А.

183. Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 18.01.2006 № А79-5383/2005.

184. Постановление ФАС Ростовской округа от 21.03.2006 № А53-35044/2005.

185. Постановление ФАС Поволжского округа от 01.09.2009 по делу № А57-7046/2009// СПС «Консультант плюс».

186. Постановление ФАС Поволжского округа от 02.06.2009 по делу № А55-16364/2008// СПС «Консультант плюс».

Интернет-ресурсы

187. Справочная правовая система (СПС) Консультант Плюс.

188. www.newsru.com – «Самые громкие коррупционные преступления, выявленные в МВД в 2009 году».

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	3
ГЛАВА 1. ИСТОРИЯ СТАНОВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	8
1.1. Понятие и виды государственного контроля предпринимательской деятельности	8
1.2. Исторические аспекты организации контроля	31
ГЛАВА 2. СОВРЕМЕННЫЕ АСПЕКТЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ И ИНДИВИДУАЛЬНЫХ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ	79
2.1. Проблемы правового регулирования государственного контроля	79
2.2. Особенности проведения проверок субъектов предпринимательской деятельности	140
2.3. Прокурорский надзор и согласование проведения проверок органами государственного контроля	154
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	172
БИБЛИОГРАФИЯ	186

Спектор Асия Ахметовна

**Актуальные проблемы государственного контроля
и надзора в сфере предпринимательской деятельности**

Ответственный редактор Л.Ю. Грудцына
Литературный редактор Д.А. Сухарев
Компьютерная верстка Г.Ю. Ефимова
Дизайн обложки А.А. Черкасов

ООО «Издательство «ЮРКОМПАНИ»
www.law-books.ru E-mail: mail@law-books.ru
Тел.: 8 (903) 672-55-88. Факс: (495) 672-55-22.

Объединенная электронная редакция. Журналы & Книги
Научно-издательской группы «ЮРКОМПАНИ»
www.publish.law-books.ru

Подписано в печать с готовых монтажей 27.10.2011 г.
Формат 60х90/16. Печать офсетная. Бумага тип. Усл. печ. л. 12,75.

Тираж 1500 экз. Заказ № ____.
E-mail: tipografiya-oz@rambler.ru