



"Закон", 2021, N 5

ОХРАНА И ЗАЩИТА ПРАВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ В КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ СФЕРЕ

Л.К. НЕВИДАЙЛО, А.А. РЯБОВ

Невидайло Лариса Кирилловна, уполномоченный по защите прав предпринимателей в Тюменской области.

Рябов Алексей Александрович, руководитель экспертно-правового центра Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей, эксперт Проектно-учебной лаборатории антикоррупционной политики Национального исследовательского университета "Высшая школа экономики".

На основе практики, складывающейся в деятельности региональных уполномоченных по защите прав предпринимателей, с учетом целей и задач реформы контрольной (надзорной) деятельности, в статье отмечаются основные проблемы, с которыми сталкиваются предприниматели при осуществлении государственного контроля (надзора); дается характеристика уровня административного давления на бизнес. Отдельное внимание уделяется значению и соотношению форм охраны прав и способов защиты прав предпринимателей в сфере контроля (надзора), также оцениваются наиболее опасные способы обхода закона со стороны органов контроля (надзора). На примере деятельности Росздравнадзора предлагается авторский подход к пониманию категории "ненормативно-правовой акт", отмечается, что четкость и определенность содержания этой категории является необходимым условием для защиты прав предпринимателей в наиболее сложных ситуациях нарушения их прав контрольно-надзорными органами.

Ключевые слова: реформа контрольной (надзорной) деятельности, административное давление на бизнес, государственный контроль (надзор), охрана прав предпринимателей, защита прав предпринимателей, уполномоченные по защите прав предпринимателей, административное расследование, природа информационных писем Росздравнадзора, понятие ненормативно-правового акта.

Protecting and Defending the Rights of Entrepreneurs in the Field of Surveillance and Oversight

L.K. Nevidaylo, A.A. Ryabov

Nevidaylo Larisa K., Commissioner for the Protection of Entrepreneurs' Rights in the Tyumen Region.

Ryabov Alexey A., Head of the Legal Expertise Centre of the Presidential Commissioner for the Protection of Entrepreneurs' Rights, Expert of the Project Training Laboratory for Anti-Corruption Policy at the National Research University Higher School of Economics.

Based on experience of regional business ombudsmen and considering objectives and tasks of the reform of control (surveillance) actions, the article outlines the main problems that the entrepreneurs confront during state control (surveillance) procedures and provides the characteristics of level of administrative pressure on business. The special attention is paid to the meaning and correlation of

forms of protection of rights of entrepreneurs in the sphere of control (surveillance); also the most dangerous ways of evasion of law by control (surveillance) authorities are evaluated. By the example of activity of Roszdravnadzor the authors provide a new approach to understanding the category of 'non-regulatory act'; they point out that precision and certainty of this category is the pre-requisite of protection of rights of entrepreneurs in the most difficult situations of violation of rights by control surveillance authorities.

Key words: reform of control (surveillance) activities, administrative pressure on business, state control (surveillance), protections of rights of entrepreneurs.

Построение надлежащих систем охраны и защиты прав предпринимателей в рамках контрольно-надзорной деятельности государственных и муниципальных органов - необходимое условие для поступательного развития экономики страны, повышения ее эффективности и инвестиционной привлекательности. При этом система охраны прав не будет успешной без эффективной системы защиты, и наоборот.

Как отмечает В.В. Долинская, в русском языке смысловое значение термина "охрана" определяется через слово "охранять", что означает "оберегать, бережно относиться". Таким образом, понятие охраны имеет явно выраженный превентивный характер, предусматривает систему мер (в том числе норм), обеспечивающих рациональное использование и сохранение охраняемого объекта. Как функция, охрана прав связана с их обеспечением до тех пор, пока права и (или) законные интересы не будут ограничены на основании закона или нарушены. Защищать же - значит охранять, ограждать от посягательств, враждебных действий и опасности. Следовательно, защита как вид деятельности направлена на выполнение правоохранительных задач <1>. Соотношение защиты и охраны применительно к субъективным правам удачно охарактеризовал Н.И. Матузов: "Охраняются они постоянно, а защищаются только тогда, когда нарушаются" <2>.

<1> Гражданское право: учеб. Т. 1 / отв. ред. В.П. Мозолин. М., 2012. С. 412.

<2> Матузов Н.И. Правовая система и личность. Саратов, 1987. С. 131.

Очевидно, что для предпринимателей ценность надлежащей системы охраны прав на порядок выше, чем ценность системы способов защиты, ведь основная задача бизнеса - вести деятельность в комфортном, охраняемом деловом климате, а не постоянно бороться за свои права, пусть даже и с использованием вполне совершенных форм и способов защиты прав. Именно в этом можно усмотреть одну из главных задач проводимой государством реформы контрольно-надзорной деятельности, которая началась в 2016-м и должна быть завершена в 2025 г.

К основным целям реформы относятся усиление охранной функции права, внедрение риск-ориентированного подхода, смещение акцентов с карательной функции контроля (надзора) на предупредительную. Эти цели реализуются последовательно, но с определенными трудностями.

Согласно [паспорту](#) приоритетной программы "Реформа контрольной и надзорной деятельности" <3> среди ключевых показателей реформы выделяются снижение уровня административной нагрузки на организации и граждан, осуществляющих предпринимательскую

деятельность, и рост индекса качества администрирования контрольно-надзорных функций.

<3> См.: [приложение](#) к протоколу президиума Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 21.12.2016 N 12.

Уровень административной нагрузки на субъектов экономической деятельности пока остается весьма высоким, хотя и серьезно различается в разных регионах страны. Также серьезно различаются методы и принципы работы разных контрольно-надзорных органов, в частности соотношение используемых ими карательных и превентивных мер, что принципиально важно для реформы контроля (надзора).

По данным индекса административного давления <4>, до пандемии самая позитивная динамика была характерна для Роспотребнадзора. Выросла доля предупреждений по итогам проверок (с 11,9 до 15,1%), снизился общий размер штрафов, наложенных ведомством (более чем на 400 млн руб.), а доля дел об административных правонарушениях, возбужденных в отношении юридических лиц и ИП без проведения проверок, уменьшилась (до 15%).

<4> См.: приложение к докладу 2020 г. Президенту РФ Уполномоченного при Президенте по защите прав предпринимателей. URL: <http://doklad.ombudsmanbiz.ru/2020/5.pdf> (дата обращения: 18.05.2021).

Росприроднадзор и Россельхознадзор больше всех увеличили долю предупреждений и сократили долю проверенных субъектов, однако по обоим ведомствам доля проверок составляет немногим более половины, остальное приходится на иные формы (например, рейды) и дела, возбужденные по [Кодексу](#) об административных правонарушениях (КоАП РФ). Обе службы также нарастили и штрафы в отношении субъектов предпринимательской деятельности (Россельхознадзор на 100 млн руб. - до 1 млрд руб.; Росприроднадзор на 300 млн руб. - до 900 млн руб.).

Ростехнадзор увеличил долю предупреждений по итогам проверок до 10,6%, а также снизил число проверенных организаций с 72,6 тыс. в 2018 г. до 52,2 тыс. в 2019 г. (тем самым процент проверенных организаций сократился до 6,4%, что объясняется в числе прочего трехкратным увеличением числа поднадзорных объектов - с 240 тыс. до 840 тыс.). При этом по сравнению с 2018 г. сумма штрафов, наложенных Ростехнадзором, выросла в 1,5 раза: с 2,9 млрд до 4,5 млрд руб. (в том числе размер штрафов, наложенных по [ст. 9.1](#) "Нарушение требований промышленной безопасности или условий лицензий на опасных производственных объектах" КоАП РФ, вырос с 973 млн до 2,6 млрд руб.).

Подходы жилищных инспекций к проверкам в 2019 г. носили фактически фискальный характер, вместо того чтобы стимулировать управляющие организации исправлять нарушения. От штрафов, наложенных на организацию, нередко страдали жители управляемых домов, так как средства, направленные на выплату штрафов, изначально предназначались для иных целей. Региональная практика показала, что несколько крупных штрафов приводят к банкротству и ликвидации управляющей компании либо к необходимости покрывать задолженность муниципальной субсидией. В некоторых субъектах Федерации число обанкроченных управляющих организаций исчисляется десятками.

Уполномоченные по защите прав предпринимателей ожидают, что по мере реализации административной реформы резко снизится количество и изменятся сферы, в которых происходят наиболее тяжелые нарушения прав предпринимателей при осуществлении в отношении них контрольно-надзорных мероприятий. Что же касается типологии нарушений, то она вряд ли претерпит существенную трансформацию, несмотря на то что с 1 июля 2021 г. вступает в силу Федеральный закон от 31.07.2020 N 248-ФЗ "О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации" (далее - Закон о контроле), значительно меняющий регулирование контрольно-надзорной деятельности, предусмотренное в Федеральном законе от 26.12.2008 N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" (далее - Закон 2008 г.).

Действующее на данный момент законодательство о контрольно-надзорной деятельности вряд ли можно назвать эффективным, и совершенно нельзя говорить о наличии в стране единой, понятной предпринимателям системы гарантий их прав при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

Серией законодательных актов из сферы действия Закона 2008 г. были исключены как минимум 80 видов государственного контроля и надзора. Помимо этого Закона действуют еще около 100 федеральных законов, регулирующих отдельные виды контрольно-надзорной деятельности, и не все они учитывают его положения и предусмотренные им гарантии.

Статьей 20 Закона 2008 г. устанавливается перечень из девяти грубых нарушений требований к проведению контрольно-надзорных мероприятий, влекущих недействительность их результатов. Судебная практика о признании недействительными результатов проверок по основаниям, предусмотренным этой статьей, весьма развита. Так, в деле N А50-21311/2015 суды трех инстанций установили, что численность работников общества по состоянию на 1 января 2015 г. составляла 4 человека, и пришли к выводу, что общество является микропредприятием, а общий срок проведения плановых выездных проверок для микропредприятия в год не может превышать 15 часов. Между тем в период с 12 по 18 мая 2015 г. в отношении общества Западно-Уральским управлением Ростехнадзора проведена плановая проверка соблюдения законодательства в сфере энергетики, и общее время ее проведения составило 40 часов; 21 мая 2015 г. проведена плановая выездная проверка соблюдения требований пожарной безопасности, общее время проведения проверки составило 2,5 часа. Таким образом, общий срок проведения плановых выездных проверок в отношении микропредприятия составил более 15 часов, что в соответствии с п. 3 ч. 2 ст. 20 Закона 2008 г. является грубым нарушением и влечет недействительность результатов проверки.

Нарушения при проведении проверок, помимо недействительности их результатов, влекут для должностных лиц административную ответственность в соответствии со ст. 19.6.1 КоАП РФ.

При этом согласно ч. 2 указанной статьи понятием "грубое нарушение требований законодательства о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле" охватываются только два случая, а не девять, как в Законе 2008 г.: 1) проведение проверки без распоряжения (приказа) руководителя либо заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора) или муниципального контроля либо государственного или муниципального учреждения, осуществляющего контрольные функции; и 2) непредставление акта о проведенной проверке. Такое несоответствие КоАП (лишь две категории грубых нарушений) и Закона 2008 г. (девять категорий), по данным уполномоченных по защите прав предпринимателей, пока не

приводило к проблемам правоприменительного характера, но, безусловно, не отвечает требованиям системности и четкости законодательства.

По состоянию на 2015 г. С.М. Зырянов выделял следующие типичные действия должностных лиц органов государственного контроля (надзора), нарушающие права граждан и организаций, в порядке снижения распространенности:

- 1) истребование документов, материалов, не относящихся к предмету проверки;
- 2) проведение проверки по вопросам, не относящимся к ведению контрольно-надзорного органа;
- 3) превышение сроков проведения проверки;
- 4) проведение плановой проверки не в соответствии с планом;
- 5) участие в проведении проверки лиц, не указанных в приказе (распоряжении) о проведении проверки;
- 6) проведение проверки, не согласованной с прокурором <5>.

<5> Зырянов С.М. Типология ошибок и нарушений, допускаемых органами государственной власти при осуществлении государственного контроля (надзора) // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. N 1. С. 153.

Практика уполномоченных по защите прав предпринимателей показывает, что, во-первых, распространенность нарушений по каждой из этих категорий меняется из года в год, но наблюдается тенденция к снижению количества таких нарушений, как проведение плановой проверки не в соответствии с планом и проведение проверки, не согласованной с прокурором. Во-вторых, эффективность судебной защиты по признанию результатов проверок недействительными на основании ст. 20 Закона 2008 г. несколько уменьшается, зато возрастают эффективность обжалования нарушений в административном порядке и частота использования внесудебных методов урегулирования споров, в том числе с привлечением уполномоченных по защите прав предпринимателей.

К примеру, как следовало из распоряжения Государственной инспекции труда в Тюменской области, внеплановая выездная проверка предпринимателя, подавшего жалобу региональному уполномоченному, проводилась на основании приказа Роструда и поручения заместителя Председателя Правительства РФ. При этом в обоих документах содержалось поручение о проведении проверок в отношении работодателей, осуществляющих деятельность в сфере строительства. Поскольку заявитель не осуществлял деятельность в сфере строительства, а оказывал услуги автомобильных грузовых перевозок, уполномоченный направил в адрес Государственной инспекции труда запрос о предоставлении сведений об основаниях проведения проверки. По результатам рассмотрения запроса проверка в отношении заявителя была отменена.

В другом случае уполномоченным по защите прав предпринимателей в Тюменской области были выявлены нарушения в действиях должностного лица Роспотребнадзора. В частности, в распоряжении о проведении внеплановой выездной проверки не были указаны правовые

основания ее проведения: ни пункт, ни часть, ни статья **Закона** 2008 г. Кроме того, акт проверки был вручен руководителю организации только по истечении 4 дней после завершения проверки. Представитель проверяемой организации был уведомлен о необходимости явиться в Роспотребнадзор для составления протокола об административном правонарушении - несоблюдении требований к знаку о запрете курения, обозначающему территории, здания и объекты, где курение запрещено. Вместе с тем в противоречие **п. 7 ч. 2 ст. 16** Закона 2008 г. акт проверки, протокол осмотра и само предписание указанного нарушения не упоминали.

Информация о нарушении прав предпринимателя была направлена в адрес руководителя Управления Роспотребнадзора по Тюменской области. В итоге в возбуждении дела по **ч. 1 ст. 6.25** КоАП РФ отказано, виновное должностное лицо привлечено к дисциплинарной ответственности.

Наиболее тяжелые случаи нарушения прав предпринимателей связаны с попытками государственных органов обходить закон, лишая контролируемых субъектов установленных гарантий и действенных способов защиты своих прав. Яркий пример этого - проведение административного расследования, предусмотренного **ст. 28.7** КоАП, в отсутствие установленного факта совершения административного правонарушения.

Согласно **п. 3 ч. 3 ст. 1** Закона 2008 г. его положения, определяющие порядок организации и проведения проверок, не применяются при осуществлении прокурорского надзора, правосудия и проведении административного расследования. Соответственно, при административном расследовании предприниматели лишаются прав и гарантий, установленных этим **Законом**.

В силу **ч. 1 ст. 28.7** КоАП административные расследования проводятся **лишь после** выявления административного правонарушения и только в случаях, когда осуществляются экспертиза или иные процессуальные действия, требующие значительных временных затрат, а также в случаях совершения административных правонарушений, предусмотренных **ст. 6.1.1, 7.27, 13.41, 20.6.1** КоАП. Однако на практике такие расследования проводятся **для** выявления административных правонарушений и привлечения контролируемого лица к административной ответственности под предлогом того, что **были выявлены отдельные признаки** административного правонарушения (но не оно само). При этом, как прямо указывает Управление Роспотребнадзора по Республике Мордовия, отсутствие основания для проведения внеплановой проверки, предусмотренного **Законом** 2008 г., не является обстоятельством, исключающим производство по делу об административном правонарушении <6>.

<6> См.: Административное расследование - проблемы применения. URL: <http://13.rospotrebnadzor.ru/directions/yurist/42498> (дата обращения: 18.05.2021).

Не менее, а может быть, даже более критичная ситуация складывается с защитой прав предпринимателей при осуществлении функций Росздравнадзора. Практика проведения внутренних, закрытых для предпринимателей проверок с публикацией по их итогам информационных писем о выявленных нарушениях, которые существенным образом влияют на рынок медицинских изделий и его участников, получила широкое распространение, но защита прав предпринимателей в судах по этим категориям дел крайне сложна. Росздравнадзор уполномочен публиковать письма о выявлении фальсифицированных, недоброкачественных и незарегистрированных медицинских изделий, адресованные участникам рынка и содержащие предостережения о правовых рисках использования медицинских изделий и распоряжения ими, а

также уведомления о возможном применении мер административной и уголовной ответственности. Очевидно, что публикация такого рода официальных писем органом, призванным надзирать над этим рынком, оказывает значительное воздействие на возможность реализации прав собственниками и пользователями медизделий, объявленных фальсифицированными, недоброкачественными, незарегистрированными, и резко меняет условия конкуренции на рынке. Процедура выявления и подтверждения фальсифицированности, некачественности, незарегистрированности для предпринимателя непрозрачна и не предполагает какого-либо его участия как до, так и после публикации письма. Как указывают представители Росздравнадзора, для выпуска письма о выявлении в обращении фальсифицированного медизделия достаточно, например, поступившего от производителя оригинальной продукции обоснованного заявления об обнаружении фальсифицированного продукта: в таких случаях Росздравнадзору не требуется даже предварительного проведения экспертизы <7>. Несмотря на серьезную правовую и экономическую "токсичность" подобных документов, суды отказывают в требованиях о признании их недействительными как ненормативно-правовых актов, ссылаясь на то, что они не являются правовыми, носят информационный характер и не влияют на права предпринимателей, чьи медицинские изделия признаны фальсифицированными, некачественными, незарегистрированными.

<7> См.: Урошлева А. Борьба с фальсификацией медизделий. Проблемы правового "статуса" заявлений производителей и писем Росздравнадзора. URL: <http://www.garant.ru/article/1267889/#ixzz6uBRoeldo> (дата обращения: 18.05.2021).

При таком подходе, с одной стороны, предприниматели в принципе лишаются возможности действенной судебной защиты своих имущественных интересов, нарушенных изданием и публикацией этих писем, с другой стороны, казалось бы, частная проблема в надзорной деятельности одного из государственных органов заставляет правоведов вновь обращаться к понятию и признакам такого юридического явления, как ненормативно-правовой акт. В науке и судебной практике они исследуются, как правило, для отграничения его от акта нормативного, и различия между нормативными и ненормативными актами для целей правоприменения проводятся достаточно хорошо. Разграничению же ненормативно-правового акта и документа справочного, информационного характера должного внимания не уделяется. Предполагается, что их различие должно быть очевидно, но позиции Росздравнадзора и судебная практика по оспариванию его писем показывают, что это далеко не так <8>. Между тем такое разделение весьма важно для целей обжалования.

<8> В качестве примера можно привести судебные акты по делу N А40-324130/2019-147-2567 по заявлению ООО "БМТ МММ" о признании незаконным решения Росздравнадзора от 29.11.2019 N 29т-2911/19 о выявлении в обращении на территории РФ незарегистрированных медицинских изделий, поставляемых заявителем.

Официальное понятие ненормативного правового акта в Арбитражном процессуальном кодексе (АПК) РФ отсутствует. Этот пробел восполняется судебной практикой. Хорошее обобщение правовых позиций судов по данному вопросу сделано Арбитражным судом Республики Марий Эл <9>. По его мнению, с учетом теоретических положений и разъяснений высших судебных инстанций, к **квалифицирующим признакам ненормативного правового акта** могут быть отнесены следующие:

- такой акт представляет собой властное предписание индивидуального характера, обязательное для исполнения лицом, которому он адресован (акт принимается в одностороннем порядке и персонально адресован индивидуальному предпринимателю или коммерческой организации);

- в нем не могут излагаться правовые нормы;

- неисполнение акта может повлечь ответственность или иные отрицательные последствия для лица, которому акт предназначен;

- предписание принимается в целях урегулирования конкретного и строго определенного законом вида правоотношения и не подлежит многократному исполнению;

- действие ненормативного акта прекращается его исполнением.

<9> Процессуальные вопросы практики рассмотрения споров по главе 24 АПК РФ (утв. Постановлением президиума АС Республики Марий Эл от 12.10.2009 N 29/09). URL: <https://tinyurl.com/3jrdy32c> (дата обращения: 18.05.2021).

На наш взгляд, принципиально ошибочно сводить содержание категории "ненормативный правовой акт" к понятию "обязательных к исполнению властных предписаний, направленных *на установление, изменение или прекращение прав и обязанностей субъекта* (курсив наш. - Л.Н., А.Р.)", как это сделано, к примеру, в одном из решений Арбитражного суда г. Москвы <10>.

<10> Решение АС г. Москвы от 20.03.2020 по делу N А40-324130/2019-147-2567.

Субъективные права и обязанности - это всего лишь один из элементов правового отношения, причем существующего не только в статике, но и в развитии, динамике. Влиять на правовое отношение можно и другими путями, воздействуя на иные его элементы: статус его участников, условия и пределы осуществления субъективных прав, юридическую квалификацию объектов правоотношения и деятельности субъектов, специальную правоспособность и т.п.

Следует полностью согласиться с позицией А.В. Малько: "Иногда правовые ограничения рассматривают лишь применительно к субъективным правам, их объему, границам. Однако проблема правовых ограничений к этому не сводится. Ведь ограничение субъективного права - не самоцель. Главное - через этот механизм сдерживать удовлетворение интереса (который в силу определенных обстоятельств выходит за рамки законности), ибо само субъективное право призвано удовлетворить тот или иной интерес. Вместе с тем правовые ограничения действуют на интересы не только через ограничение субъективного права, но и непосредственно (например, через угрозу наказанием). То есть правовые ограничения устанавливают границы не столько субъективным правам, сколько свободе личности, процессу удовлетворения ее интересов (как содержательному моменту)" <11>.

<11> Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. М., 2005. С. 93.

Совершенно очевидно, что официальная правовая квалификация профильным контрольно-надзорным органом - Росздравнадзором - медицинских изделий в качестве незарегистрированных, фальсифицированных, некачественных будет сдерживать удовлетворение интереса субъектов предпринимательской деятельности в пользовании и распоряжении такими изделиями, станет ограничителем для реализации правомочий собственника. Следовательно, такой интерес должен подлежать судебной защите как наиболее подходящему правовому средству из предусмотренных АПК РФ - через оспаривание ведомственного информационного письма как ненормативного правового акта.

В этом же ключе должна развиваться и иная судебная практика, для которой имеет значение категория "ненормативно-правовой акт".

В идеале следовало бы закрепить адекватные для всех случаев (а не только для разграничения нормативного и ненормативного правового актов) понятие и признаки ненормативно-правового акта в руководящих разъяснениях Пленума Верховного Суда или в правовых позициях Конституционного Суда РФ.

В любом случае предприниматели должны получить правовой инструментарий для защиты своих интересов от действий государственных органов, направленных против самой возможности судебной защиты, а также обхода гарантий, предусмотренных законом для контролируемых лиц.

Сохранится ли возможность обхода закона со стороны контрольно-надзорных органов после вступления в силу Закона о контроле, покажет время. Но уже сейчас и предпринимательское сообщество, и юристы, занимающиеся проблемами реформы контрольно-надзорной деятельности, должны искать возможности сведения случаев обхода закона к минимуму.

Усиление охранительной направленности контрольно-надзорного законодательства в связи с принятием Закона о контроле, качественное повышение роли превенции, внедрение риск-ориентированного подхода неизбежно снизят уровень административного давления на бизнес. К важнейшим принципам, закрепленным этим Законом, можно отнести: стимулирование добросовестного соблюдения обязательных требований (ст. 8), соразмерность вмешательства в деятельность контролируемых лиц (ст. 9), охрану прав и законных интересов, уважение достоинства личности, деловой репутации контролируемых лиц (ст. 10), недопустимость злоупотребления правом контрольными (надзорными) органами (ст. 11), открытость и доступность информации об организации и осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля (ст. 13), оперативность при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля (ст. 14). От того, насколько четко эти принципы будут проводиться в жизнь при применении иных норм законодательства о контроле (надзоре), во многом будет зависеть эффективность этого законодательства. Обход закона контрольными (надзорными) органами при наличии таких принципов будет существенно затруднен.

Качественное усиление роли информационных систем (глава 4 Закона о контроле) уже само по себе может иметь мощный антикоррупционный эффект, вывести на новый уровень администрирование контрольно-надзорных функций, снизить риск негативного влияния человеческого фактора, включая ошибки контролирующих должностных лиц.

Однако, говоря о достоинствах **Закона** о контроле, нельзя не упомянуть и о его недостатках, пусть даже и небольших. Один из них - содержание ст. 38, согласно ч. 1 которой вред (ущерб), причиненный контролируемым лицам решениями контрольного (надзорного) органа, действиями (бездействием) должностных лиц контрольного (надзорного) органа, признанными в установленном законодательством Российской Федерации порядке неправомерными, подлежит возмещению в соответствии с гражданским законодательством, включая упущенную выгоду (неполученный доход), за счет средств соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации.

То есть, исходя из буквально прочтения **нормы**, сначала понятие вреда приравнивается к категории "ущерб", а затем в эту обобщенную категорию включается понятие "упущенная выгода". Столь вольное обращение с гражданско-правовой терминологией привносит в содержание **Закона**, еще не вступившего в силу, слишком большую правовую неопределенность. Ведь упущенная выгода по правилам гражданского законодательства взыскивается помимо возмещения ущерба (реальных потерь), а не в составе ущерба. Получается, что и так плохо работающая для защиты интересов предпринимателей ст. 1069 Гражданского кодекса РФ ("Ответственность за вред, причиненный государственными органами, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами") применительно к сфере контроля (надзора) может стать практически мертвой до того момента, пока адекватное толкование не будет дано высшими судебными органами или же в текст закона не будут внесены изменения, устраняющие эту бесспорную цивилистическую ошибку.

References

Malko A.V. Incentives and Limitations in the Law [Stimuly i ogranicheniya v prave]. Moscow, 2005.

Matuzov N.I. The Legal System and the Personality [Pravovaya sistema i lichnost']. Saratov, 1987.

Mozolin V.P. (ed.). Civil Law: A Course Book [Grazhdanskoye pravo: ucheb.]. Vol. 1. Moscow, 2012.

Zyryanov S.M. "The Typology of Errors and Violations by State Authorities and Their Officials in Exercising State Control (Supervision)" [Tipologiya oshibok i narusheniy, dopuskayemykh organami gosudarstvennoy vlasti pri osushchestvlenii gosudarstvennogo kontrolya (nadzora)]. Public Administration Issue [Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya]. 2016. N 1. P. 149 - 159.

Подписано в печать

29.05.2021
