Статья 3. Принципы защиты прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля

Комментарий к статье 3

В комментируемой статье определен перечень основных принципов защиты прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, т.е. тех исходных начал, которые должны учитываться при организации и осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, а также при установлении в иных нормативных правовых актах, нежели комментируемый Закон, муниципальных правовых актах порядка организации и осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

Ранее подобный перечень таких основных принципов содержался в ст. 3 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля. В этой связи следует отметить, прежде всего, что цель, которую преследовал федеральный законодатель, формулируя основные принципы защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) в названном Законе, названа в Постановлении КС РФ от 18 июля 2008 г. N 10-П <1>. В частности, в п. 2 мотивировочной части данного документа КС РФ отметил следующее:

--------------------------------

<1> СЗ РФ. 2008. N 31. Ст. 3763.

согласно Конституции РФ в России как демократическом правовом государстве в качестве основ конституционного строя гарантируются свободное перемещение товаров, услуг, финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности (ст. 1, ч. 1; ст. 8, ч. 1). Соответственно, ст. 34 (ч. 1) Конституции РФ закрепляет право каждого на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, а ст. 71 (п. "в") относит регулирование и защиту прав и свобод человека и гражданина к предметам ведения России;

по смыслу приведенных конституционных положений во взаимосвязи с положениями ст. 2, 17, 18 и 45 (ч. 1) в России должны создаваться максимально благоприятные условия для функционирования экономической системы в целом, что предполагает необходимость стимулирования свободной, основанной на принципах самоорганизации хозяйственной деятельности предпринимателей как основных субъектов рыночной экономики и принятия специальных мер, направленных на защиту их прав и законных интересов при осуществлении государственного регулирования экономики и тем самым на достижение конституционной цели оптимизации вмешательства государства в регулирование экономических отношений;

именно эту цель преследовал федеральный законодатель, формулируя основные принципы защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) органами, уполномоченными на его проведение в соответствии с законодательством РФ, за соблюдением обязательных требований, предъявляемых к товарам (работам, услугам), в Законе 2001 г. о защите прав при проведении контроля.

Содержавшийся в ст. 3 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля перечень основных принципов защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) претерпел значительные изменения. Прежде всего, в комментируемой статье, наряду с тем, что учтено расширение сферы применения комментируемого Закона за счет включения в нее муниципального контроля, число этих основных принципов уменьшено с 14 до 10. В то же время число основных принципов, которые содержались в ст. 3 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля и которые не вошли в комментируемую статью, еще больше, поскольку ряд основных принципов, названных в комментируемой статье, являются нововведениями.

Так, в комментируемой статье, наряду с прочим, не воспроизведены такие основные принципы, как: соблюдение международных договоров РФ; установление обязательных требований федеральными законами и принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами; 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). Кроме того, о некоторых основных принципах, которые также не вошли в комментируемую статью, сказано ниже.

Следует подчеркнуть, что в комментируемой статье определены лишь основные принципы защиты прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля. Соответственно, то, что перечень данных основных принципов сформулирован в данной статье как исчерпывающий, не означает отсутствия необходимости соблюдения при организации и осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля иных принципов, например более общих принципов деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления.

Непосредственно в отношении названных в комментируемой статье основных принципов защиты прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля необходимо отметить следующее.

Преимущественно уведомительный порядок начала осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности (п. 1).

Данный принцип не содержался в ст. 3 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля, и определен он практически в точности так, как в Указе Президента РФ от 15 мая 2008 г. N 797 "О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности" предписывалось разработать законопроекты, предусматривающие преимущественно уведомительный порядок начала предпринимательской деятельности, сокращение количества разрешительных документов, необходимых для ее осуществления (см. введение).

Реализован рассматриваемый принцип в новелле комментируемого Закона об уведомлении о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности. Содержание этой новеллы определено в ст. 8 комментируемого Закона, согласно которой (ч. 1 и 2) уведомление подлежит обязательному представлению юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями до начала осуществления видов предпринимательской деятельности по установленному перечню.

Там же, в ч. 3 ст. 8 комментируемого Закона, предусмотрено, что представление уведомления исключает необходимость получения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями разрешений, заключений и иных документов, выдаваемых органами государственной власти, органами местного самоуправления, для начала осуществления этих видов деятельности. Данная норма закреплена во исполнение указанного выше предписания, содержащегося в Указе Президента РФ от 15 мая 2008 г. N 797, и представляет собой содержание такого принципа, закрепленного в п. 6 комментируемой статьи, как недопустимость требования о получении юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями разрешений, заключений и иных документов, выдаваемых органами государственной власти, органами местного самоуправления, для начала осуществления установленных комментируемым Законом отдельных видов работ, услуг в случае представления указанными лицами уведомлений о начале осуществления предпринимательской деятельности.

Презумпция добросовестности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей (п. 2).

Точно такой же принцип был определен и в ст. 3 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля. Как представляется, в названном Законе этот принцип определялся, прежде всего, по аналогии с нормами части первой НК РФ о презумпции добросовестности налогоплательщиков. В то же время в данном Кодексе названный принцип сформулирован несколько иначе, посредством следующих положений:

все неустранимые сомнения, противоречия и неясности актов законодательства о налогах и сборах толкуются в пользу налогоплательщика (плательщика сборов) (п. 7 ст. 3);

лицо считается невиновным в совершении налогового правонарушения, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном федеральным законом порядке. Лицо, привлекаемое к ответственности, не обязано доказывать свою невиновность в совершении налогового правонарушения. Обязанность по доказыванию обстоятельств, свидетельствующих о факте налогового правонарушения и виновности лица в его совершении, возлагается на налоговые органы. Неустранимые сомнения в виновности лица, привлекаемого к ответственности, толкуются в пользу этого лица (п. 6 ст. 108 в ред. Федерального закона от 27 июля 2006 г. N 137-ФЗ <1>).

--------------------------------

<1> СЗ РФ. 2006. N 31. Ч. 1. Ст. 3436.

Кстати говоря, в решениях КС РФ о действии в сфере налоговых отношений презумпции добросовестности налогоплательщиков говорится с непосредственными ссылками только на первое из приведенных положений, т.е. на п. 7 ст. 3 части первой НК РФ (впервые об этом сказано в п. 2 мотивировочной части Определения КС РФ от 25 июля 2001 г. N 138-О <1>).

--------------------------------

<1> СЗ РФ. 2001. N 32. Ст. 3410.

Открытость и доступность для юридических лиц, индивидуальных предпринимателей нормативных правовых актов РФ, муниципальных правовых актов, соблюдение которых проверяется при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, а также информации об организации и осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, о правах и об обязанностях органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля, их должностных лиц, за исключением информации, свободное распространение которой запрещено или ограничено в соответствии с законодательством РФ (п. 3).

В статье 3 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля также указывалось в качестве одного из принципов на открытость и доступность для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования, выполнение которых проверяется при проведении государственного контроля (надзора). Пункт 3 комментируемой статьи указывает также на необходимость открытости и доступности муниципальных правовых актов, соблюдение которых проверяется при осуществлении муниципального контроля.

Рассматриваемый принцип в данной части закреплен в развитие положений ч. 3 ст. 15 Конституции РФ, согласно которым законы подлежат официальному опубликованию, а неопубликованные законы не применяются; любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения. Реализация принципа обеспечивается соответствующими нормами о необходимости опубликования (обнародования) нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов, в том числе нормами Федерального закона "О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания" (см. комментарий к ст. 27 Закона), Указа Президента РФ от 23 мая 1996 г. N 763 "О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти" <1> (в ред. последующих изменений), Федеральных законов от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" <2> и от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" <3>.

--------------------------------

<1> СЗ РФ. 1996. N 22. Ст. 2663.

<2> СЗ РФ. 1999. N 42. Ст. 5005.

<3> СЗ РФ. 2003. N 40. Ст. 3822.

Как видно, в п. 3 комментируемой статьи указано также на необходимость открытости и доступности информации об организации и осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, о правах и об обязанностях органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля, их должностных лиц. В данной части реализация рассматриваемого принципа обеспечивается новой нормой ч. 4 ст. 14 комментируемого Закона, предусматривающей, что по просьбе руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя должностные лица органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля обязаны ознакомить подлежащих проверке лиц с административными регламентами проведения мероприятий по контролю и порядком их проведения на объектах, используемых юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем при осуществлении деятельности. Кроме того, эта обязанность, но несколько в ином виде продублирована в положении п. 12 ст. 18 данного Закона.

Наряду с прочим, в п. 3 комментируемой статьи справедливо уточнено, что рассматриваемый принцип не распространяется на информацию, свободное распространение которой запрещено или ограничено в соответствии с законодательством РФ. О видах такой информации и о таком законодательстве см. комментарий к ст. 15 Закона.

Проведение проверок в соответствии с полномочиями органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, их должностных лиц (п. 4).

Представляется, что данный принцип объединил в себе такие принципы, содержавшиеся ранее в ст. 3 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля, как проведение мероприятий по контролю уполномоченными должностными лицами органов государственного контроля (надзора) и соответствие предмета проводимого мероприятия по контролю компетенции органа государственного контроля (надзора).

На соблюдение рассматриваемого принципа направлено положение п. 1 ст. 15 комментируемого Закона, запрещающее должностным лицам органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля проверять выполнение обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, если такие требования не относятся к полномочиям органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, от имени которых действуют эти должностные лица. Рассматриваемое ограничение при проведении проверки находит свое отражение также в установленной в п. 3 ст. 18 данного Закона обязанности должностных лиц органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля при проведении проверки проводить проверку на основании распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля о ее проведении в соответствии с ее назначением.

Полномочия органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля по проверке выполнения обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, определяются устанавливающими эти требования федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами, а также муниципальными правовыми актами (см. комментарии к ст. 4 - 6 Закона).

Недопустимость проводимых в отношении одного юридического лица или одного индивидуального предпринимателя несколькими органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля проверок исполнения одних и тех же обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами (п. 5).

О таком или подобном принципе не говорилось в ст. 3 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля. Соответственно, данный принцип представляет собой нововведение комментируемого Закона, устанавливающее запрет на проведение дублирующего контроля разными органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля в отношении одних и тех же требований (обязательных требований или требований, установленных муниципальными правовыми актами), в отношении одного и того же проверяемого субъекта.

Рассматриваемый принцип логично дополнен другим новым принципом, закрепленным в п. 10 комментируемой статьи, о разграничении полномочий федеральных органов исполнительной власти в соответствующих сферах деятельности, уполномоченных на осуществление федерального государственного контроля (надзора), органов государственной власти субъектов РФ в соответствующих сферах деятельности, уполномоченных на осуществление регионального государственного контроля (надзора), на основании федеральных законов и законов субъектов РФ.

Недопустимость требования о получении юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями разрешений, заключений и иных документов, выдаваемых органами государственной власти, органами местного самоуправления, для начала осуществления установленных комментируемым Законом отдельных видов работ, услуг в случае представления указанными лицами уведомлений о начале осуществления предпринимательской деятельности (п. 6).

Данный принцип не содержался в ст. 3 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля и представляет собой, наряду с принципом, названным в п. 1 комментируемой статьи, нововведение, предопределенное предписанием Указа Президента РФ от 15 мая 2008 г. N 797 "О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности" (см. выше).

Рассматриваемый принцип, дополняющий принцип преимущественно уведомительного порядка начала осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности, реализован в норме ч. 3 ст. 8 комментируемого Закона, согласно которой предъявление требований о получении юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями разрешений, заключений и иных документов, выдаваемых органами государственной власти, органами местного самоуправления, для начала осуществления предпринимательской деятельности в отношении работ и услуг в составе видов деятельности, указанных в ч. 2 указанной статьи, не допускается.

Ответственность органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля, их должностных лиц за нарушение законодательства РФ при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля (п. 7).

Как представляется, этот принцип, который ранее содержался в ст. 3 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля, вобрал в себя и ряд других принципов, ранее также содержавшихся в указанной статье и не нашедших свое отражение в других положениях комментируемой статьи, а именно: возможность обжалования действий (бездействия) должностных лиц органов государственного контроля (надзора), нарушающих порядок проведения мероприятий по контролю, установленный названным 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.

Непосредственно ответственности органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, их должностных лиц при проведении проверки посвящены нормы ст. 19 комментируемого Закона. На право юридического лица, индивидуального предпринимателя обжаловать (оспаривать) действия (бездействие) должностных лиц органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, повлекшие за собой нарушение прав юридического лица, индивидуального предпринимателя при проведении проверки, в административном и (или) судебном порядке указано в п. 4 ст. 21 и ч. 1 ст. 23 данного Закона. О возможности признания недействительными нормативных правовых актов органов государственного контроля (надзора) или муниципальных правовых актов органов муниципального контроля, нарушающих права и (или) законные интересы юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и не соответствующих законодательству, говорится в ч. 3 ст. 21 комментируемого Закона. Возмещение вреда, причиненного при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, регламентировано нормами ст. 22 данного Закона.

Недопустимость взимания органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля с юридических лиц, индивидуальных предпринимателей платы за проведение мероприятий по контролю (п. 8).

Точно такой же принцип ранее содержался в ст. 3 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля (абз. 14), но с указанием на исключение из этого принципа случаев возмещения расходов органов государственного контроля (надзора) на осуществление исследований (испытаний) и экспертиз, в результате которых выявлены нарушения обязательных требований. Соответственно, в п. 3 ст. 10 названного Закона предусматривалось право органа государственного контроля (надзора) обращаться в суд с требованием о возмещении расходов на проведение исследований (испытаний) и экспертиз, в результате которых выявлены нарушения обязательных требований. Однако Постановлением КС РФ от 18 июля 2008 г. N 10-П взаимосвязанные положения абз. 14 ст. 3 и п. 3 ст. 10 названного Закона в части, устанавливающей возможность взыскания с индивидуальных предпринимателей по требованию органа государственного контроля (надзора) расходов, понесенных этим органом на проведение исследований (испытаний) и экспертиз, в результате которых были выявлены нарушения обязательных требований, признаны не соответствующими Конституции РФ (см. комментарий к ст. 17 Закона). Таким образом, в п. 8 комментируемой статьи учтены правовые позиции, изложенные в данном Постановлении КС РФ.

Рассматриваемый принцип продублирован в норме ч. 3 ст. 7 комментируемого Закона, устанавливающей, что плата с юридических лиц, индивидуальных предпринимателей за проведение мероприятий по контролю не взимается. Данное правило реализуется и дополняется установленным в п. 7 ст. 15 данного Закона запретом должностным лицам органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля осуществлять выдачу юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям предписаний или предложений о проведении за их счет мероприятий по контролю.

Финансирование за счет средств соответствующих бюджетов проводимых органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля проверок, в том числе мероприятий по контролю (п. 9).

Как представляется, этот принцип, по сути, содержался и в ст. 3 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля, но формулировался он иначе: недопустимость непосредственного получения органами государственного контроля (надзора) отчислений от сумм, взысканных с юридических лиц и (или) индивидуальных предпринимателей в результате проведения мероприятий по контролю.

Аналогично сказанному выше в отношении предыдущего принципа следует отметить, что рассматриваемый принцип реализуется и дополняется установленным в п. 7 ст. 15 данного Закона запретом должностным лицам органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля осуществлять выдачу юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям предписаний или предложений о проведении за их счет мероприятий по контролю.

Разграничение полномочий федеральных органов исполнительной власти в соответствующих сферах деятельности, уполномоченных на осуществление федерального государственного контроля (надзора), органов государственной власти субъектов РФ в соответствующих сферах деятельности, уполномоченных на осуществление регионального государственного контроля (надзора), на основании федеральных законов и законов субъектов РФ (п. 10).

Как уже говорилось, данный принцип, являющийся одним из нововведений комментируемого Закона, логично дополняет такой другой новый принцип, закрепленный в п. 5 комментируемой статьи, как недопустимость проводимых в отношении одного юридического лица или одного индивидуального предпринимателя несколькими органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля проверок исполнения одних и тех же обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами.

Реализован рассматриваемый принцип в положении п. 2 ч. 2 ст. 5 комментируемого Закона, согласно которому к полномочиям органов исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющих региональный государственный контроль (надзор), относятся организация и осуществление регионального государственного контроля (надзора) в соответствующих сферах деятельности на территории соответствующего субъекта РФ с учетом разграничения полномочий федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на осуществление федерального государственного контроля (надзора), органов исполнительной власти субъектов РФ, уполномоченных на осуществление регионального государственного контроля (надзора).