

УДК 340

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОСОБЕННОСТЕЙ ЗАЩИТЫ ПРАВ
ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО
КОНТРОЛЯ¹****Кухарев Александр Владимирович,**

Российский технологический университет – МИРЭА, Москва, Россия

alex.kukharev07@yandex.ru

Аннотация

В статье рассматриваются актуальные вопросы защиты прав предпринимателей в условиях государственного контроля и надзора. Акцентируется внимание на законодательных изменениях, направленных на смягчение административной ответственности, включая введение ст. 4.1.1 КоАП РФ, которая обязывает замену штрафов на предупреждения при первом нарушении. Анализируется практика применения данного правила и выявляются проблемы реализации контрольных мероприятий, такие как отсутствие единых процедурных принципов, недостаточные права предпринимателей при проверках, а также сложности с компенсацией упущенной выгоды.

Ключевые слова: защита прав предпринимателей, государственный контроль, административные штрафы, предупреждение, административные барьеры, компенсация упущенной выгоды, надзорные мероприятия, законодательные изменения.

**ACTUAL PROBLEMS OF THE SPECIFICS OF PROTECTING THE RIGHTS OF
ENTREPRENEURS IN THE IMPLEMENTATION OF STATE CONTROL****Alexander V. Kuharev,**

Russian Technological University – MIREA, Moscow, Russia

alex.kukharev07@yandex.ru

ABSTRACT

The article deals with topical issues of protecting the rights of entrepreneurs in the context of state control and supervision. Attention is focused on legislative changes aimed at mitigating administrative liability, including the introduction of Article 4.1.1 of the Administrative Code of the Russian Federation, which obliges the replacement of fines with warnings at the first violation. The practice of applying this rule is analyzed and the problems of implementing control measures

¹ Научный руководитель: М.В. Маркин – к.э.н., старший преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин Российского технологического университета – МИРЭА.

Scientific supervisor: M.V. Markin – Ph.D. in Economics, Senior Lecturer at the Department of Public Law Disciplines of the Russian Technological University – MIREA.

are identified, such as the lack of uniform procedural principles, insufficient rights of entrepreneurs during inspections, as well as difficulties with compensation for lost profits.

Keywords: protection of the rights of entrepreneurs, state control, administrative fines, prevention, administrative barriers, compensation for lost profits, supervisory measures, legislative changes.

Сложная геополитическая обстановка в мире, многолетнее действие экономических санкций в отношении России продолжают проверять на прочность отечественную экономику и бизнес.

К числу значимых изменений следует отнести введение ст. 4.1.1 КоАП РФ, которая обязывает произвести замену административного штрафа на предупреждение в том случае, если административное нарушение было совершено впервые, за некоторыми исключениями. До этого момента также существовала аналогичная норма, но имела диспозитивный характер и применялась исключительно по усмотрению суда или компетентного должностного лица (органа).

Проанализировав судебную практику в сфере смягчения судом административного наказания в отношении предпринимателей, автор исследования пришел к выводу, что до появления императивной нормы о замене административного штрафа на предупреждение, суды неохотно применяли имеющееся у них право на смягчение наказания.

Например, Постановлением Верховного Суда Российской Федерации от 13 января 2021 г. № 19-АД20-16 оставлено без изменения решение в отношении юридического лица, привлеченного по ч. 3 ст. 18.15 КоАП РФ к административной ответственности в виде штрафа в сумме 450 000 рублей [1]. Аналогичное решение принял Верховный Суд Российской Федерации в отношении индивидуального предпринимателя, гражданина Армении, отказав в замене наложенного административного штрафа в сумме 200 000 рублей на предупреждение, оставил постановление без изменения [4].

Вопрос о защите прав предпринимателей при осуществлении в отношении них контрольно-надзорной деятельности со стороны государственных органов имеет практический характер, так как специфика его решения заключается в имеющихся проблемах:

Во-первых, проверочную деятельность субъектов предпринимательства регламентирует значительный объем нормативных актов, которые зачастую друг другу противоречат или имеют пробелы правового регулирования данной процедуры. Данный факт вызывает у предпринимателей негативное восприятие контрольно-надзорных органов, от которых как следствие остаются лишь карательные санкции в виде административных штрафов.

Для того чтобы частично исключить данную проблему считаем возможным унифицировать действие ФЗ от 26.12.2008 №294-ФЗ [6] в отношении всех видов проводимых контрольных и надзорных мероприятий на всех уровнях государственной власти. Для этого необходимо принятие подзаконного акта, в котором будут четко определены единые критерии и порядок осуществления контроля в отношении субъектов предпринимательства во всех сферах деятельности

Во-вторых, на законодательном уровне не закреплены принципы административно-процессуальной деятельности, которые бы смогли гарантировать соблюдение прав и свобод предпринимателей в рамках осуществления контрольных мероприятий.

Для решения данной задачи считаем необходимым внести дополнения в ФЗ № 294-ФЗ, закрепив в нем следующие принципы осуществления контрольно-надзорных мероприятий:

- законность проведения контрольных проверок;
- независимость и объективность должностного лица при проведении контрольных проверок;
- процедурность проведения контрольных проверок.

Касаемо крайнего принципа, который предлагается нами к закреплению, детализируем его смысловую нагрузку. Так, процедура проведения внеплановых проверок должна соответствовать четкому регламенту, который предполагает последовательно сменяющие друг друга стадии (этапы) проведения проверки, причем каждый из них должен иметь свои пределы как во временном интервале, так и по масштабам своего охвата.

В этой связи считаем целесообразным внести в ФЗ №294-ФЗ следующую норму: «проведение внеплановых проверок осуществляется в порядке, предусмотренном для плановых контрольно-надзорных мероприятий, за исключением основания проведения таковых и порядка согласования их проведения».

В-третьих, в момент осуществления контрольно-проверочных мероприятий, проверяемый субъект предпринимательства выступает пассивным участником и не имеет возможность защищать свои права путем подачи возражений, жалоб, в также обратиться в суд. Данное право него появляется лишь после вынесения решения по факту проведения проверки. Это приводит к потере времени на защиту, а также к снижению эффективности субъекта хозяйственной деятельности.

Данную проблему можно устранить посредством внесения изменений в ФЗ №294-ФЗ, а именно, следуют включить в него норму следующего содержания: «При несогласии субъекта предпринимательской деятельности, в отношении которого осуществляются проверочные мероприятия, он имеет право незамедлительно обжаловать действия непосредственно должностному лицу, осуществляющему данную проверку, руководству данной организации или в суд.

В случае, если жалоба будет удовлетворена и будут установлены нарушения проведения проверки, она незамедлительно прекращается.».

В-четвертых, отсутствует механизм компенсации упущенной выгоды, которая становится возможной в виду вынужденного бездействия предпринимателя, вызванного проведением проверочных мероприятия, которые в дальнейшем признаются незаконными или содержащими существенные нарушения.

Для устранения данной проблемы предлагаем внести изменения в ФЗ № 294-ФЗ, дополнив его нормой следующего содержания: «Должностное лицо, осуществляющее контроль (надзор), допустившее существенные нарушения законодательства при проведении проверочных мероприятий, несет персональную ответственность перед субъектом проверки, в том числе и посредством компенсации упущенной выгоды».

Следует отметить, что ФЗ №294-ФЗ действует уже более пятнадцати лет и среди специалистов высказываются противоречивые подходы относительно его эффективности. Так, А.А. Гришкoveц говорит о необходимости его отмены и принятии нового закона, который наиболее точно соответствовал бы современным реалиям развития предпринимательства. [2]

Что касается практической стороны, то необходимо отметить наличие фактов злоупотребления правом должностными лицами органов, осуществляющих данный контроль. В качестве примера можно привести административную практику привлечения их ответственности. [5]

Опасность от подобного рода нарушений со стороны представителей органов государственной (муниципальной) власти чревата для предпринимателей финансовыми потерями, долгосрочными простоями из предпринимательской деятельности, необоснованным снижением рейтинга организации и пр. [3]

При анализе правоприменительной практики в сфере регионального государственного контроля (надзора) в Тюменской области, был выявлен факт установления для подконтрольных субъектов не предусмотренной федеральным законодательством дополнительной обязанности по уведомлению контрольного органа об исполнении предостережения.

Так, основными задачами реформы являются уменьшение количества обязательных требований, сокращение контрольных (надзорных) мероприятий, увеличение профилактических мероприятий, снижение объема запрашиваемых документов и информации у бизнеса.

Профилактика является приоритетным направлением реформы контрольно-надзорной деятельности. Проведение профилактических мероприятий, предусмотренных Законом № 248-ФЗ, кроме прочего, предполагает их добровольность и максимальное отсутствие отвлечения предпринимателей от своей деятельности (направление различно рода документов, ответов на запросы контрольных органов).

Вместе с тем некоторыми положениями о контроле (надзоре) для подконтрольных субъектов вводится дополнительная обязанность по направлению уведомления об исполнении предостережения.

Введение такой обязанности в рамках профилактического мероприятия противоречит принципам профилактики, принципам реформы контрольно-надзорной деятельности, поскольку дублирует обязанность по уведомлению после выдачи предписания об устранении нарушения закона, которое в настоящее время может быть выдано исключительно после проведения контрольного (надзорного) мероприятия с взаимодействием.

Вводя такую обязанность контрольно-надзорный орган подменяет понятия профилактического мероприятия и мероприятия контрольного (надзорного).

Далее, можно сделать вывод об отсутствии единых унифицированных правил к подаче и рассмотрению возражений контролирующими лицами на объявленное предостережение.

При этом предусматриваются различные по продолжительности сроки подачи возражений, различный порядок их исчисления (рабочие дни или календарные дни), разный порядок подачи возражений (путем направления по почтовому или электронному адресу, либо в порядке обжалования предостережения), разные варианты реагирования контролирующего органа на поступившее возражение.

Кроме того, некоторыми положениями могут быть предусмотрены требования к форме и содержанию возражений, которые по своему составу также могут различаться.

Отдельное следует также обратить внимание на принятие органом контроля итогового решения по результатам рассмотрения поступившего возражения.

Так, по своей сути предостережение – это сообщение субъекту предпринимательской деятельности о наличии в его деятельности нарушений или признаков нарушений обязательных требований и предложение об их устранении.

При этом при объявлении предостережения орган контроля может не обладать достаточной и полной информацией о том, имеет ли деятельность подконтрольного лица реальные признаки нарушения обязательных требований, поскольку до этого не осуществлял контрольное (надзорное) мероприятие с взаимодействием.

В связи с чем, подконтрольному лицу предоставлено право на представление возражения на объявленное предостережение, в котором он обосновывает позицию в отношении указанных в предостережении доводов.

При этом, для предпринимателей, которые не согласны с мнением контрольного органа и направляют возражения на предостережение, крайне важным остаётся вопрос, приняты ли их доводы. И если доводы приняты, какая дальнейшая судьба ранее выданного предостережения?

Большая часть положений о региональных видах контроля (надзора) содержит указание на то, что результатом рассмотрения возражения является удовлетворение возражения и отмены объявленного предостережения либо отказ в удовлетворении. Такая формулировка полностью устраняет сложившуюся неопределенность процедуры рассмотрения возражений со стороны бизнес-сообщества и, особенно, оформления результатов такого рассмотрения.

В заключение укажем на то, что государственная политика в отношении предпринимательства приобрела вектор в сторону его поддержки, в том числе посредством изменения административного законодательства в пользу смягчения императивов и административных санкций.

Однако, на сегодняшний день остаются «административные барьеры» к которым можно отнести:

1. Неправомерный отказ в согласовании или выдаче разрешения (в том числе лицензии) – вступающие в противоречие с нормами действующего законодательства индивидуальные акты органов и должностных лиц, порождающие правовые последствия в сфере публичных правоотношений, которые могут быть приняты как в письменной, электронной и в устной форме.

2. Неправомерный отказ в государственной поддержке – воспрепятствование органом и (или) должностным лицом в реализации права предпринимателя на получение мер государственной поддержки.

3. Бездействие и волокита – это неисполнение (уклонение от исполнения, намеренное замедление исполнения) органом или должностным лицом своих обязанностей, возложенных на него законодательством, и определяющими его полномочия (должностными инструкциями, положениями, регламентами, приказами).

4. Неисполнение судебных актов – бездействие органов и должностных лиц в части исполнения судебных актов, вступивших в законную силу. 5. Злоупотребление правом – формально правомерное, но заведомо недобросовестное действие органа или должностного лица в отношении предпринимателя.

5. Принятие неправомерных решений, выдвижение неправомерных требований – принуждение предпринимателя выполнить определенные действия, выраженное в решении или требовании органа, или должностного лица, принятие которого не предусмотрено действующим законодательством или прямо ему противоречит.

Список литературы:

1. ВС РФ не смягчил наказание за ошибку в уведомлении о приеме иностранца // URL: <https://konsultantovo.ru/2021/02/08/vs-rf-ne-smyagchil-nakazanie-za-oshibku-v-vedomlenii-o-prieme-inostranca-2/> (дата обращения: 16.10.2024).
2. Гришковец А.А. Нужен ли России специальный федеральный закон о контрольно-надзорной деятельности? // Журнал российского права. 2022. № 9 (261). С. 154.
3. Данилов-Данильян А.В. К вопросу о границах правосубъектности органов конт. 2018. № 1 (530). С. 40.

4. Миграционный эксперт. Постановление Верховного суда Российской Федерации № 77-АД21- 6-К1 от 21 июня 2021 г. // URL: <https://all-migration.com/laws/sudebnaya-praktika/postanovlenie-ot-21-06-2021-g-n-77-ad21-6-k1/> (дата обращения 16.09.2024).
5. Управление судебного департамента в Курской области Отчет о деятельности мировых судей г. Курска и Курской области за 2018 год [Электронный ресурс] / Управление судебного департамента в Курской области // <http://usd.krs.sudrf.ru>. (дата обращения: 08.05.2024)
6. Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ (ред. от 24.07.2023) "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" // Собрание законодательства РФ, 29.12.2008, N 52 (ч. 1), ст. 6249.

References:

1. The Supreme Court of the Russian Federation did not mitigate the punishment for an error in the notification of admission of a foreigner // URL: <https://konsultantovo.ru/2021/02/08/vs-rf-ne-smyagchil-nakazanie-za-oshibku-v-vedomlenii-o-prieme-inostranca-2/> (date of application: 10/16/2024).
2. Grishkovets A.A. Does Russia need a special federal law on control and supervisory activities? // Journal of Russian Law. 2022. No. 9 (261). p. 154.
3. Danilov-Danilyan A.V. On the issue of the boundaries of the legal personality of the bodies of the control. 2018. No. 1 (530). p. 40.
4. Migration expert. Resolution of the Supreme Court of the Russian Federation No. 77-AD21-6-K1 dated June 21, 2021 // URL: <https://all-migration.com/laws/sudebnaya-praktika/postanovlenie-ot-21-06-2021-g-n-77-ad21-6-k1/> (date of application 09/16/2024).
5. Office of the Judicial Department in the Kursk region Report on the activities of magistrates of Kursk and Kursk region for 2018 [Electronic resource] / Office of the Judicial Department in the Kursk region // <http://usd.krs.sudrf.ru> . (date of request: 05/08/2024)
6. Federal Law No. 294-FZ of 12/26/2008 (as amended on 07/24/2023) "On the Protection of the rights of legal entities and individual entrepreneurs in the exercise of State control (supervision) and municipal control" // Collection of Legislation of the Russian Federation, 12/29/2008, No. 52 (Part 1), art. 6249.