

Институт  
национального  
проекта

*“Общественный  
договор”*

Д.М. Сорк, Д.В. Крылова

# Законодательство о защите прав предпринимателей:

---

**НОВЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ  
И КАК ИМИ  
ПОЛЬЗОВАТЬСЯ**

Москва 2001



Институт национального проекта  
*«Общественный договор»*

Д.М. Сорк, Д.В. Крылова

**Законодательство  
о защите прав  
предпринимателей:  
НОВЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ  
И КАК ИМИ ПОЛЬЗОВАТЬСЯ**

Москва 2001

Раздел 1. Законодательное закрепление прав предпринимателей ( <i>Д.М. Сорк</i> )	4
1. Введение	4
2. Для кого закон написан	5
3. Принципы защиты	7
4. С чего начинается проверка	10
5. Периодичность проверок	13
6. О пользе саморегулирования	16
7. Чего не может орган государственного контроля	20
8. Как оформляется контрольное мероприятие	22
9. Права предпринимателей	24
Раздел 2. Центры правовой защиты предпринимателей и Межведомственные комиссии по устранению административных барьеров ( <i>Д.В. Крылова</i> )	28
1. Введение	28
2. Необходимость создания институтов правовой поддержки предпринимательской деятельности	29
3. Задачи Центров правовой защиты предпринимателей	29
4. Деятельность Центров правовой защиты предпринимателей	31
5. Принципы взаимоотношений с предпринимателями	33
6. Межведомственные комиссии по устранению административных барьеров в субъектах Федерации	36
Приложение 1. Федеральный закон № 134-ФЗ от 11 августа 2001 г. «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)»	41
Приложение 2. Приказ МЧС РФ от 17 августа 2001 г. № БГ-3-14/290 “Об утверждении Регламента рассмотрения споров в досудебном порядке”	56
Приложение 3. Указ Президента РФ от 29 июня 1998 г. № 730 “О мерах по устранению административных барьеров при развитии предпринимательства”	61

## 1. Введение

Спросите любого предпринимателя, что является наибольшим препятствием для развития бизнеса, и вы получите ответ: вмешательство государства в предпринимательскую деятельность. С государственными чиновниками бизнесмену приходится общаться постоянно — с момента создания юридического лица до момента его ликвидации. Прикрываясь лозунгами защиты прав потребителей, государство создало систему контролирующих органов, основной целью которой стала не профилактика нарушений, а выкачивание из предпринимателей денег. В большинстве сфер государственный контроль опирается на нормы, созданные еще в период плановой экономики, — зачастую их исполнение требует больших затрат и не имеет никакого смысла. Чего стоит, например, сохранившееся с советских времен требование к каждому юридическому лицу, осуществляющему эксплуатацию электрооборудования (к примеру, электрического чайника), иметь в штате инженера-электрика? А обязанность любой фирмы, имеющей в штате водителя, оборудовать для него комнату психологической разгрузки? Подобных примеров множество.

В последние годы ситуация накалилась до предела. В своих попытках контроля государство дошло до абсурда. Практически каждую неделю принимаются нормативные акты, в той или иной степени ограничивающие свободу предпринимательской деятельности. Маркирование товаров, защита копий сертификатов от подделок, сертификация услуг розничной торговли, регистрация новых пищевых продуктов... Список можно продолжать. И все это за счет предпринимателей. Не правда ли, похоже на агонию и желание «снять деньги», пока не остановили?

11 августа 2001 года вступил в силу Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)»<sup>1</sup>.

Значимость этого события вполне сопоставима с принятием в 1992 году Закона РФ «О защите прав потребителей». Тогда впервые государ-

---

<sup>1</sup> Далее — Закон «О проверках»

ство признало неравенство субъектов рыночных отношений и необходимость закрепления специальных норм, защищающих интересы граждан-потребителей на рынке. Теперь оно обратило внимание на предпринимателей. Приняв Закон «О проверках», государство согласилось с тем, что предприниматели нуждаются в защите — прежде всего от недобросовестных государственных чиновников.

Сразу признаем: Закон «О проверках» далеко не идеален. Многие его положения декларативны, некоторые спорны. Но это лишь начало. Говорят, осознание проблемы — первый шаг к ее решению. Государство признало необходимость защиты предпринимателей, и это уже победа. Теперь задача предпринимателей — заставить закон работать на них. Известно, что ни один закон не будет действовать сам по себе. Для того, чтобы будильник зазвенел, его надо завести. Так и с законом. Пока нормы есть только на бумаге, это не более чем благие намерения.

В брошюре мы попытаемся разобраться, что же дает вновь принятый закон предпринимателям, как можно использовать его нормы в повседневной деятельности.

## 2. Для кого закон написан

Первое, на что обращаешь внимание, когда читаешь Закон «О проверках», — огромный список исключений. В ст.1 содержится перечень видов государственного контроля, которые регулируются другим законодательством. В отношении каких-то видов контроля такая позиция законодателей оправдана, но в некоторых случаях исключения из Закона не что иное, как боязнь резкого ухода от старой системы контроля.

Итак, Закон «О проверках» **не применяется** при проведении:

- налогового контроля;
- валютного контроля;
- бюджетного контроля;
- банковского и страхового надзора, а также других видов специального государственного контроля за деятельностью юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на финансовом рынке;
- транспортного контроля (в пунктах пропуска транспортных средств через Государственную границу Российской Федерации, а также в стационарных и передвижных пунктах на территории Российской Федерации);
- государственного контроля (надзора) администрациями морских, речных портов и инспекторскими службами гражданской авиации аэропортов на территориях указанных портов;

- таможенного контроля;
- иммиграционного контроля;
- лицензионного контроля;
- контроля безопасности при использовании атомной энергии;
- санитарно-карантинного, карантинного фитосанитарного и ветеринарного контроля в пунктах перехода Государственной границы Российской Федерации;
- контроля объектов, признаваемых опасными в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также особо важных и режимных объектов, перечень которых устанавливается Правительством Российской Федерации;
- оперативно-розыскных мероприятий, дознания, предварительного следствия, прокурорского надзора и правосудия;
- государственного метрологического контроля (надзора).

Кроме того, Закон не применяется к мероприятиям по контролю, при проведении которых не требуется взаимодействие органов государственного контроля с предпринимателями и на последних не возлагаются обязанности по предоставлению информации и исполнению требований органов государственного контроля<sup>2</sup>, а также к мероприятиям по контролю, проводимым в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей по их инициативе.

Перечень исключений из сферы регулирования Закона обширен, однако при внимательном рассмотрении оказывается, что все они касаются либо финансовых и налоговых аспектов деятельности предприятий, либо вопросов, связанных с пересечением людьми или товарами границ России, либо отдельных специальных отраслей и сфер деятельности, в которых мелкие предприниматели, как правило, не работают. Особняком стоит лицензионный контроль, который регулируется законодательством о лицензировании отдельных видов деятельности. Напомним, что 1 января 2002 года вступает в действие новая редакция закона о лицензировании, в которой правила и нормы лицензионного контроля в значительной степени либерализованы.

Кроме того, надо учитывать, что кроме органов государственного контроля, надзирающих за осуществлением профессиональной деятельности существуют многочисленные органы, контролирующие соблюдение общих норм (инспекция по охране труда, санитарный и пожарный надзор и т.п.). Поэтому даже те предприниматели,

---

<sup>2</sup> Речь идет о таких видах контроля, как мониторинги соблюдения законодательства в определенной области. Например, проводимый антимонопольными органами мониторинг рекламы не требует взаимодействия с предпринимателями до того момента, пока не выявлено нарушение.

которые работают в сферах, не вошедших в закон, могут руководствоваться им при проверках общего характера. Так, проверки страховых компаний Департаментом страхового надзора будут производиться на основе специального законодательства, а инспекторы по охране труда станут проверять страховые компании с соблюдением норм Закона «О проверках».

### **3. Принципы защиты**

Порой даже юристы не придают должного значения нормам, устанавливающим принципы осуществления той или иной деятельности. На наш взгляд, это неверно. Принципы – это основополагающие идеи, которые положены в основу регулирования той или иной сферы. Именно с ними должны сверяться остальные нормы закона. Давайте рассмотрим наиболее важные для предпринимателей принципы более подробно.

**Презумпция добросовестности юридического лица или индивидуального предпринимателя.** Этот принцип не встречается ни в одном другом нормативном акте, хотя в его основе лежит презумпция невиновности. Долгое время государственные контролеры исходили из предположения, что предприниматель в чем-либо виноват. Именно поэтому предпринимателя сначала наказывали (приостанавливали деятельность, изымали товар и т.п.), а затем позволяли ему оспаривать примененные санкции. Суть презумпции добросовестности состоит в том, что отныне бремя доказывания вины предпринимателя в нарушении обязательных требований возлагается на орган государственного контроля.

**Установление обязательных требований федеральными законами и принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами.** Это означает, что ведомства могут принимать обязательные для предпринимателей акты лишь в том случае, если такое поручение содержится в федеральном законе. Например, Закон «О пожарной безопасности» возлагает на Государственную противопожарную службу осуществление нормативного регулирования в области пожарной безопасности. Это положение Закона позволяет противопожарной службе разрабатывать правила противопожарной безопасности и предусматривать в них обязательные для соблюдения требования. Если бы такая запись отсутствовала, то обязательные противопожарные нормы должен был устанавливать только Федеральный закон.

**Открытость и доступность для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования, выполнение которых проверяется при проведении**

**государственного контроля (надзора).** Это один из самых важных принципов рассматриваемого законодательства. Он означает, что орган государственного контроля вправе требовать соблюдения лишь тех норм, которые были официально опубликованы.

В соответствии со ст.4 Федерального Закона от 14.06.94 г. (в ред.от 22.10.99 г.) «О порядке опубликования Федеральных конституционных законов, Федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» официальным опубликованием Федерального конституционного закона, Федерального закона, акта палаты Федерального Собрания считается первая публикация его полного текста в «Парламентской газете», «Российской газете» или «Собрании законодательства Российской Федерации». Вступают в силу законы и акты по истечении 10 дней с момента публикации, если иной срок не установлен самим законом.

Согласно Указу Президента РФ № 763 от 23.05.96 г. (в ред.от 13.08.98 г.) «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» официальным опубликованием актов Президента Российской Федерации и актов Правительства Российской Федерации считается публикация их текстов в «Российской газете» или в «Собрании законодательства Российской Федерации». По общему правилу, акты Президента и Правительства вступают в силу по истечении семи дней с момента первой публикации. Однако в самих актах может содержаться иная дата вступления их в силу.

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти подлежат государственной регистрации в Министерстве юстиции Российской Федерации и официальному опубликованию в «Российской газете» в течение десяти дней со дня их регистрации. Кроме «Российской газеты» такие акты могут публиковаться в Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. Такие акты вступают в силу по истечении десяти дней с момента первой публикации, если иной порядок вступления в силу не установлен самим актом. Неопубликованные либо не прошедшие государственную регистрацию акты являются недействующими и не влекут правовых последствий.

**Соответствие предмета проводимого мероприятия по контролю компетенции органа государственного контроля (надзора).** Предпринимателям знакомы ситуации, когда пожарный требует представить накладные на товар, налоговый инспектор интересуется сертификатами, а санитарный врач — ценами на продукцию. Отныне подобная практика должна прекратиться. Орган государственного контроля может проверять выполнение лишь тех требований, которые относятся к предмету его деятельности.

**Недопустимость взимания органами государственного контроля (надзора) платы с юридических лиц и индивидуальных предпринимателей за проведение мероприятий по контролю, за исключением случаев возмещения расходов органов государственного контроля (надзора) на осуществление исследований (испытаний) и экспертиз, в результате которых выявлены нарушения обязательных требований.** Предприниматель боится проверок не только потому, что они отвлекают от основной работы, но главным образом потому, что каждая проверка оборачивается для него материальными потерями. К примеру, для прохождения сертификации услуг розничной торговли надо представить несколько заключений от различных контролирующих органов. Ни один орган не выдаст такое заключение бесплатно, хотя, казалось бы, деятельность по контролю — именно то, за что государственный орган получает бюджетные средства. Закрепленный в законе принцип меняет ситуацию. Орган государственного контроля НЕ ВПРАВЕ требовать с предпринимателя деньги за выполнение своих обязанностей. Если же проверка включает проведение исследований (экспертиз, испытаний), они также должны проводиться за счет контролеров. И лишь в том случае, если нарушения были подтверждены в ходе испытаний, контролирующий орган вправе требовать от предпринимателя возмещения произведенных затрат. Размер таких затрат должен подтверждаться соответствующими финансовыми документами.

**Недопустимость непосредственного получения органами государственного контроля (надзора) отчислений от сумм, взысканных с юридических лиц и (или) индивидуальных предпринимателей в результате проведения мероприятий по контролю.** Вообще-то, главной целью государственного контроля должно быть предотвращение нарушений. У нас же в последние годы сложилась ситуация, при которой контролирующие органы заняты не профилактикой нарушений, а их фиксацией. Оно и понятно: профилактика денег не приносит, а выявление нарушений — дело прибыльное. Чем больше штрафы, тем больше получит орган, этот штраф взыскавший. Всем удобно. Предприниматель откупается мелкими штрафами, предпочитая не исполнять абсурдные требования, а орган государственного контроля получает свои отчисления и не сильно настаивает на устранении обнаруженных нарушений. Закрепленный в Законе принцип предполагает изменение сложившейся практики. Отныне любые отчисления от штрафов, поступающие в пользу органов государственного контроля, ПРОТИВОЗАКОННЫ. Ни мэр, ни губернатор не вправе нарушать эту норму Закона. На первых порах отслеживание исполнения этого правила могли бы взять на себя ассоциации бизнеса, хотя это по силам и отдельным предпринимателям. При выявлении нарушений следует обратиться в органы прокуратуры с заявлением примерно следующего содержания:

На бланке

Прокурору \_\_\_\_\_ области

### ЗАЯВЛЕНИЕ

11 августа 2001 года вступил в силу Федеральный Закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)». В ст.3 указанного Закона закреплен принцип недопустимости непосредственного получения органами государственного контроля (надзора) отчислений от сумм, взысканных с юридических лиц и (или) индивидуальных предпринимателей в результате проведения мероприятий по контролю.

Постановлением Губернатора \_\_\_\_\_ области от «\_\_\_» \_\_\_\_\_ г. установлено, что 50% сумм, полученных от штрафов, наложенных территориальными органами Госторгинспекции Российской Федерации, перечисляются в бюджет данной организации.

Данное Постановление противоречит Федеральному закону «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)».

Учитывая изложенное, руководствуясь ст.22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»,

п р о ш у:

принести протест на Постановление Губернатора \_\_\_\_\_ № \_\_\_\_\_ от «\_\_\_» \_\_\_\_\_ г.

Дата

Подпись

Печать *(обязательно, если текст превышает одну страницу)*

Прокурор обязан известить заявителя о принятых по его заявлению мерах. Отказ прокурора в принесении протеста может быть обжалован в вышестоящие органы прокуратуры. Кроме того, можно обратиться в суд с заявлением о признании незаконным нормативного акта губернатора.

## 4. С чего начинается проверка

Проверка (или, как сказано в Законе, «мероприятие по контролю») начинается с предъявления руководителю юридического лица или индивидуальному предпринимателю (их надлежащему представителю) должностным лицом органа государственного контроля своего служебного удостоверения и распоряжения (приказа) о проведении контрольного мероприятия. Вместо подлинника распоряжения может

быть предъявлена его копия, заверенная печатью органа государственного контроля.

В распоряжении (приказе) должны содержаться следующие сведения:

- номер и дата распоряжения (приказа) о проведении мероприятия по контролю;
- наименование органа государственного контроля (надзора);
- фамилия, имя, отчество и должность лица (лиц), уполномоченного на проведение мероприятия по контролю;
- наименование юридического лица или фамилия, имя, отчество индивидуального предпринимателя, в отношении которых проводится мероприятие по контролю;
- цели, задачи и предмет проводимого мероприятия по контролю;
- правовые основания проведения мероприятия по контролю, в том числе нормативные правовые акты, обязательные требования которых подлежат проверке;
- дата начала и окончания мероприятия по контролю.

Проводить проверку вправе только лицо, указанное в распоряжении. Остальных лиц можно смело попросить удалиться.

Не очень понятно, что следует понимать под целями и задачами проверки. Вероятно, в распоряжении будут общие фразы о защите интересов потребителей или обеспечении безопасности государства и т.п. А вот предмет контрольного мероприятия – очень важный пункт. Получив распоряжение, предприниматель должен сопоставить предмет проверки с полномочиями органа государственного контроля. Как мы помним, соответствие предмета проводимого мероприятия по контролю компетенции органа государственного контроля (надзора) – один из принципов защиты, закрепленных в Законе. Не менее важно указание в распоряжении перечня нормативных актов, соблюдение которых вправе проверять контролеры.

Знакомясь с датой начала и окончания контрольного мероприятия, указанной в распоряжении, следует помнить, что продолжительность контрольного мероприятия не может превышать одного месяца. Из этого правила есть одно исключение. В случаях, связанных с необходимостью проведения специальных исследований (испытаний), экспертиз со значительным объемом мероприятий по контролю, на основании мотивированного предложения должностного лица, осуществляющего проверку, руководитель органа государственного контроля или его заместитель могут продлить срок проведения мероприятия по контролю, но не более чем на один месяц.

Надо заметить, что продление срока проверки – случай исключительный. Нельзя допустить, чтобы орган государственного контроля сделал это исключение правилом. Пресечь такую практику может объ-

единение предпринимателей. Для этого надо собрать информацию от различных организаций о сроках проведения проверок за определенный период. Если при анализе информации выяснится, что, скажем, в 90% случаев срок проведения контрольного мероприятия продлевается, то для начала следует потребовать от руководителя органа государственного контроля прекращения подобной практики.

На бланке

Начальнику территориального  
управления министерства по антимонопольной  
Политике и поддержке предпринимательства

В ноябре 2001 года Ассоциацией защиты прав предпринимателей был проведен мониторинг соблюдения законодательства о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора). В ходе мониторинга было выявлено, что при проведении контрольных мероприятий должностными лицами территориального управления МАП РФ постоянно не соблюдаются установленные законом сроки. Так, в III квартале 2001 года было проведено 15 проверок соблюдения законодательства о защите прав потребителей в медицинских учреждениях города \_\_\_\_\_. Только три контрольных мероприятия были завершены в установленный распоряжением первоначальный срок. В остальных случаях срок проведения контрольного мероприятия был продлен.

Считаем подобную практику недопустимой. В соответствии с п.3 ст.7 Закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» продление срока проведения контрольного мероприятия допускается **в исключительных случаях** по мотивированному предложению должностного лица, осуществляющего контрольное мероприятие.

Учитывая изложенное, прошу:

1. Ознакомить представителей ассоциации с мотивированными предложениями должностных лиц, послуживших основанием для продления срока мероприятий по контролю в вышеназванных случаях.
2. Принять меры к привлечению к дисциплинарной ответственности лиц, необоснованно продлевающих сроки проведения контрольных мероприятий.

В случае, если практика массового продления сроков проведения контрольных мероприятий будет продолжена, ассоциация будет в судебном порядке обжаловать незаконные действия должностных лиц ТУ МАП РФ, а юридические лица и индивидуальные предприниматели будут обращаться с требованиями о возмещении убытков, причиненных незаконным продлением сроков проведения мероприятий по контролю.

Должность \_\_\_\_\_

« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 200\_\_ г.

(печать)

Если обращение окажется безрезультатным, следует обратиться в вышестоящий орган с вопросом о служебном соответствии недобросовестных чиновников. Кроме того, можно обжаловать распоряжение (приказ) о продлении срока проведения контрольного мероприятия в каждом конкретном случае. При подаче заявления в арбитражный суд следует одновременно подать ходатайство о принятии мер обеспечения жалобы – в данном случае о приостановлении исполнения обжалуемого распоряжения.

## 5. Периодичность проверок

Долгое время законодательство оставляло периодичность проведения проверок на откуп самому органу государственного контроля. Это приводило к тому, что через пять минут после окончания проверки, контролер мог появиться снова.

В Законе «О проверках» сделана попытка прекратить подобную практику. Он устанавливает, что существует два вида контрольных мероприятий: плановые и внеплановые.

Плановые контрольные мероприятия могут проводиться одним органом государственного контроля в отношении одного субъекта не чаще чем один раз в два года. Вспомните, что в распоряжении (приказе) о проведении проверки есть раздел «правовые основания». Именно здесь должно быть указание на плановый или внеплановый характер контрольного мероприятия.

Если в ходе плановой проверки выявлены нарушения и выдано предписание об устранении этих нарушений, то орган государственного контроля (надзора) вправе провести внеплановую проверку. В ходе такой проверки может проверяться ТОЛЬКО исполнение предписания.

Закон предусматривает еще три случая, в которых контрольное мероприятие проводится внепланово.

Во-первых, при получении информации от юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, органов государственной власти о возникновении аварийных ситуаций, об изменениях или о нарушениях технологических процессов, а также о выходе из строя сооружений, оборудования, которые могут непосредственно причинить вред жизни, здоровью людей, окружающей среде и имуществу граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Во-вторых, при возникновении угрозы здоровью и жизни граждан, загрязнения окружающей среды, повреждения имущества.

В-третьих, при обращении граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей с жалобами на нарушения их прав и законных интересов действиями (бездействием) иных юридических лиц и

(или) индивидуальных предпринимателей, связанные с невыполнением ими обязательных требований, а также при получении иной информации, подтверждаемой документами и иными доказательствами, свидетельствующими о наличии признаков таких нарушений.

Вообще-то, определенная логика здесь есть. Нельзя ждать два года, чтобы пресечь нарушения прав граждан. Но есть опасность недобросовестного использования данного права. К примеру, некий недобросовестный бизнесмен (лично или через других лиц) с целью устранения конкурента начинает бомбардировать орган государственного контроля жалобами о нарушениях своих прав. Государственный орган обязан реагировать на подобные обращения и выходить с внеплановой проверкой.

Правда, Закон устанавливает одно ограничение. Так, обращения, не позволяющие установить лицо, обратившееся в орган государственного контроля, не могут служить основанием для проведения внепланового мероприятия по контролю. Предпринимателю, подвергнувшемуся необоснованному внеплановому контролю, эта норма дает возможность, во-первых, потребовать ознакомления с жалобой, а во-вторых, обратиться с иском к жалобщику о возмещении причиненного ущерба.

В Московский городской арбитражный суд

Истец: ООО «Магазин «Садовое кольцо»  
Москва, ул.Садовая, д.22/31

Ответчик: АОЗТ «Флим»  
Москва, Варшавское шоссе, д.32

Цена иска: 17 500 рублей

#### **Исковое заявление**

В период с 12 по 27 сентября 2001 г. отделом потребительского рынка Центрального округа г. Москвы была проведена внеплановая проверка соблюдения правил торговли в ООО «Магазин «Садовое Кольцо».

Основанием для проведения контрольного мероприятия послужила жалоба АОЗТ «Флим» на нарушение его прав. В ходе контрольного мероприятия нарушений обязательных требований нормативных правовых актов, на которые ссылался ответчик в своей жалобе, выявлено не было.

В соответствии со ст.10 ГК РФ не допускается использование гражданских прав в целях причинения вреда другому лицу, а также злоупотребление правами в иных формах.

В целях недопущения нарушений наших законных интересов при проведении контрольного мероприятия ООО «Магазин «Садовое Кольцо» заключило договор о правовой помощи с адвокатом. В соответствии с условиями договора адвокат представлял интересы ООО «Магазин «Садовое Кольцо» при проведении контрольного меро-

приятия. Стоимость услуг адвоката составила 17 500 рублей. Факт оплаты подтверждается финансовыми документами.

В соответствии со ст.15 ГК РФ, убытки, причиненные лицу нарушением его прав, подлежат возмещению причинителем вреда в полном объеме. Под убытками понимаются расходы, которые лицо, чье право нарушено, произвело для восстановления нарушенного права, утрата или повреждение его имущества, а также доходы, которые лицо, чье право нарушено, получило бы при обычных условиях гражданского оборота, если бы его право не было нарушено.

На основании изложенного, руководствуясь ст.15 ГК РФ,

п р о ш у:

1. Взыскать с АОЗТ «Флим» в пользу ООО «Магазин «Садовое Кольцо» убытки в размере 17 500 рублей.
2. Взыскать с АОЗТ «Флим» в пользу ООО «Магазин «Садовое Кольцо» судебные расходы по делу.

ПРИЛОЖЕНИЕ:

1. Копия распоряжения о проведении контрольного мероприятия.
2. Копия Акта по результатам контрольного мероприятия.
3. Копия жалобы АОЗТ «Флим» на нарушение его прав.
4. Копия договора с адвокатом.
5. Копия платежного поручения о переводе денег по договору с адвокатом.

Директор  
ООО «Магазин «Садовое Кольцо»

И.А. Киреев

10 октября 2001 года

Такой иск облагается государственной пошлиной. Размер пошлины зависит от суммы заявленных имущественных требований<sup>3</sup>. Например, в данном случае придется уплатить государственную пошлину в размере 800 рублей. Впоследствии пошлина будет взыскана с ответчика.

В некоторых случаях одна жалоба может вызвать проведение целой серии внеплановых проверок в разных компаниях. Так, если установлен факт поступления в различные торговые организации партии некачественных товаров, то по мотивированному решению органа государственного контроля внеплановая проверка может быть проведена в отношении иных юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, использующих соответствующие однородные товары (работы, услуги) и (или) объекты. Нужно только помнить, что предмет такой

<sup>3</sup> См. Приложение 2.

проверки очень конкретен, и не позволяет проверяющим выходить за его рамки предмета.

## 6. О пользе саморегулирования

О саморегулировании в России заговорили сравнительно недавно и в основном применительно к финансовому рынку. Хотя впервые понятие «организация саморегулирования» появилось в 1995 году в Законе «О рекламе». Правовые основы саморегулирования закреплены также в законодательстве о рынке ценных бумаг и законодательстве об оценочной деятельности.

Однако, как показывает практика, организации саморегулирования возникают не только в областях, предусмотренных законодательством. Ассоциация прямых продаж, Российская гильдия риэлторов, Ассоциация добросовестных предпринимателей «Бюро бизнеса будущего», Российский союз производителей соков — это далеко не полный перечень саморегулируемых организаций, созданных без какого-либо вмешательства со стороны государства.

Саморегулирование имеет объективные преимущества перед регулированием. Во-первых, оно гибче и быстрее откликается на новые явления в той или иной сфере. Во-вторых, система саморегулирования менее формализована. Органы саморегулирования могут подходить к конкретным действиям конкретной фирмы с точки зрения не только формальных правил, но и здравого смысла. В-третьих, нормы саморегулирования зачастую ближе к жизни, чем законодательство, так как идут от потребностей реальной действительности и реально сложившихся отношений.

Причин заинтересованности бизнеса в возникновении организаций саморегулирования две: конкурентная борьба, когда фирмам, делающим ставку на честность по отношению к клиентам, надо потеснить недобросовестных конкурентов, и угроза принятия законов, ограничивающих деятельность фирм. С точки зрения государства, саморегулирование привлекательно тем, что снимает с государственных органов издержки мониторинга. С другой стороны, организации саморегулирования в состоянии взять на себя консультирование предпринимателей по вопросам соответствия их деятельности законодательству.

С принятием Закона «О проверках» у предпринимателей появился еще один мощный стимул для создания организаций саморегулирования. Закон закрепляет особый режим государственного контроля для членов саморегулируемой организации.

Сущность этого режима в следующем: плановые контрольные мероприятия проводятся органом государственного контроля выборочно в отношении 10% членов саморегулируемой организации (но не ме-

нее чем в двух организациях). Фактически функция контроля за соблюдением обязательных требований членами организации саморегулирования возлагается на саму организацию, а государство проверяет только качество этого контроля.

Чтобы предотвратить возникновение фиктивных организаций саморегулирования, целью которых является не соблюдение определенных стандартов деятельности, а уход от государственного контроля, Закон «О проверках» установил ряд условий, которым должна соответствовать организация саморегулирования, а также довольно жесткий порядок лишения предоставленных Законом привилегий в случае нарушения этих условий.

Во-первых, вводится само понятие «саморегулируемая организация». Для целей данного закона под саморегулируемой организацией понимается некоммерческая организация, созданная путем объединения юридических лиц и (или) индивидуальных предпринимателей и имеющая своей основной целью обеспечение добросовестного осуществления профессиональной деятельности ее членами.

Во-вторых, не каждая саморегулируемая организация может претендовать на особый режим контроля. Такое право имеют лишь те организации, уставными документами которых предусмотрено солидарное несение субсидиарной ответственности за ущерб, причиненный ее членами вследствие несоблюдения обязательных требований. На этом положении закона следует остановиться особо.

Гражданское законодательство предусматривает несколько форм ответственности, в том числе субсидиарную и солидарную.

*Субсидиарная* ответственность (ст.399 ГК РФ) предполагает право кредитора<sup>4</sup> при недостаточности имущества должника потребовать возмещения причиненного ему ущерба от лица, на которое возложена законом или договором субсидиарная (дополнительная) ответственность.

Рассмотрим пример. Предприниматель Алексей взял в банке кредит в размере 200 000 рублей. Поручителем по кредитному договору является предприниматель Сергей. Когда пришло время возврата кредита, выяснилось, что у Алексея на счету только 100 000 рублей, а стоимость всего его имущества после продажи составила еще 70 000 рублей. Получив эти деньги (170 000 рублей), банк вправе оставшуюся сумму, а также проценты по договору потребовать с Сергея, который как поручитель несет субсидиарную ответственность перед банком.

*Солидарная* ответственность (ст.323 ГК РФ) – более суровая форма. Она предоставляет кредитору право предъявить требование о возмещении как ко всем должникам вместе, так и к одному из нескольких солидарных должников. Солидарные обязательства обычно возника-

---

<sup>4</sup> Кредитор в обязательстве – это лицо, которое имеет право потребовать от должника денежного или иного имущественного возмещения, а также совершения (или не совершения) определенных действий.

ют в силу прямого указания закона (например, при неделимости объекта обязательств) либо на основании договора.

Наглядный пример: во время рекламной акции крупной автомобильной компании произошла авария. Машина, в которой находился сотрудник компании и пассажир (потенциальный покупатель), попала в ДТП, виновником которого был водитель другой машины. Пассажир пострадал, затратил значительные средства на лечение. Поскольку автомобиль является источником повышенной опасности, закон предусматривает ответственность за причиненный здоровью вред независимо от вины. Поэтому пассажир вправе предъявить свои претензии как к виновнику аварии, так и к компании-собственнику автомобиля, в котором он сам находился в момент ДТП. Допустим, пассажир выбрал фирму. Выплатив возмещение, компания впоследствии сможет потребовать эту сумму с настоящего виновника аварии. Но перед пассажиром все-таки придется отвечать ей. В этом суть солидарной ответственности.

Итак, предложенная законодателями формула ответственности означает, что при возникновении ущерба, причиненного вследствие нарушения одним из членов саморегулируемой организации обязательных требований, все остальные члены несут субсидиарную (т.е. дополнительную) ответственность перед пострадавшим. При этом пострадавший имеет право выбрать того члена саморегулируемой организации, к которому он предъявит свои требования.

Представим ситуацию: в региональной Ассоциации оценщиков 11 членов. Между ними заключен договор о солидарном несении субсидиарной ответственности за ущерб, причиненный нарушением обязательных требований. Один из членов Ассоциации нарушил установленные законодательством требования к оценке имущества. В результате у клиента возникли убытки, которые он справедливо требует с виновного. Размер убытков — 500 000 рублей, а все имущество должника оценено в 320 000 рублей. Оставшуюся сумму кредитор может потребовать с других членов Ассоциации. При этом он может по своему выбору:

- предъявить иск ко всем членам Ассоциации, потребовав с каждого из них по 18 000 рублей;
- предъявить иск к одному члену Ассоциации, потребовав с него 180 000 рублей.

Тот член Ассоциации, который возместит должнику ущерб, впоследствии вправе требовать с остальных членов возмещения в равных долях за вычетом доли, падающей на него самого.

Еще одно условие, соблюдения которого требует Закон при переводе организации на особый режим, — соответствие предмета саморегулирования предмету государственного контроля. Это требование

вполне обосновано, т.к. саморегулируемые организации, как правило, создаются для обеспечения соблюдения профессиональных норм. Вряд ли члены Гильдии риэлторов согласятся контролировать соблюдение своими членами норм пожарной безопасности и нести ответственность за ущерб, возникший в результате нарушения этих норм.

Перевод на специальный режим производится на основании заявления саморегулируемой организации, поданного в соответствующий орган государственного контроля.

На бланке

В департамент страхового надзора

### ХОДАТАЙСТВО

Союз страховщиков \_\_\_\_\_ области является некоммерческой организацией, объединяющей страховые компании \_\_\_\_\_ области, имеющей основной целью обеспечение добросовестного осуществления профессиональной деятельности ее членами.

В соответствии с п.7 Учредительного договора члены Союза солидарно несут субсидиарную ответственность перед третьими лицами за ущерб, причиненный в результате нарушения обязательных требований.

Согласно п.6 ст.7 Федерального Закона «О защите юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)», по обращению организации саморегулирования орган государственного контроля устанавливает особый порядок проведения плановых контрольных мероприятий в отношении членов саморегулируемой организации, включающий выборочную проверку не более 10% членов.

Учитывая изложенное, прошу установить особый порядок проведения плановых контрольных мероприятий в отношении следующих юридических лиц-членов Союза страховщиков:

Наименование организации	Ссылка на документ, подтверждающий членство

Приложение:

1. Копия учредительного договора
2. Копия свидетельства о регистрации
3. Копии документов, подтверждающих членство на \_\_\_\_ листах.

Президент \_\_\_\_\_

«\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2001г.

Закон закрепляет право органа государственного контроля отказать в установлении особого порядка лишь в случае, когда на момент обращения у него имеются основания для проведения внепланового контроля членом саморегулируемой организации. Такой отказ должен быть подписан руководителем органа государственного контроля и направлен саморегулируемой организации. При несогласии с отказом организация саморегулирования может обжаловать его в судебном порядке.

Мы уже говорили о том, что, предлагая саморегулируемым организациям особый режим контроля, государство вовсе не отказывается от своих контрольных функций.

Если в ходе планового контроля в одной из проверенных организаций обнаружены нарушения обязательных требований, об этом извещается организация саморегулирования. Кроме того, в этом случае орган государственного контроля может провести внеплановые проверки у других членом саморегулируемой организации, а при выявлении серьезных нарушений принять решение об отмене установленного особого порядка контроля. Если такое решение будет принято, оно должно быть изложено в письменном виде и в трехдневный срок с момента принятия вручено саморегулируемой организации. В решении должны быть указаны нарушения, выявленные в результате проверок, и обстоятельства, послужившие основанием для отмены особого режима. При несогласии с решением организация саморегулирования может обжаловать его в судебном порядке.

## 7. Чего не может орган государственного контроля

Мы уже говорили о закрепленных в Законе «О проверках» принципах защиты прав предпринимателей. Кроме принципов Закон содержит ряд положений, направленных на ограничение произвола чиновников. Некоторые из них мы рассмотрим.

Итак, при проведении мероприятий по контролю должностные лица органов государственного контроля не вправе:

**проверять выполнение обязательных требований, не относящихся к компетенции органа государственного контроля (надзора), от имени которого действуют должностные лица.** Эта норма вытекает из принципа соответствия предмета проверки компетенции органа государственного контроля. Предмет контрольного мероприятия, в том числе перечень обязательных требований, на соответствие которым проводится проверка, описан в распоряжении (приказе) о ее проведении. Выходить за рамки этого предмета проверяющий не может;

**осуществлять плановые проверки в случае отсутствия при проведении мероприятий по контролю должностных лиц или работников прове-**

**ряемых юридических лиц или индивидуальных предпринимателей либо их представителей.** Очень важная гарантия соблюдения прав предпринимателей. Данное правило распространяется только на плановые контрольные мероприятия. Проверка не может быть начата, если отсутствует должностное лицо (руководитель, его заместитель), способное адекватно отреагировать на действия контролеров, предоставить им нужную информацию, дать пояснения и др. На проверку может быть приглашен представитель юридического лица (индивидуального предпринимателя), в том числе адвокат или юрист саморегулируемой организации. Надо только помнить, что полномочия представителя должны быть оформлены надлежащим образом (доверенностью);

**требовать представление документов, информации, образцов (проб) продукции, если они не являются объектами мероприятий по контролю и не относятся к предмету проверки, а также изымать оригиналы документов, относящихся к предмету проверки.** Это положение Закона в особых пояснениях не нуждается. Контролер может ознакомиться лишь с теми документами, которые прямо относятся к предмету проводимой проверки. При этом он не вправе вынести из офиса проверяемой фирмы оригиналы документов – даже в том случае, если такие оригиналы прямо относятся к объекту контрольного мероприятия;

**требовать образцы (пробы) продукции для проведения их исследований (испытаний), экспертизы без оформления акта об отборе образцов (проб) продукции в установленной форме и в количестве, превышающем нормы, установленные государственными стандартами или иными нормативными документами.** Из этой нормы следует, что должны существовать как минимум два нормативных документа: один, устанавливающий форму акта об отборе проб (образцов), а другой – устанавливающий количественные нормативы отбора продукции для проведения исследований (экспертиз, испытаний). И, если вспомнить о принципах защиты, эти нормативные акты должны быть опубликованы и доступны для предпринимателей;

**распространять информацию, составляющую охраняемую законом тайну и полученную в результате проведения мероприятий по контролю, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации.** Очень интересная норма. Она означает, что охране подлежит не только информация, содержащая государственную тайну, но и сведения, отнесенные юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем к коммерческой тайне. Распространение чиновником такой информации может служить основанием для предъявления к органу государственного контроля требований о возмещении убытков. Однако надо понимать, что такая защита не безусловна. Если в ходе контрольного мероприятия выявлены признаки преступ-

ления, орган государственного контроля обязан направить материалы в правоохранительные органы даже в том случае, если факт преступления можно установить только из материалов, содержащих коммерческую тайну. Не действует это правило и в том случае, когда сокрытие информации может представлять угрозу жизни, здоровью или имуществу граждан, а также в иных случаях, прямо предусмотренных законодательством.

Кроме рассмотренных нами ограничений на должностных лиц органов государственного контроля возложены определенные обязанности.

**Так, должностное лицо органа государственного контроля обязано не препятствовать представителям юридического лица или индивидуального предпринимателя присутствовать при проведении мероприятия по контролю, давать разъяснения по вопросам, относящимся к предмету проверки.** В отличие от уже упоминавшейся ранее нормы, запрещающей проводить плановый контроль без участия представителей юридического лица или индивидуального предпринимателя, данная обязанность не ограничивается только плановыми проверками. В случае проведения внеплановых контрольных мероприятий предприниматель также может пригласить для защиты своих интересов адвоката, представителя саморегулируемой организации или бизнес-ассоциации. Кроме того, предприниматель или его представитель могут потребовать, чтобы их объяснения по вопросам проверки были зафиксированы и учитывались при оценке результатов контрольного мероприятия.

Более того, орган государственного контроля обязан **предоставлять должностным лицам юридического лица или индивидуальным предпринимателям либо их представителям, присутствующим при проведении мероприятия по контролю, относящуюся к предмету проверки необходимую информацию.** Пока сложно сказать, какая именно информация является необходимой для предпринимателей, но очевидно, что при возникновении спора любые сведения, имеющие отношение к предмету контрольного мероприятия, могут быть признаны необходимыми.

## **8. Как оформляется контрольное мероприятие**

Закон предусматривает два уровня оформления проверки. На первом происходит фиксация факта проведения контрольного мероприятия, а на втором оформляются ее результаты.

С целью фиксации факта проверки Закон предусматривает ведение предпринимателями журнала учета контрольных мероприятий. Практика ведения таких журналов была опробована во многих регионах и получила поддержку предпринимателей. Несмотря на то, что ведение

журнала – право, а не обязанность предпринимателя, Закон предусматривает определенные требования к форме этого документа. Журнал учета контрольных мероприятий должен быть прошит, пронумерован и удостоверен печатью юридического лица или индивидуального предпринимателя. Только при соблюдении этих условий журнал впоследствии может быть использован в качестве доказательства в суде.

В журнале учета должностным лицом органа государственного контроля производится запись о проведенной проверке. В журнале указываются следующие сведения:

- наименование органа государственного контроля;
- дата и время проведения контрольного мероприятия;
- правовые основания, цели, задачи и предмет проверки;
- выявленные нарушения;
- информация о составленных протоколах об административных правонарушениях и о выданных предписаниях;
- фамилия, имя, отчество, должность лица (лиц), осуществившего проверку, и его (их) подпись.

В случае, если журнал учета у предпринимателя отсутствует, должностное лицо органа государственного контроля должно сделать запись об этом в акте, составляемом по результатам проверки.

Кроме записи в журнале учета Закон требует закрепления результатов контрольного мероприятия в акте, составленном должностным лицом органа государственного контроля, проводившим проверку. Форма акта может быть утверждена самим органом государственного контроля.

В акте указываются:

- дата, время и место составления акта;
- наименование органа государственного контроля;
- дата и номер распоряжения, на основании которого проведено контрольное мероприятие;
- фамилия, имя, отчество и должность лица, проводившего проверку;
- наименование проверяемого юридического лица или фамилия, имя, отчество индивидуального предпринимателя; фамилия, имя, отчество, должность представителя юридического лица или представителя индивидуального предпринимателя, присутствовавших при проведении проверки;
- дата, время и место проведения мероприятия по контролю;
- сведения о результатах контрольного мероприятия, в том числе о выявленных нарушениях, об их характере, о лицах, на которых возлагается ответственность за совершение этих нарушений;

- сведения об ознакомлении или об отказе в ознакомлении с актом представителя юридического лица или индивидуального предпринимателя, а также лиц, присутствовавших при проведении мероприятия по контролю, их подписи или отказ от подписи;
- подпись должностного лица, осуществившего мероприятие по контролю.

К акту прилагаются акты об отборе образцов (проб) продукции, обследовании объектов окружающей среды, протоколы (заключения) проведенных исследований (испытаний) и экспертиз, объяснения должностных лиц органов государственного контроля, объяснения работников, на которых возлагается ответственность за нарушения обязательных требований, и другие документы или их копии, связанные с результатами проверки.

Акт составляется в двух экземплярах, один из которых (с копиями всех указанных в акте приложений) вручается руководителю юридического лица (индивидуальному предпринимателю) или их представителям под расписку либо направляется по почте заказным отправлением с уведомлением о вручении. Почтовая квитанция и уведомление о вручении подшиваются к экземпляру акта, оставшегося в органе государственного контроля.

Если обнаруженные в ходе контрольного мероприятия нарушения предусматривают привлечение должностных лиц проверяемой организации к административной ответственности, то кроме акта составляется протокол об административных правонарушениях. Порядок составления такого протокола, процедура его обжалования и механизм привлечения лица к административной ответственности регулируется Кодексом РСФСР об административных правонарушениях. В последние годы законодательство об административных правонарушениях активно пересматривается, в ближайшее время предполагается принятие нового Административного кодекса, поэтому останавливаться подробно на доживающих последние месяцы нормах нет смысла.

## **9. Права предпринимателей**

Права предпринимателей содержатся практически в каждой статье Закона. Многие из них мы уже рассмотрели. Теперь остановимся на тех положениях, которые, на наш взгляд, предоставляют предпринимателям новые возможности.

Ни для кого не секрет, что убытки, возникающие от действий контролирующих органов, очень сложно рассчитать. Поэтому в Закон бы-

ло включено положение о том, что при определении размера убытков, причиненных неправомерными действиями должностных лиц органа государственного контроля, учитываются расходы юридического лица или индивидуального предпринимателя, относимые как на финансовые результаты деятельности, так и на себестоимость продукции (работ, услуг). Это серьезное достижение, поскольку очень часто затраты предпринимателей, возникшие вследствие незаконных действий чиновников, благосклонно разрешается относить на себестоимость. Это, в свою очередь, сказывается на цене конечной продукции, ее конкурентоспособности и т.п. Очень яркий пример – региональное маркирование товаров. В Кемеровской области стоимость одной марки на ввозимую продукцию достигала 3 рублей на единицу товара. Аналогичные марки на продукцию, произведенную в регионе, стоили в пределах 90 коп. на единицу товара. И в том, и в другом случае затраты на приобретение и нанесение марок относились на себестоимость продукции. Решением суда маркирование было признано незаконным. Экономически ущерб вполне можно рассчитать. С принятием Закона такой ущерб может быть возмещен.

Кроме того, в категорию «убытки» Законом отнесены затраты, которые юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, чьи права нарушены, произвели или должны будут произвести для получения юридической или иной профессиональной помощи. На самом деле расходы юридического лица на защиту собственных интересов всегда попадали в категорию «убытки» и потребовать их возмещения можно было и до принятия Закона. Однако из-за того, что возмещение затрат на юриста не было отнесено Арбитражным кодексом РФ к категории судебных расходов, на практике возместить их было практически невозможно. Теперь ситуация должна измениться.

Одним из самых важных положений Закона можно назвать закрепление в ст.16 права объединений юридических лиц и индивидуальных предпринимателей независимо от форм собственности осуществлять защиту предпринимателей. Дело не в том, что до принятия Закона эти организации не могли защищать права предпринимателей. Кроме общего права защищать интересы предпринимателей Закон закрепляет дополнительные полномочия таких организаций.

В частности, объединения юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, а также иные некоммерческие организации вправе:

- обращаться в органы прокуратуры с просьбами принести протесты на противоречащие закону нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, нормативные правовые акты органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и нормативные правовые акты органов местного самоуправления;

- обращаться в суд в защиту прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в том числе в защиту прав неопределенного круга юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

До принятия Закона «О проверках» обращаться в суд могли только те юридические лица и индивидуальные предприниматели, права которых были нарушены. В некоторых ситуациях предприниматели просто боялись обращаться за защитой и предпочитали нести убытки. Распространение права обжаловать решения контролирующих органов на объединения предпринимателей позволит исключить использование административных механизмов воздействия на предпринимателей, решившихся отстаивать свои интересы.

Новым для законодательства является и право на обращение в суд с иском в защиту неопределенного круга юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Неопределенный круг пострадавших (либо потенциально пострадавших) возникает обычно при принятии нормативных или распорядительных актов, обязательных для применения. Определить круг лиц, на которых распространяется незаконная норма, довольно сложно. В то же время защищать интересы отдельных пострадавших малоэффективно и накладно для государства. Именно поэтому в законодательстве появилась новая правовая конструкция — «иски в интересах неопределенного круга лиц».

Такая категория исков закреплена лишь в законах «О рекламе», «О защите прав потребителей» и «О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг». Однако в каждом из этих законов ограничен предмет иска: в одном случае это прекращение нарушений законодательства о рекламе, в другом — прекращение противоправных действий продавцов (исполнителей, изготовителей). Закон «О проверках» подобных ограничений не содержит. Это означает, что иск в защиту неопределенного круга предпринимателей может содержать не только требования о прекращении противоправных действий, но и имущественные требования (например, о возмещении ущерба, причиненного вследствие незаконного акта органа государственного контроля). Уже сейчас очевидно, что иски в защиту неопределенного круга предпринимателей будут в штыки встречены арбитражными судами и потребуются немало времени и сил, чтобы разрешить ситуацию. Но все же появление в законе нормы о возможности защиты неопределенного круга предпринимателей — огромный шаг в защите.

Итак, мы рассмотрели основные положения Закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)». Сможет ли этот Закон стать действенным механизмом защиты или останется только краси-

вой идеей, зависит только от тех, для кого он написан – предпринимателей и представителей предпринимательского сообщества.

Кстати, принятие Закона «О проверках» имело совершенно неожиданный результат. Даже те органы, на деятельность которых Закон не распространяется, стали задумываться о создании механизмов разрешения конфликтов с предпринимателями без вмешательства судебных органов. Первой ласточкой стал Приказ Министерства по налогам и сборам, закрепивший порядок досудебного рассмотрения споров с налогоплательщиками (см. Приложение 2).

# Центры правовой защиты предпринимателей и Межведомственные комиссии по устранению административных барьеров

---

## 1. Введение

Итак, власть сделала важный шаг навстречу предпринимательскому сообществу, создав инструмент защиты прав предпринимателей в виде соответствующего закона. Весь вопрос в том, захотят ли предприниматели этим инструментом воспользоваться.

Зачастую бизнесмены не проявляют должной принципиальности в защите своих прав, чувствуя собственную уязвимость и бессилие перед чиновничьей машиной. Разобщенность предпринимателей не позволяет им эффективно отстаивать свои интересы и бороться с произволом чиновников. Поэтому так важна роль общественных объединений предпринимателей, которые отстаивали бы общие интересы и поддерживали бы своих членов.

Весьма перспективным представляется создание в регионах Центров правовой защиты предпринимателей, которые могли бы на основе анализа имеющейся у них базы нормативных документов давать правовую оценку действиям проверяющих органов, проводить первоначальный анализ нормативной базы на основании обращений представителей бизнеса, а также оказывать им юридические услуги — на платной основе, но дешевле, чем в юридических конторах.

Представители таких Центров, имеющие необходимую правовую подготовку, могли бы защищать интересы предпринимателей, обращаясь от их имени в ведомства, сотрудники которых допустили злоупотребления при проведении проверок. При нежелании ведомств пресечь нарушения со стороны своих сотрудников Центры могут выносить вопрос на заседание территориальной межведомственной комиссии. В состав таких комиссий нужно включать представителей предпринимательских объединений, учредивших Центр, а также потребительских организаций, входящих в какое-либо общенациональное объединение (например, КонфОП или СПРФ). Последнее условие необходимо, чтобы исключить деятельность потребительских организаций, созданных самими ведомствами для обеспечения собственных интересов на данной территории, а также псевдопотребительских организаций, использующих подобный статус в целях получения отступных с предпринимателей. Только добросовестные общества потребителей могут четко разграничить, где проверяющие организации

действуют в интересах людей, а где их действия ложатся на плечи потребителей дополнительным удорожанием товаров и услуг.

## **2. Необходимость создания институтов правовой поддержки предпринимательства**

Принятие новых законов из пакета по дебиюрократизации рынка — само по себе явление значительное. К сожалению, основная масса предпринимателей, особенно представителей малого бизнеса, не проводит мониторинга законодательства и просто не знает о произошедших переменах. Однако непосредственные контакты с предпринимателями позволяют говорить о том, что их отношение к улаживанию конфликтов с чиновниками коренным образом меняется. Чувство собственного достоинства уже не позволяет тем, кто почувствовал себя работодателем и обеспечил стабильный доход для своей семьи, корить чиновников и заигрывать с ними.

В связи с этим на первый план выходит вопрос правовой поддержки предпринимательской деятельности.

Однако в малом бизнесе далеко не каждая фирма может позволить себе содержать в штате юриста. В то же время расценки юридических консультаций применительно к предпринимательской сфере, как правило, довольно высоки и для малого бизнеса неподъемны.

Общественные объединения предпринимателей, возникновение которых сегодня активно стимулируется властью, также не располагают достаточными средствами, чтобы пригласить на работу юристов, специализирующихся по различным направлениям предпринимательской деятельности.

В таких условиях создание Центров правовой защиты — реальный выход из замкнутого круга.

## **3. Задачи Центров правовой защиты предпринимателей**

У Центров правовой защиты может быть несколько направлений деятельности. Это и участие в работе Межведомственных комиссий по устранению административных барьеров — наряду с представителями обществ потребителей. И работа в комиссиях по рассмотрению жалоб, создаваемых в территориальных отделениях Министерства по налогам и сборам. И участие в проведении проверок представителей предпринимательских объединений. Целесообразно также налаживать сотрудничество с территориальными организациями по защите прав потребителей, осуществлять защиту прав предпринимателей в судах.

Важным направлением деятельности Центров может стать выявление чрезмерных требований нормативной базы ведомств, осуществляющих государственный контроль и надзор. Если эти требования устарели или делают невозможной нормальную предпринимательскую деятельность в данной сфере, соответствующая информация должна направляться в органы государственной власти, уполномоченные заниматься совершенствованием нормативной базы ведомств. Сегодня такими функциями наделена Межведомственная комиссия по ограничению административных барьеров при Правительстве РФ.

Кроме того, Центры могли бы консультировать предпринимателей по вопросам финансовой отчетности, а также соблюдения требований закона применительно к каждому виду деятельности. И наконец, Центры могут взять на себя правовую экспертизу актов территориальных органов власти, имеющих отношение к субъектам предпринимательства.

Выбор организационно-правовой формы Центра не должен оказывать существенного влияния на характер его деятельности и перечень услуг. Однако наиболее оптимальной представляется форма некоммерческой организации:

- во-первых, иногда Закон содержит прямое указание на то, что дополнительными правами в области защиты прав предпринимателей обладают некоммерческие организации (ст.16 Закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)»);
- во-вторых, изначально деятельность Центра будет строиться на более низкой стоимости услуг по сравнению с юридическими бюро (конторами), соответственно для поддержания высокого качества услуг потребуются дополнительное финансирование со стороны учредителей;
- в-третьих, статус некоммерческой организации в большей степени защищает от желания использовать ее для решения коммерческих вопросов.

Важным, на наш взгляд, является вопрос о возможности членства в Центрах разного рода учреждений по поддержке малого бизнеса, созданных и финансируемых при участии государственной власти. В целях обеспечения независимости разумнее не включать их в число учредителей и участников (членов) организаций, выполняющих функции Центра.

Первоначальные заботы, связанные с организацией подобных Центров, могут взять на себя уже действующие на данной территории объединения предпринимателей. Поддержка первых пилотных проектов должна осуществляться на уровне межрегиональных и все-

российских объединений предпринимателей. Такие проекты лучше всего начинать на территории субъектов Федерации, где наблюдается большая деловая активность и имеется положительный опыт объединения.

#### **4. Деятельность Центров правовой защиты предпринимателей**

Основная деятельность Центра правовой защиты и особенно первые его успехи должны быть привязаны к территории, на которой он расположен. Удачи на уровне Высшего арбитражного суда, Конституционного суда, Комиссии при Правительстве РФ не смогут обеспечить должный авторитет местного предпринимательского сообщества, так как будут восприниматься скорее как PR-акция, нежели как серьезная заявка работать с малым бизнесом в данном регионе.

Созданные на территории различных административных образований, Центры столкнутся с необходимостью поддерживать контакты друг с другом в рамках субъекта Федерации, т.к. решение задач на федеральном уровне требует иных затрат и серьезной поддержки.

Деятельность Центра правовой защиты можно рассматривать с двух точек зрения:

- функциональной (организация работы, технология защиты прав);
- отраслевой (налоговое, административное, гражданское право), т.к. каждая из отраслей содержит свои принципы хозяйствования и вытекающие из них соответствующие права и обязанности участников.

В рамках настоящей работы основной акцент будет сделан на деятельности Центра правовой защиты как механизма защиты прав юридических лиц и предпринимателей при проведении проверок. Моменты соприкосновения с иными отраслями права будут лишь обозначены. Это относится также к вопросам судебной защиты, которые связаны с действиями в рамках гражданского и арбитражного процессуального законодательства (представительство, оценка достаточности доказательств, правовое положение участников, обжалование решений суда, проведение дополнительных экспертиз и пр.).

Первым этапом создания и работы Центра правовой защиты является сбор и формирование библиотеки нормативно-правовых актов (в бумажном и (или) электронном виде), связанных с регулированием предпринимательской деятельности. Существующие в настоящее время ба-

зы данных (“Консультант+”, “Гарант”) содержат неполный перечень нормативных актов, в них не хватает многих ГОСТов и САНПиНов. К тому же при работе в рамках субъектов Федерации поднимается целый пласт местного нормотворчества, включая Постановления Глав администраций небольших городов. Это, пожалуй, одно из самых сложных направлений работы.

Статья 7 рассматриваемого Закона предусматривает, что мероприятия по контролю проводятся на основании распоряжения, в котором указываются **“правовые основания проведения мероприятия по контролю, в том числе нормативные правовые акты, обязательные требования которых подлежат проверке”**.

Статья 8 вводит понятие **“ограничений при проведении мероприятий по контролю”**, в которой права органов государственного контроля ограничиваются их компетенцией. Однако нигде не указано, что контролирующий орган предоставляет право предпринимателю ознакомиться с содержанием нормативных актов. Незнание закона, конечно, не освобождает от ответственности, но отсутствие возможности ознакомиться с ним при проведении проверки не дает возможности грамотно защищать свой бизнес. Тем более, что при судебной защите прав к исковому заявлению должны быть приложены доказательства исковых требований. Данный вопрос в рамках крупных городов кажется незначительным, особенно для московских предпринимателей, которые могут воспользоваться платными услугами Госстандарта по подготовке заверенных копий документов. Но вдали от Москвы проблема приобретает подчас неразрешимый характер.

На практике мы сталкивались с ситуациями, когда при проверке производства ветеринарного препарата в Краснодаре проверяющие органы потребовали представить полный пакет ГОСТов и САНПиНов, а отказ в предоставлении был расценен как нарушение законодательства. И это при том, что никаких нарушений выявлено не было. Похожая ситуация возникла при сертификации в Алтайском крае, когда предприятие, сертифицирующее продукцию, обязали предъявить в Орган по сертификации комплект нормативно-правовых документов. Можно надеяться, что принятие Закона изменит ситуацию, но, скорее всего, основные акценты будут сделаны на сроках и времени проведения проверок, работе организаций саморегулирования, а такой вопрос, как доступ к нормативной базе, останется нерешенным. И помощь предпринимателям в его решении должен оказать Центр правовой защиты.

Одновременно с анализом правовой базы можно осуществлять ее совершенствование. Центр правовой защиты должен стать инициатором общественной экспертизы проектов нормативных актов. Полагаем, что не стоит дожидаться формирования практики применения ак-

та, не соответствующего законодательству, — процесс этот слишком длительный. В регионах с низкой общественной активностью предпринимателей и отсутствием объединений бизнеса Центр может выступить не только как представитель, но и как место, вокруг которого развернется процесс объединения. Данный момент — еще один аргумент в пользу избрания в качестве формы такой организации некоммерческого объединения. Это позволит кооптировать новых членопредпринимателей, принимавших участие в общественно значимой работе.

Из двух вышеуказанных функций вытекает и самостоятельная работа Центра правовой защиты над разработкой отдельных предложений и даже проектов документов, а также работа над законопроектами в представительных органах законодательной власти. Данная деятельность невозможна без сотрудничества с депутатами местных Советов и общественными объединениями, от которых они избирались. Работа может строиться на основе анализа законодательства и сложившейся правоприменительной практики. Однако Центр не должен брать на себя проведение исследований и опросы предпринимателей — сейчас достаточно экспертно-аналитических организаций, публикующих результаты такого рода исследований.

Таким образом, Центр правовой защиты должен стать активным участником, организатором жизни предпринимательского сообщества. Это позволит организации стать не просто адвокатом предпринимателя, а превратиться в общественно значимую структуру.

## **5. Принципы взаимоотношений с предпринимателями**

Практическая работа с предпринимателями начинается с организации юридической помощи: рассмотрения обращений, консультаций — как личных, так и по телефону или электронной связи. Отдельно стоит рассмотреть вопрос о наличии или отсутствии бесплатных консультаций. С одной стороны, можно отказаться от бесплатных консультаций, установив при этом относительно низкую стоимость услуг по юридическому сопровождению. С другой стороны, есть смысл сохранить возможность бесплатных консультаций в режиме вопросов-ответов общего характера. Однако стоимость услуг, требующих ознакомления с конкретной правовой ситуацией, а также консультаций по сложным вопросам, особенно в области налогового, таможенного законодательства, лицензирования, по всем видам контроля, не охваченным принятым Законом, имеет смысл сделать лишь немного ниже уровня сложившихся в регионе цен. Можно установить ежегодные членские взносы и предусмотреть для их плательщиков значительные льготы.

Выбор ценовой политики зависит от цели, ради которой создается Центр правовой защиты. Если основным направлением работы Центра является устранение административных барьеров, то следует предпочесть второй вариант. Если же Центр правовой защиты рассматривается как Центр всеобъемлющей защиты предпринимателя как такового, тогда лучше остановиться на первом варианте развития.

Консультации предпринимателей, не связанные напрямую с проверками, сопряжены с разъяснениями по основным пунктам действующей нормативно-правовой базы, имеющим отношение к осуществлению данной деятельности. Опыт работы показывает, что основная часть вопросов, возникающих у предпринимателей, касается порядка уплаты налогов, а налоговый контроль не является предметом регулирования рассматриваемого Закона. Массовые вопросы, связанные с проверками, интересуют розничных продавцов и представителей сферы услуг, поэтому Центру необходимо в первую очередь инициировать активную работу с объединениями таких предпринимателей.

Оформление любого торгового места требует получения определенных разрешительных документов. Как показал опыт, например, Москвы (карточка продавца) и Архангельска (талон на право торговли и дополнительно к нему список документов, включающий 10 пунктов), уже на данном этапе к предпринимателям предъявляются повышенные требования по сбору документов. Подчас перечень представляет собой неоформленный должным образом документ, размещенный на стенде рядом с окошком выдачи разрешений в местных органах власти. Центр правовой защиты должен вести работу по изучению предъявляемых к предпринимателям требований и решать вопросы их правомерности. Идеальной является ситуация, когда предприниматель приносит в Центр правовой защиты необходимые документы, и уже сотрудник Центра получает разрешение. Данное направление работы позволит избежать предъявления повышенных требований и минимизировать игру чиновников на незнании предпринимателями законодательства.

Имея в распоряжении законодательную и нормативную базу и располагая опытом по участию в разрешении конфликтов при проведении проверок, Центр правовой защиты в состоянии стандартизировать требования, предъявляемые к каждому виду деятельности, и предоставить предпринимателям мини-инструкции с перечнем прав и обязанностей проверяющих органов, а также списки необходимых документов, которые могут быть затребованы проверяющими организациями.

Основная работа по защите прав предпринимателей должна основываться на фактическом присутствии представителей Центра правовой защиты при проведении проверок (право закреплено в статье 13 рассматриваемого Закона). Закон достаточно подробно

регламентирует как процедуру проведения самой проверки, так и требования к оформлению ее результатов, права и обязанности сторон. Все положения прокомментированы в предыдущей части брошюры.

Наиболее важен вопрос оперативного реагирования (выезда) на место проведения проверки, что непосредственно связано с наличием связи и уверенности предпринимателей в эффективности привлечения представителей Центра правовой защиты. Именно поэтому, сопровождая проводимую проверку, Центр правовой защиты автоматически берет на себя обязанность по дальнейшей работе с предпринимателем.

При выявлении в ходе проведения контрольного мероприятия нарушений проверяющий орган составляет протокол о нарушении (ст.10). В случае привлечения к административной ответственности представитель Центра принимает участие в предусмотренной Административно-процессуальным кодексом и иными законами процедуре привлечения к ответственности: участие в рассмотрении дел уполномоченным органом, судом, обжалование постановлений.

Часть 2 статьи 11 предусматривает, что **«в случае, если при проведении мероприятия по контролю будет установлено, что товар (работа, услуга) может причинить вред жизни, здоровью, окружающей среде и имуществу потребителей, орган государственного контроля (надзора) обязан принять меры к недопущению причинения вреда, в том числе путем приостановления производства (реализации, выполнения) товара (работы, услуги) и (или) отзыва товара с рынка... с последующим возмещением затрат за счет виновного лица.»** Применение данной меры приводит к огромным убыткам. Задача юриста состоит, во-первых, в том, чтобы при незначительном нарушении не допустить применения такой меры к деятельности предпринимателя. А уж если это произошло, то обжаловать принятое решение.

Подготовка документов будет более легкой, если Центр правовой защиты ранее оказывал услуги предпринимателю в получении разрешений и оформлении рабочего места. Своевременное обращение предпринимателей и грамотно выстроенная линия юридической защиты позволит не только отменить процедуры, предусмотренные частью 2 статьи 11 Закона, но и подать исковое заявление о возмещении понесенных убытков по правилам арбитражного процесса. Состав убытков и новшества, содержащиеся в рассматриваемом Законе, затронуты выше, в постатейном комментарии.

Оформление доверенности на ведение дел не требует от предпринимателя дополнительных денежных затрат. К тому же, если Центр правовой защиты ранее дал положительное юридическое заключение о соответствии деятельности предпринимателя законодательству, не-

обходимо предусмотреть возможность бесплатного ведения дела. Такого рода положение, включенное в договор, способно привлечь большое количество предпринимателей и одновременно повысить качество их работы.

Параллельно с использованием судебных способов защиты прав предпринимателей особый акцент должен делаться на выработку новых и совершенствование существующих методов досудебного урегулирования разногласий с ведомствами, осуществляющими любые виды государственного контроля, в том числе и те, которые не регулируются рассматриваемым Законом. Огромная роль в этом отводится правовой защите предпринимателей посредством участия в работе межведомственных комиссий.

## **6. Межведомственные комиссии по устранению административных барьеров в субъектах Федерации**

Указ Президента Российской Федерации от 29 июня 1998 года № 730 «О мерах по устранению административных барьеров при развитии предпринимательства» определил в качестве основной задачи органов государственной власти при проведении политики развития предпринимательства сокращение административных барьеров.<sup>5</sup>

Реализация положений Указа и Федеральных программ государственной поддержки малого предпринимательства в РФ субъектами Федерации позволила разработать механизм преодоления административных барьеров, который, в числе иных мер, предполагает создание межведомственных комиссий.

В настоящий период на региональном уровне сложилась практика создания и деятельности комиссий, основные положения которой выражаются в следующем:

- комиссии, как правило, создаются при Главных федеральных инспекторах, Правительствах, Главах администраций, Мэрах, Администрациях республик, краев, областей;
- правовое положение комиссий определяется нормативными правовыми актами субъектов РФ, в которых раскрываются цели, задачи, функции, основные права, процедура деятельности.

К сожалению, цели деятельности комиссий определяются субъектами неоднозначно:

---

<sup>5</sup> См. Приложение 3.

- оказание «содействия развитию и поддержке предпринимательства и координации деятельности органов исполнительной власти, осуществляющих функции по лицензированию, контролю и государственному регулированию»;

или:

- выявление и разработка «предложений по устранению административных барьеров, возникающих перед хозяйствующими субъектами, связанных с деятельностью органов контроля и надзора, лицензирования, сертификации, регистрации и иных органов государственного регулирования»;

или:

- организация и совершенствование «системы контроля за деятельностью субъектов малого предпринимательства, а также координация деятельности контролирующих органов по вопросам проведения проверок предприятий малого бизнеса».

Деятельность комиссий имеет совещательную и координационную направленность. Основные права межведомственных комиссий сформулированы следующим образом:

- заслушивать отчеты (информацию) руководителей органов и организаций, деятельность которых может создавать административные барьеры в развитии предпринимательства (в части обеспечения стимулирующих условий для развития малых форм хозяйствования);
- разрабатывать и вносить в установленном порядке по вопросам устранения административных барьеров, препятствующих развитию предпринимательства, предложения по внесению изменений в действующие правовые акты (республики, края, области);
- готовить и вносить в установленном порядке на рассмотрение Правительства республики, министерств и ведомств республики, администраций городов и районов, государственных органов контроля и надзора проекты правовых актов, предложения об отмене правовых актов, препятствующих развитию малого предпринимательства и ущемляющих законные права и интересы субъектов малого предпринимательства;
- привлекать к работе для получения консультаций, анализа и экспертизы по конкретным вопросам, вынесенным на заседания комиссии, представителей государственных органов контроля и надзора, консультантов, экспертов, юристов, представителей общественных объединений, предпринимателей, ученых и специалистов и при необходимости формировать временные и постоянные рабочие группы по отдельным направлениям работы комиссии.

- участвовать в разработке порядка формирования сводных (ежеквартальных, годовых) планов совместных плановых проверок хозяйствующих субъектов контролирующими органами.

Численный и персональный состав комиссии утверждается, как правило, на основании отдельного документа (постановления губернатора, администрации области и т.п.).

Члены комиссии имеют право:

- выносить на ее обсуждение любые вопросы, относящиеся к ее компетенции,
- высказывать свое мнение по обсуждаемым вопросам;
- получать информацию, имеющуюся в распоряжении комиссии;
- голосовать на заседаниях комиссии.

В их обязанности входит участие в работе комиссии, но они не в праве делать заявления и совершать какие-либо действия от имени комиссии, не имея на это полномочий.

Заседания комиссии проводятся по мере необходимости. Отдельные регионы практикуют совместные заседания комиссии с общественными советами при органах законодательной и исполнительной власти, общественными организациями (союзами, ассоциациями) предпринимателей и структурами поддержки малого бизнеса. Очень важным представляется активное участие субъектов малого предпринимательства в заседаниях комиссий для защиты их интересов в случаях, когда они сталкиваются с административными барьерами.

С целью обобщения информации и выработки обоснованных решений межведомственные комиссии имеют право создавать рабочие группы, которые дают проблеме правовую оценку с целью максимального снижения затрат, времени и средств субъекта при организации и осуществлении им предпринимательской деятельности.

Для получения от территориальных структур федеральных органов власти необходимой информации в комиссии включаются руководители аппаратов полномочного представителя Президента РФ, руководители территориальных структур.

Решения комиссии в основном носят рекомендательный характер для органов субъекта Российской Федерации, в том числе органов местного самоуправления и ведомств. Однако в некоторых регионах предусматривается их обязательность. Например, в Воронежской, Нижегородской областях «решения, принимаемые Комиссией в пределах ее компетенции, являются обязательными для органов исполнительной власти... области». В Положении Москвы также определено, что «решения, принимаемые Комиссией в пределах ее компетен-

ции, являются обязательными для отраслевых и функциональных органов городской администрации, территориальных органов управления и районных управ, органов городской контрольно-разрешительной системы».

По результатам рассмотрения вопросов исполнителям даются соответствующие поручения, об исполнении которых они докладывают на очередных заседаниях комиссии. При необходимости на основе решений комиссии готовятся проекты постановлений или распоряжений администрации области.

Важным представляется опыт принятия решений через отработку механизма законодательной инициативы, текущей переписки с отраслевыми министерствами и ведомствами на основе анализа подзаконных нормативных правовых актов органов, осуществляющих контрольные и надзорные функции, через выработку предложений для оптимизации их деятельности.

Однако за три года, прошедшие со времени выхода Указа Президента РФ и Постановления Правительства, административные барьеры не только не были устранены, но напротив, их стало намного больше, в том числе и в регионах, где комиссии, согласно отчетам, активно функционируют.

Причина кроется в том, что представители бизнеса в этих комиссиях либо не участвуют, либо решают какие-то свои задачи. В связи с этим очень важно делегировать в состав таких комиссий представителей предпринимательского сообщества, которые действительно будут решать общие проблемы предпринимателей. Если в состав таких комиссий будут входить представители Центров правовой защиты, это обеспечит высокий профессионализм в защите интересов предпринимателей. Появится возможность оппонировать представителям ведомств аргументированно, ссылаясь на конкретные прецеденты в нарушениях прав предпринимателей и в избыточности нормативной базы, а также на другие нормы законов.

## **Выводы**

1. Существенным моментом, влияющим на деятельность комиссии, является факт ограничения сферы ее деятельности региональным уровнем. Практика подтверждает, что результатов по проблемам ликвидации административных барьеров на федеральном уровне добиться сложно.

Однако внимания заслуживает опыт принятия решений через отработку механизма законодательной инициативы, текущей переписки с отраслевыми министерствами и ведомствами на основе анализа подзаконных нормативных правовых актов органов, осуществляющих контрольные и надзорные функции, через выработку предложений для оптимизации их деятельности.

2. Субъектам малого предпринимательства, общественным объединениям и структурам поддержки малого бизнеса необходимо участвовать в заседаниях комиссий с целью не только защиты нарушаемых или уже нарушенных прав, но и выработки совместных согласованных решений, влияющих на развитие предпринимательства.

**Задачи работы в комиссии:**

- составление исчерпывающего перечня организаций, допущенных к осуществлению контрольных функций и осуществляющих плановые и иные виды проверок;
- анализ деятельности органов с целью исключения дублирования в работе организаций, выполняющих контролирующие функции;
- разработка соответствующих нормативных правовых актов, устанавливающих порядок проведения проверок;
- ознакомление с результатами проверок;
- обеспечение права предпринимателя обжаловать результаты проверки;
- установление четких полномочий должностных лиц.

По аналогичной схеме будет строиться работа и в комиссиях, создаваемых в структуре Министерства по налогам и сборам РФ.

Вышеизложенное позволяет констатировать, что существующие межведомственные комиссии даже в их нынешнем состоянии можно использовать в качестве площадки для защиты прав предпринимателей. Наиболее сложным станет формирование комиссий. Для обеспечения учета интересов всех, каждая из сторон комиссии (контролирующие органы, общества защиты прав предпринимателей, общества защиты прав потребителей) должна обладать лишь одним голосом.

За предпринимателем всегда останется право самостоятельного участия в заседаниях для отстаивания своей позиции.

Данная комиссия совершенствует механизм досудебного урегулирования конфликтных ситуаций при осуществлении государственного контроля (надзора). Участие общественных организаций предпринимателей и потребителей во многих случаях позволит избежать дорогостоящего и длительного судебного разбирательства.

Функционирование Комиссий поможет осуществлять общественный контроль за деятельностью ведомств и предотвращать злоупотребления в работе контролирующих органов, а также обеспечит механизм обратной связи между чиновниками и субъектами, в отношении которых принимаются решения.

8 августа 2001 года

№ 134-ФЗ

**РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ  
ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН  
О защите прав юридических лиц  
и индивидуальных предпринимателей при проведении  
государственного контроля (надзора)**

Принят  
Государственной Думой  
14 июля 2001 года

Настоящий Федеральный закон направлен на защиту прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации государственного контроля (надзора).

**Глава I. Общие положения**

**Статья 1. Сфера применения настоящего Федерального закона**

1. Настоящий Федеральный закон регулирует отношения в области защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора) федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, подведомственными им государственными учреждениями (далее - органы государственного контроля (надзора), уполномоченными на проведение государственного контроля (надзора) в соответствии с законодательством Российской Федерации.

2. Настоящий Федеральный закон не применяется к мероприятиям по контролю, при проведении которых не требуется взаимодействие органов государственного контроля (надзора) с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями и на них не возлагаются обязанности по предоставлению информации и исполнению требований органов государственного контроля (надзора), а также к мероприятиям по контролю, проводимым в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей по их инициативе.

3. Положения настоящего Федерального закона не применяются к отношениям, связанным с проведением:

- налогового контроля;
- валютного контроля;

- бюджетного контроля;
- банковского и страхового надзора, а также других видов специального государственного контроля за деятельностью юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на финансовом рынке;
- транспортного контроля (в пунктах пропуска транспортных средств через Государственную границу Российской Федерации, а также в стационарных и передвижных пунктах на территории Российской Федерации);
- государственного контроля (надзора) администрациями морских, речных портов и инспекторскими службами гражданской авиации аэропортов на территориях указанных портов;
- таможенного контроля;
- иммиграционного контроля;
- лицензионного контроля;
- контроля безопасности при использовании атомной энергии;
- санитарно - карантинного, карантинного фитосанитарного и ветеринарного контроля в пунктах перехода Государственной границы Российской Федерации;
- контроля объектов, признаваемых опасными в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также особо важных и режимных объектов, перечень которых устанавливается Правительством Российской Федерации;
- оперативно - розыскных мероприятий, дознания, предварительного следствия, прокурорского надзора и правосудия;
- государственного метрологического контроля (надзора).

#### 4. Настоящим Федеральным законом устанавливаются:

- порядок проведения мероприятий по контролю, осуществляемых органами государственного контроля (надзора);
- права юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора), меры по защите их прав и законных интересов;
- обязанности органов государственного контроля (надзора) и их должностных лиц при проведении мероприятий по контролю.

5. Если международным договором Российской Федерации предусмотрены иные правила, чем те, которые установлены настоящим Федеральным законом, применяются правила международного договора.

**Статья 2.** Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе

В целях настоящего Федерального закона используются следующие основные понятия:

- государственный контроль (надзор) - проведение проверки выполнения юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем

при осуществлении их деятельности обязательных требований к товарам (работам, услугам), установленных федеральными законами или принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами (далее также - обязательные требования);

- мероприятие по контролю - совокупность действий должностных лиц органов государственного контроля (надзора), связанных с проведением проверки выполнения юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем обязательных требований, осуществлением необходимых исследований (испытаний), экспертиз, оформлением результатов проверки и принятием мер по результатам проведения мероприятия по контролю;
- саморегулируемая организация - некоммерческая организация, созданная путем объединения юридических лиц и (или) индивидуальных предпринимателей и имеющая своей основной целью обеспечение добросовестного осуществления профессиональной деятельности членами саморегулируемой организации.

**Статья 3.** Принципы защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)

Основными принципами защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора) являются:

- презумпция добросовестности юридического лица или индивидуального предпринимателя;
- соблюдение международных договоров Российской Федерации;
- открытость и доступность для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования, выполнение которых проверяется при проведении государственного контроля (надзора);
- установление обязательных требований федеральными законами и принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами;
- проведение мероприятий по контролю уполномоченными должностными лицами органов государственного контроля (надзора);
- соответствие предмета проводимого мероприятия по контролю компетенции органа государственного контроля (надзора);
- периодичность и оперативность проведения мероприятия по контролю, предусматривающего полное и максимально быстрое проведение его в течение установленного срока;
- учет мероприятий по контролю, проводимых органами государственного контроля (надзора);
- возможность обжалования действий (бездействия) должностных лиц органов государственного контроля (надзора), нарушающих порядок проведения мероприятий по контролю, установленный настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами и принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами;

- признание в порядке, установленном федеральным законодательством, недействующими (полностью или частично) нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования, соблюдение которых подлежит проверке, если они не соответствуют федеральным законам;
- устранение в полном объеме органами государственного контроля (надзора) допущенных нарушений в случае признания судом жалобы юридического лица или индивидуального предпринимателя обоснованной;
- ответственность органов государственного контроля (надзора) и их должностных лиц при проведении государственного контроля (надзора) за нарушение законодательства Российской Федерации;
- недопустимость взимания органами государственного контроля (надзора) платы с юридических лиц и индивидуальных предпринимателей за проведение мероприятий по контролю, за исключением случаев возмещения расходов органов государственного контроля (надзора) на осуществление исследований (испытаний) и экспертиз, в результате которых выявлены нарушения обязательных требований;
- недопустимость непосредственного получения органами государственного контроля (надзора) отчислений от сумм, взысканных с юридических лиц и (или) индивидуальных предпринимателей в результате проведения мероприятий по контролю.

**Статья 4.** Полномочия федеральных органов исполнительной власти в области защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)

Определение федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на проведение государственного контроля (надзора), установление их организационной структуры, полномочий, функций и порядка деятельности осуществляются Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации в соответствии с Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации».

К полномочиям федеральных органов исполнительной власти в области защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора) в том числе относятся:

- разработка и реализация единой государственной политики в области защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора);
- организация государственного контроля (надзора) на территории Российской Федерации, проводимого федеральными органами исполнительной власти, подведомственными им государственными учреждениями, уполномоченными на проведение государственного контроля (надзора);
- координация деятельности органов государственного контроля (надзора) в Российской Федерации в соответствующей сфере контроля;
- обеспечение исполнения международных обязательств Российской Федерации;

- осуществление других полномочий, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

**Статья 5.** Полномочия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)

Определение органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченных на проведение государственного контроля (надзора), установление их организационной структуры, полномочий, функций и порядка деятельности осуществляются высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

К полномочиям органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора) в том числе относятся:

- реализация единой государственной политики и соблюдение федерального законодательства в области защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора) на территории субъекта Российской Федерации;
- организация государственного контроля (надзора) на территории субъекта Российской Федерации органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации, подведомственными им государственными учреждениями, уполномоченными на проведение государственного контроля (надзора).

**Статья 6.** Полномочия органов местного самоуправления в области защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)

Органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными полномочиями в области защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора).

## **Глава II. Требования к организации и проведению мероприятий по контролю**

**Статья 7.** Порядок проведения мероприятий по контролю

1. Мероприятия по контролю проводятся на основании распоряжений (приказов) органов государственного контроля (надзора).

В распоряжении (приказе) о проведении мероприятия по контролю указывается:

- номер и дата распоряжения (приказа) о проведении мероприятия по контролю;
- наименование органа государственного контроля (надзора);
- фамилия, имя, отчество и должность лица (лиц), уполномоченного на проведение мероприятия по контролю;
- наименование юридического лица или фамилия, имя, отчество индивидуального предпринимателя, в отношении которых проводится мероприятие по контролю;
- цели, задачи и предмет проводимого мероприятия по контролю;
- правовые основания проведения мероприятия по контролю, в том числе нормативные правовые акты, обязательные требования которых подлежат проверке;
- дата начала и окончания мероприятия по контролю.

Распоряжение (приказ) о проведении мероприятия по контролю либо его заверенная печатью копия предъявляется должностным лицом, осуществляющим мероприятие по контролю, руководителю или иному должностному лицу юридического лица либо индивидуальному предпринимателю одновременно со служебным удостоверением.

2. Мероприятие по контролю может проводиться только тем должностным лицом (лицами), которое указано в распоряжении (приказе) о проведении мероприятия по контролю.

3. Продолжительность мероприятия по контролю не должна превышать один месяц.

В исключительных случаях, связанных с необходимостью проведения специальных исследований (испытаний), экспертиз со значительным объемом мероприятий по контролю, на основании мотивированного предложения должностного лица, осуществляющего мероприятие по контролю, руководителем органа государственного контроля (надзора) или его заместителем срок проведения мероприятия по контролю может быть продлен, но не более чем на один месяц.

4. В целях проверки выполнения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований органом государственного контроля (надзора) в пределах своей компетенции проводятся плановые мероприятия по контролю.

В отношении одного юридического лица или индивидуального предпринимателя каждым органом государственного контроля (надзора) плановое мероприятие по контролю может быть проведено не более чем один раз в два года.

5. Внеплановой проверке, предметом которой является контроль исполнения предписаний об устранении выявленных нарушений, подлежит деятельность юридического лица или индивидуального предпринимателя при выявлении в результате планового мероприятия по контролю нарушений обязательных требований.

Внеплановые мероприятия по контролю проводятся органами государственного контроля (надзора) также в случаях:

- получения информации от юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, органов государственной власти о возникновении аварийных ситуаций, об изменениях или о нарушениях технологических процессов, а также о выходе из строя сооружений, оборудования, которые могут непосредственно причинить вред жизни, здоровью людей, окружающей среде и имуществу граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей;
- возникновения угрозы здоровью и жизни граждан, загрязнения окружающей среды, повреждения имущества, в том числе в отношении однородных товаров (работ, услуг) других юридических лиц и (или) индивидуальных предпринимателей;
- обращения граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей с жалобами на нарушения их прав и законных интересов действиями (бездействием) иных юридических лиц и (или) индивидуальных предпринимателей, связанные с невыполнением ими обязательных требований, а также получения иной информации, подтверждаемой документами и иными доказательствами, свидетельствующими о наличии признаков таких нарушений.

Мероприятия по контролю в случаях, установленных абзацами вторым и третьим настоящего пункта, могут проводиться по мотивированному решению органа государственного контроля (надзора), в том числе в отношении иных юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, использующих соответствующие однородные товары (работы, услуги) и (или) объекты.

Обращения, не позволяющие установить лицо, обратившееся в орган государственного контроля (надзора), не могут служить основанием для проведения внепланового мероприятия по контролю.

6. В отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей - членов саморегулируемой организации, солидарно несущих в соответствии с уставными документами субсидиарную ответственность за ущерб, причиненный членами указанной организации вследствие несоблюдения обязательных требований, предъявляемых к профессиональной деятельности, являющейся предметом саморегулирования, устанавливается порядок государственного контроля (надзора), предусматривающий проведение плановых мероприятий по контролю в отношении 10 процентов от общего числа членов саморегулируемой организации, но не менее чем в отношении двух членов саморегулируемой организации, определяемых по выбору органа государственного контроля (надзора).

Порядок проведения плановых мероприятий по контролю в отношении членов саморегулируемой организации устанавливается распоряжением (приказом) органа государственного контроля (надзора) по обращению саморегулируемой организации, которое должно содержать сведения, подтверждающие членство в саморегулируемой организации и соли-

дарное несение предусмотренной настоящим пунктом субсидиарной ответственности ее членов за ущерб.

В установлении порядка проведения плановых мероприятий по контролю в отношении членов саморегулируемой организации может быть отказано при наличии у органа государственного контроля (надзора) в момент обращения оснований проведения в отношении ее членов внеплановых мероприятий по контролю.

Решение об отказе в установлении порядка государственного контроля (надзора) саморегулируемой организации, принятое руководителем органа государственного контроля (надзора), может быть обжаловано в установленном порядке.

7. В случае выявления нарушений обязательных требований членами саморегулируемой организации должностные лица органа государственного контроля (надзора) обязаны при проведении плановых мероприятий по контролю сообщить саморегулируемой организации о выявленных нарушениях.

В случае, если при проведении плановых мероприятий по контролю одним из членов саморегулируемой организации допускаются нарушения обязательных требований, органом государственного контроля (надзора) может быть принято решение о проведении внеплановых мероприятий по контролю в отношении любых других членов саморегулируемой организации.

Нарушения обязательных требований членами саморегулируемой организации, выявленные при проведении внеплановых мероприятий по контролю, являются основанием принятия решения органом государственного контроля (надзора) об отмене установленного порядка проведения плановых мероприятий по контролю в отношении членов саморегулируемой организации.

Принятое решение с указанием допущенных членами саморегулируемой организации нарушений и обстоятельств, послуживших основанием принятия такого решения, доводится органом государственного контроля (надзора) в письменной форме до сведения саморегулируемой организации в течение трех дней с даты его принятия.

8. Особенности проведения мероприятий по контролю в отдельных сферах государственного контроля (надзора) устанавливаются федеральными законами или в установленном ими порядке с учетом положений настоящего Федерального закона.

#### **Статья 8. Ограничения при проведении мероприятий по контролю**

При проведении мероприятий по контролю должностные лица органов государственного контроля (надзора) не вправе:

- проверять выполнение обязательных требований, не относящихся к компетенции органа государственного контроля (надзора), от имени которого действуют должностные лица;
- осуществлять плановые проверки в случае отсутствия при проведении мероприятий по контролю должностных лиц или работников

проверяемых юридических лиц или индивидуальных предпринимателей либо их представителей;

- требовать представление документов, информации, образцов (проб) продукции, если они не являются объектами мероприятий по контролю и не относятся к предмету проверки, а также изымать оригиналы документов, относящихся к предмету проверки;
- требовать образцы (пробы) продукции для проведения их исследований (испытаний), экспертизы без оформления акта об отборе образцов (проб) продукции в установленной форме и в количестве, превышающем нормы, установленные государственными стандартами или иными нормативными документами;
- распространять информацию, составляющую охраняемую законом тайну и полученную в результате проведения мероприятий по контролю, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации;
- превышать установленные сроки проведения мероприятий по контролю.

## **Статья 9. Порядок оформления результатов мероприятия по контролю**

1. По результатам мероприятия по контролю должностным лицом (лицами) органа государственного контроля (надзора), осуществляющим проверку, составляется акт установленной формы в двух экземплярах.

В акте указываются:

- дата, время и место составления акта;
- наименование органа государственного контроля (надзора);
- дата и номер распоряжения, на основании которого проведено мероприятие по контролю;
- фамилия, имя, отчество и должность лица (лиц), проводившего мероприятие по контролю;
- наименование проверяемого юридического лица или фамилия, имя, отчество индивидуального предпринимателя, фамилия, имя, отчество, должность представителя юридического лица или представителя индивидуального предпринимателя, присутствовавших при проведении мероприятия по контролю;
- дата, время и место проведения мероприятия по контролю;
- сведения о результатах мероприятия по контролю, в том числе о выявленных нарушениях, об их характере, о лицах, на которых возлагается ответственность за совершение этих нарушений;
- сведения об ознакомлении или об отказе в ознакомлении с актом представителя юридического лица или индивидуального предпринимателя, а также лиц, присутствовавших при проведении мероприятия по контролю, их подписи или отказ от подписи;
- подпись должностного лица (лиц), осуществившего мероприятие по контролю.

К акту прилагаются акты об отборе образцов (проб) продукции, обследовании объектов окружающей среды, протоколы (заключения) проведенных

исследований (испытаний) и экспертиз, объяснения должностных лиц органов государственного контроля (надзора), работников, на которых возлагается ответственность за нарушения обязательных требований, и другие документы или их копии, связанные с результатами мероприятия по контролю.

2. Один экземпляр акта с копиями приложений вручается руководителю юридического лица или его заместителю и индивидуальному предпринимателю или их представителям под расписку либо направляется посредством почтовой связи с уведомлением о вручении, которое приобщается к экземпляру акта, остающемуся в деле органа государственного контроля (надзора).

3. В случае выявления в результате мероприятия по контролю административного правонарушения должностным лицом органа государственного контроля (надзора) составляется протокол в порядке, установленном законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях, и даются предписания об устранении выявленных нарушений.

4. Результаты мероприятия по контролю, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, оформляются с соблюдением требований, предусмотренных законодательством Российской Федерации о защите государственной тайны.

5. Юридические лица и индивидуальные предприниматели ведут журнал учета мероприятий по контролю.

В журнале учета мероприятий по контролю должностным лицом органа государственного контроля (надзора) производится запись о проведенном мероприятии по контролю, содержащая сведения о наименовании органа государственного контроля (надзора), дате, времени проведения мероприятия по контролю, о правовых основаниях, целях, задачах и предмете мероприятия по контролю, о выявленных нарушениях, о составленных протоколах, об административных правонарушениях и о выданных предписаниях, а также указываются фамилия, имя, отчество, должность лица (лиц), осуществившего мероприятие по контролю, и его (их) подпись.

Журнал учета мероприятий по контролю должен быть прошит, пронумерован и удостоверен печатью юридического лица или индивидуального предпринимателя.

При отсутствии журнала учета мероприятий по контролю в акте, составляемом по результатам проведенного мероприятия по контролю, делается соответствующая запись.

**Статья 10.** Меры, принимаемые должностными лицами органов государственного контроля (надзора) по фактам нарушений, выявленных при проведении мероприятия по контролю

1. При выявлении в результате проведения мероприятия по контролю нарушений юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем

обязательных требований должностные лица органов государственного контроля (надзора) в пределах полномочий, предусмотренных законодательством Российской Федерации, обязаны принять меры по контролю за устранением выявленных нарушений, их предупреждением, предотвращением возможного причинения вреда жизни, здоровью людей, окружающей среде и имуществу, а также меры по привлечению лиц, допустивших нарушения, к ответственности.

2. В случае, если при проведении мероприятия по контролю будет установлено, что товар (работа, услуга) может причинить вред жизни, здоровью, окружающей среде и имуществу потребителей, орган государственного контроля (надзора) обязан довести до сведения потребителей информацию об опасном товаре (работе, услуге), о способах предотвращения возможного вреда, принять меры к недопущению причинения вреда, в том числе путем приостановления производства (реализации, выполнения) товара (работы, услуги) и (или) отзыва товара с рынка в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, с последующим возмещением затрат за счет виновного лица.

3. Орган государственного контроля (надзора) может обращаться в суд с требованием о возмещении расходов на проведение исследований (испытаний) и экспертиз, в результате которых выявлены нарушения обязательных требований.

**Статья 11. Обязанности должностных лиц органов государственного контроля (надзора) при проведении мероприятий по контролю**

Должностные лица органов государственного контроля (надзора) при проведении мероприятий по контролю обязаны:

- своевременно и в полной мере исполнять предоставленные в соответствии с законодательством Российской Федерации полномочия по предупреждению, выявлению и пресечению нарушений обязательных требований;
- соблюдать законодательство Российской Федерации, права и законные интересы юридических лиц и индивидуальных предпринимателей;
- проводить мероприятия по контролю на основании и в строгом соответствии с распоряжениями органов государственного контроля (надзора) о проведении мероприятий по контролю в порядке, установленном статьей 8 настоящего Федерального закона;
- посещать объекты (территории и помещения) юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в целях проведения мероприятия по контролю только во время исполнения служебных обязанностей при предъявлении служебного удостоверения и распоряжения органов государственного контроля (надзора) о проведении мероприятия по контролю;
- не препятствовать представителям юридического лица или индивидуального предпринимателя присутствовать при проведении меро-

приятия по контролю, давать разъяснения по вопросам, относящимся к предмету проверки;

- предоставлять должностным лицам юридического лица или индивидуальным предпринимателям либо их представителям, присутствующим при проведении мероприятия по контролю, относящуюся к предмету проверки необходимую информацию;
- знакомить должностных лиц юридического лица или индивидуального предпринимателя либо их представителей с результатами мероприятий по контролю;
- при определении мер, принимаемых по фактам выявленных нарушений, учитывать ответственность указанных мер тяжести нарушений, их потенциальной опасности для жизни, здоровья людей, окружающей среды и имущества, а также не допускать необоснованные ограничения прав и законных интересов граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей;
- доказывать законность своих действий при их обжаловании юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

**Статья 12.** Ответственность органов государственного контроля (надзора) и их должностных лиц при проведении мероприятий по контролю

Органы государственного контроля (надзора) и их должностные лица в случае ненадлежащего исполнения своих функций и служебных обязанностей при проведении мероприятий по контролю, совершения противоправных действий (бездействия) несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

О мерах, принятых в отношении должностных лиц, виновных в нарушении законодательства Российской Федерации, органы государственного контроля (надзора) обязаны в месячный срок сообщить юридическому лицу и (или) индивидуальному предпринимателю, права и законные интересы которых нарушены.

### **Глава III. Права юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора) и их защита**

**Статья 13.** Права юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении мероприятий по контролю

1. Должностные лица и (или) представители юридического лица и индивидуальные предприниматели и (или) их представители при проведении мероприятий по контролю имеют право:

- непосредственно присутствовать при проведении мероприятий по контролю, давать объяснения по вопросам, относящимся к предмету проверки;

- получать информацию, предоставление которой предусмотрено настоящим Федеральным законом и иными нормативными правовыми актами;
- знакомиться с результатами мероприятий по контролю и указывать в актах о своем ознакомлении, согласии или несогласии с ними, а также с отдельными действиями должностных лиц органов государственного контроля (надзора);
- обжаловать действия (бездействие) должностных лиц органов государственного контроля (надзора) в административном и (или) судебном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации.

2. Юридические лица и индивидуальные предприниматели обеспечивают по требованию органа государственного контроля (надзора) присутствие своих должностных лиц, ответственных за организацию и проведение мероприятий по выполнению обязательных требований, и (или) своих представителей при проведении мероприятий по контролю.

**Статья 14.** Право юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на возмещение убытков, понесенных при проведении государственного контроля (надзора)

1. Вред, причиненный юридическому лицу и индивидуальному предпринимателю вследствие действий (бездействия) должностных лиц органов государственного контроля (надзора) при проведении государственного контроля (надзора), признанных в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, неправомерными, подлежит возмещению в соответствии с гражданским законодательством.

2. При определении размера убытков, причиненных юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю неправомерными действиями должностных лиц органа государственного контроля (надзора), также учитываются расходы юридического лица или индивидуального предпринимателя, относимые на себестоимость продукции (работ, услуг) или на финансовые результаты его деятельности, а также затраты, которые юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, чьи права нарушены, произвели или должны будут произвести для получения юридической или иной профессиональной помощи.

**Статья 15.** Государственная защита прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)

1. Защита прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора) осуществляется в административном и (или) судебном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации.

2. Заявления об обжаловании действий (бездействия) органов государственного контроля (надзора) и их должностных лиц подлежат рассмотрению в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

3. Нормативные правовые акты, принятые органами государственного контроля (надзора) в нарушение законодательства Российской Федерации, признаются недействительными полностью или частично в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

**Статья 16.** Общественная защита прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)

Организации независимо от организационно - правовых форм имеют право в соответствии с уставными документами осуществлять защиту прав и законных интересов юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Объединения юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, а также иные некоммерческие организации вправе:

- обращаться в органы прокуратуры с просьбами принести протесты на противоречащие закону нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, нормативные правовые акты органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и нормативные правовые акты органов местного самоуправления;
- обращаться в суд в защиту прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в том числе в защиту прав неопределенного круга юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

**Статья 17.** Ответственность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей за нарушение настоящего Федерального закона

Юридические лица, их должностные лица, индивидуальные предприниматели, их работники и их представители, допустившие нарушение настоящего Федерального закона, необоснованно препятствующие проведению мероприятий по контролю и (или) не исполняющие в установленный срок предписания, постановления органов государственного контроля (надзора) об устранении выявленных нарушений, несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

**Статья 18.** Порядок вступления в силу настоящего Федерального закона

1. Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

2. С момента введения в действие настоящего Федерального закона нормативные правовые акты, действующие на территории Российской

Федерации, до приведения их в соответствие с настоящим Федеральным законом применяются в части, не противоречащей настоящему Федеральному закону.

3. Предложить Президенту Российской Федерации привести свои нормативные правовые акты в соответствие с настоящим Федеральным законом.

4. Поручить Правительству Российской Федерации привести свои нормативные правовые акты в соответствие с настоящим Федеральным законом.

*Президент  
Российской Федерации  
В.ПУТИН  
Москва, Кремль*

8 августа 2001 года  
№ 134-ФЗ

**ПРИКАЗ МНС РФ**  
от 17 августа 2001 г. № БГ-3-14/290  
**“Об утверждении Регламента рассмотрения споров  
в досудебном порядке”**

В целях повышения эффективности работы с жалобами налогоплательщиков (налоговых агентов) в порядке, предусмотренном главой 19 Налогового кодекса Российской Федерации, приказываю:

1. Утвердить прилагаемый Регламент рассмотрения споров в досудебном порядке.

2. Руководителям структурных подразделений центрального аппарата Министерства Российской Федерации по налогам и сборам и руководителям управлений Министерства Российской Федерации по налогам и сборам по субъектам Российской Федерации обеспечить выполнение Регламента рассмотрения споров в досудебном порядке, утвержденного настоящим приказом.

3. Контроль за исполнением настоящего приказа оставляю за собой.

*Министр Российской Федерации  
по налогам и сборам  
Г.И. Букаев*

**Регламент рассмотрения налоговых споров в досудебном порядке**  
(утв. приказом МНС РФ от 17 августа 2001 г. № БГ-3-14-/290)

**Вводная часть**

Регламент рассмотрения налоговых споров в досудебном порядке устанавливает процедуру рассмотрения налоговыми органами жалоб:

- налогоплательщиков или налоговых агентов на акты налоговых органов ненормативного характера, действия или бездействие их должностных лиц (за исключением возражений, представление которых предусмотрено п.5 ст.100 Налогового кодекса РФ);
- организаций и физических лиц при несогласии с привлечением к административной ответственности в связи с нарушениями требований законодательства о применении контрольно-кассовых машин и работы с денежной наличностью;
- налогоплательщиков на акты налоговых органов ненормативного характера, действия или бездействие их должностных лиц в связи с применением законодательства в сфере производства и оборота этилового спирта, спиртосодержащей, алкогольной, слабоалкогольной, безалкогольной и табачной продукции;

- физических лиц, являющихся должностными лицами организации, в связи с привлечением к административной ответственности в результате привлечения организации к ответственности за совершение налогового правонарушения.

## **1. Сроки подачи жалоб**

1.1. Жалобы налогоплательщиков на акты налоговых органов ненормативного характера, действия или бездействие их должностных лиц, если по мнению налогоплательщика такие акты, действия или бездействие нарушают их права, подаются в вышестоящий налоговый орган (вышестоящему должностному лицу) в течение трех месяцев со дня, когда налогоплательщик узнал или должен был узнать о нарушении своих прав.

1.2. Жалоба на постановление об административном правонарушении может быть подана в течение десяти дней со дня вынесения постановления.

1.3. В случае пропуска по уважительной причине срока подачи жалобы этот срок по заявлению лица, подающего жалобу, может быть восстановлен соответственно вышестоящим должностным лицом налогового органа или вышестоящим налоговым органом.

## **2. Сроки рассмотрения жалоб**

2.1. Жалоба налогоплательщика рассматривается вышестоящим налоговым органом (вышестоящим должностным лицом) в срок не позднее одного месяца со дня ее получения налоговым органом.

2.2. Жалоба на постановление об административном правонарушении рассматривается в десятидневный срок со дня ее поступления в налоговый орган.

## **3. Жалобы, не подлежащие рассмотрению, и порядок повторной подачи жалобы при устранении недостатков, послуживших основанием к отказу**

3.1. Жалоба не подлежит рассмотрению в следующих случаях:

- а) пропуска срока подачи жалобы, в соответствии со статьей 139 НК РФ;
- б) отсутствие указаний на предмет обжалования и обоснования заявляемых требований;
- в) подачи жалобы лицом, не имеющим полномочий выступать от имени налогоплательщика (ст.ст.26, 27, 28 и 29 НК РФ);
- г) при наличии документально подтвержденной информации о принятии жалобы к рассмотрению вышестоящим налоговым органом (должностным лицом);
- д) получения налоговым органом информации о вступлении в законную силу решения суда по вопросам, изложенным в жалобе.

3.2. Заявителю должно быть сообщено о невозможности рассмотрения его жалобы в десятидневный срок со дня ее получения.

3.3. Отказ налогового органа (должностного лица налогового органа) в рассмотрении жалобы не исключает права заявителя (при внесении им всех необходимых исправлений) повторно подать жалобу в пределах сроков, установленных для подачи жалобы.

#### **4. Документы, которые могут быть приложены к жалобе**

- акт ненормативного характера, который по мнению заявителя нарушает его права (постановление о привлечении к административной ответственности);
- акт налоговой проверки;
- первичные документы, подтверждающие позицию заявителя;
- иные документы, содержащие сведения об обстоятельствах, имеющих значение для рассмотрения жалобы.

#### **5. Подведомственность рассмотрения жалоб**

5.1. Жалобы налогоплательщиков рассматриваются:

5.1.1. На акты ненормативного характера, неправомерное действие или бездействие налоговых органов - вышестоящим налоговым органом;

5.1.2. Действия или бездействие должностных лиц налогового органа - вышестоящим должностным лицом данного или вышестоящего налогового органа;

5.1.3. Действия или бездействие должностных лиц налогового органа путем издания акта ненормативного характера - вышестоящим налоговым органом.

5.2. Жалоба на постановление о привлечении к административной ответственности:

5.2.1. Вынесенное налоговым органом в отношении организаций рассматриваются вышестоящим налоговым органом;

5.2.2. Вынесенное должностным лицом налогового органа в отношении физического лица рассматриваются вышестоящим должностным лицом данного или вышестоящего налогового органа.

#### **6. Рассмотрение жалоб и подготовка решений**

6.1. Все поступающие в соответствующие налоговые органы жалобы направляются в юридические (правовые) подразделения, на которые возлагается обязанность по рассмотрению жалоб и подготовке решений.

6.2. Жалоба подлежит направлению в нижестоящий налоговый орган на заключение. В запросе может содержаться указание на необходимость представления копий документов, необходимых для рассмотрения жалобы. Срок для представления заключения не может превышать пяти рабочих дней с даты получения жалобы на заключение. Вышестоящий налоговый орган (вышестоящее должностное лицо) вправе установить более короткий срок для представления заключения.

К запросу могут быть приложены копии следующих документов:

- жалоба;
- акт ненормативного характера, на который подана жалоба;
- акт налоговой проверки;
- иные документы, содержащие сведения об обстоятельствах, имеющих значение для подготовки заключения.

6.3. В процессе рассмотрения и подготовки решений по жалобам налогоплательщиков юридические (правовые) подразделения запрашивают мнение соответствующих методологических подразделений. Запросы направляются с приложением необходимых документов (при их наличии).

Заключения методологических подразделений представляются в юридические (правовые) подразделения в пятидневный срок.

Жалобы налогоплательщиков рассматривается с учетом судебной-арбитражной практики по рассматриваемым вопросам.

## **7. Последствия подачи жалобы**

7.1. Подача жалобы в вышестоящий налоговый орган (вышестоящему должностному лицу) не приостанавливает исполнения обжалуемого акта или действия, за исключением случаев, предусмотренных Налоговым кодексом Российской Федерации.

7.2. Если налоговый орган (должностное лицо), рассматривающий жалобу, имеет достаточные основания полагать, что обжалуемые акт или действие не соответствуют законодательству Российской Федерации, указанный налоговый орган вправе полностью или частично приостановить исполнение обжалуемых акта или действия. Решение о приостановлении исполнения акта (действия) принимается руководителем налогового органа, принявшим такой акт, либо вышестоящим налоговым органом в исключительных случаях при наличии достаточных документально подтвержденных оснований.

## **8. Комиссия по рассмотрению жалоб налогоплательщиков**

8.1. Юридическое (правовое) подразделение готовит рассмотрение жалобы на Комиссии по рассмотрению жалоб налогоплательщиков.

8.2. Комиссия по рассмотрению жалоб налогоплательщиков возглавляется руководителем или заместителем руководителя налогового органа, осуществляющим оперативное руководство юридическим (правовым) подразделением.

Комиссия по рассмотрению жалоб налогоплательщиков включает руководство юридического (правового) подразделения, специалистов, принимающих непосредственное участие в подготовке рассмотрения жалобы, и иных специалистов юридических (правовых) подразделений, обладающих знаниями по вопросу рассматриваемой жалобы.

8.3. При достаточных основаниях полагать, что обжалуемый акт, действие или бездействие не соответствуют законодательству Российской Фе-

дерации, Комиссия рассматривает жалобы налогоплательщиков в присутствии должностных лиц организации-налогоплательщика либо индивидуального предпринимателя или их представителей.

О времени и месте рассмотрения указанные лица извещаются заблаговременно. Если налогоплательщик, несмотря на извещение, не явился, то жалоба рассматривается в его отсутствие.

В случае если налогоплательщик не может присутствовать при рассмотрении жалобы и обращается с просьбой перенести рассмотрение жалобы, налоговый орган рассматривает возможность такого переноса с учетом сроков, предусмотренных Налоговым кодексом Российской Федерации.

8.4. При достаточных основаниях полагать, что обжалуемый акт, действие или бездействие не соответствуют законодательству Российской Федерации, в Комиссию по рассмотрению жалоб налогоплательщиков приглашаются представители методологических подразделений. При тех же основаниях могут приглашаться представители нижестоящих налоговых органов.

8.5. В заседании комиссии по рассмотрению жалоб налогоплательщиков составляется протокол.

В протоколе заседания комиссии по рассмотрению жалоб налогоплательщиков указывается:

- 1) год, месяц, число и место заседания комиссии по рассмотрению жалоб налогоплательщиков;
- 2) наименование налогового органа (должностного лица) рассматривающего жалобу налогоплательщика;
- 3) основания жалобы налогоплательщика, ее реквизиты;
- 4) сведения о явке лиц, участвующих в заседании комиссии;
- 5) мнение каждого члена комиссии, а в случае, предусмотренном п.п.8.3. Регламента, - приглашенного специалиста, должностных лиц организации-налогоплательщика либо индивидуального предпринимателя или их представителей.

8.6. Протокол заседания Комиссии по рассмотрению жалоб налогоплательщиков подписывается всеми лицами, участвующими в заседании, не позднее следующего после заседания дня.

**9. По результатам рассмотрения жалобы руководителем налогового органа (заместителем руководителя, осуществляющим оперативное руководство юридическим (правовым) подразделением) принимается решение.**

**10. Повторное принятие решения тем же налоговым органом по жалобе налогоплательщика по тому же предмету и основанию Налоговым кодексом Российской Федерации не предусмотрено.**

**УКАЗ ПРЕЗИДЕНТА РФ**  
от 29 июня 1998 г. № 730  
**“О мерах по устранению административных барьеров  
при развитии предпринимательства”**

В целях создания условий для развития предпринимательства в Российской Федерации как важного фактора, обеспечивающего экономический рост и занятость населения, постановляю:

1. Определить основными задачами органов государственной власти в Российской Федерации при проведении государственной политики развития предпринимательства в стране:

- сокращение административных барьеров при осуществлении предпринимательской деятельности;
- уменьшение количества государственных органов, осуществляющих лицензирование предпринимательской деятельности, и регламентирование в полном объеме деятельности по лицензированию вышестоящими органами государственной власти;
- четкое разграничение функций по лицензированию, контролю и государственному регулированию между различными органами исполнительной власти.

2. Федеральным органам исполнительной власти и органам исполнительной власти, осуществляющим лицензирование отдельных видов деятельности, не допускать сокращения сроков действия выдаваемых лицензий, установленных федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации и решениями органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

3. Правительству Российской Федерации:

- представить в месячный срок предложения по сокращению административных барьеров при организации и осуществлении предпринимательской деятельности;
- внести в месячный срок в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации законопроект о снижении для индивидуальных предпринимателей и малых предприятий ставок страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации;
- представить в месячный срок предложения о разграничении функций по лицензированию, контролю и государственному регулированию между различными федеральными органами исполнительной власти, а также об устранении дублирования контрольных функций этих органов в отношении субъектов предпринимательской деятельности;
- утвердить в 2-месячный срок порядок ценообразования на проведение испытаний продукции и услуг на соответствие обязательным тре-

бованиям, установленным федеральными законами, в целях их сертификации.

4. Рекомендовать органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления:

- предоставлять в аренду государственное и муниципальное имущество на конкурсной основе преимущественно индивидуальным предпринимателям и малым предприятиям, производство собственной продукции которых составляет не менее 75 процентов общего объема реализуемых ими товаров и услуг;
- устанавливать при заключении договоров аренды государственного и муниципального имущества с индивидуальными предпринимателями и малыми предприятиями, производство собственной продукции которых составляет не менее 75 процентов общего объема реализуемых ими товаров и услуг, уровень арендной платы и условия оплаты ими коммунальных услуг, не превышающие соответствующих тарифов и платы, предусмотренных для бюджетных организаций;
- обеспечить ведение реестров государственного и муниципального имущества, предоставляемого в аренду;
- предоставлять индивидуальным предпринимателям и малым предприятиям, производство собственной продукции которых составляет не менее 75 процентов общего объема реализуемых ими товаров и услуг, рассрочку при оплате ими приобретаемого в порядке приватизации государственного и муниципального имущества.

*Президент  
Российской Федерации  
Б.Ельцин*

Москва, Кремль  
29 июня 1998 года  
№ 730

Для заметок

**Диана Михайловна Сорк,  
Дина Владимировна Крылова**

**Законодательство  
о защите прав предпринимателей:  
новые возможности  
и как ими пользоваться**

**Корректор Е. Нахапетова  
Компьютерная верстка А. Романов**

ЛР № 030324 от 04.03.92 продлена до 03.01.2002  
Печать офсетная. Бумага офсетная № 1 Зак.  
Подписано в печать 29.11.2001 г. Формат 60 x 88 1/16  
Объем 4 п.л. Тираж 700 экз.  
ИИФ “СПРОС” КонфОП  
101999, г. Москва, ул. Варварка, д. 14  
Отпечатано в СПЦ “ЭлькСофт”



**Институт национального проекта (ИНП) «Общественный договор» создан для разработки и реализации проектов, содействующих запуску позитивного сценария развития России посредством установления нового общественного договора на базе продуктивной культуры.**

**Новый общественный договор** — это такой набор социальных технологий взаимодействия членов общества и их организованных групп между собой и с властью, применение которого позволяет добиваться установления стабильных и справедливых правил игры в политике и экономике, верховенства закона, гражданского контроля за обороной, безопасностью, судом и полицией, эффективных, доступных и рентабельных систем образования, здравоохранения и жилищного хозяйства, реалистичного международного позиционирования и выработки адекватных стратегических приоритетов.

ИНП «Общественный договор» способствует реализации интересов **активной, организованной и договороспособной части общества** через упорядоченный переговорный процесс друг с другом и с властью. **Позитивный сценарий**, о котором активные и организованные должны договориться, — это сценарий, при котором они видят наилучшее будущее своих детей в России. **Продуктивная культура** — это свобода и самоценность личности, ответственность, доверие, взаимность и сотрудничество, ценность успеха, основанного на добросовестном труде и честной конкуренции.

**Институт национального проекта  
«Общественный договор»**

**101999, Москва, Варварка, 14**

**Тел.: 298-3279, факс: 298-4483**

**E-mail: [info@inp.ru](mailto:info@inp.ru)**

**Web: [www.inp.ru](http://www.inp.ru)**