**N.A. Vasil’ev**

# The sources of danger and the objects of protection in the sphere of the government control: the problem of differentiation and the prospect for development

That article urged to open the problems of realization of separate positions of the legislation about the state control, to open the real condition and prospects of development of the given branch of the legislation within the limits of realization of the norms of the Federal law from 12.26.2008 №294-FL «About protection of the rights of legal bodies and individual businessmen at the realization of the state control (supervision) and municipal control»

**Keywords:** the state control, a danger source, action for control, the subject of business, object of check.

Васильев Николай Александрович – зам. начальника отдела права Управления Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Республике Хакасия (г. Абакан). E-mail: Buddist84@rambler.ru

# Источники опасности и объекты охраны в сфере государственного контроля: проблемы разграничения и перспективы развития

Данная статья призвана раскрыть проблемы реализации отдельных положений законодательства о государственном контроле, осветить реальное состояние и перспективы развития данной отрасли законодательства в рамках реализации норм Федерального закона от 26.12.2008 г. №294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

**Ключевые слова:** государственный контроль, источник опасности, мероприятие по контролю, субъект бизнеса, объект проверки.

По мнению профессора Н.В. Щедрина, под объектом усиленной охраны могут выступать: личность, социальная группа, общество, человечество, определенные виды деятельности человечества [1, с. 72].

Обратная, прямо противоположная, сторона таких объектов – источник повышенной опасности, который пытается «… дисбалансировать состояние объекта усиленной охраны» [2, с. 78]. Источниками повышенной опасности могут служить как сами предметы, так и складывающиеся в отношении них общественные отношения [1, с. 72].

Указанные выше явления «… существуют как две стороны одной медали и одновременно находятся в постоянном соперничестве друг с другом. Очевидно, что полностью искоренить источники опасности не удастся (в этом видится конечная цель существования человечества), а, следовательно, нужно стремиться свести их к минимуму с помощью использования различных социальных институтов, в том числе такого института как право» [3, с. 134].

Начало перехода к рыночной экономике 1989 – 1991 гг., сопровождающееся глубочайшим экономическим кризисом 1996 – 1999 гг., привело отечественный бизнес, а вместе с ним и систему государственного контроля, в упадок. Коррупция и взяточничество глубоко вплелись в коммерческую составляющую общества.

При осуществлении государственного контроля необходимо установить четкий баланс между гарантиями от произвола и беззакония государственных органов, с одной стороны, и уловками и ухищрениями нечестных на руку предпринимателей, с другой.

При склонении чаши весов в любую сторону происходит дисбаланс, который стремительно перерастает в гнет со стороны контролирующего органа или в сплошной обман населения со стороны бизнесменов.

Важно, чтобы это был именно правовой рычаг, причем, такой силы, который смог бы усилить гарантии как органов государственного контроля, так и субъектов предпринимательской деятельности.

Таким рычагом стал Федеральный закон от 26.12.2008 г. №294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [4] (далее – Закон).

При исследовании ряда положений Закона, а также в ходе их реализации, автору удалось заметить, что указанный нормативный правовой акт с поставленной задачей (сведение к минимуму источников повышенной опасности в регулируемой сфере) не справляется.

Данное утверждение базируется на неоправданном расширении прав субъектов бизнеса с одновременным умалением полномочий государственных органов, осуществляющих контроль. Современный подход законодателя к расширению правомочий субъектов бизнеса отчетливо прослеживается в ряде изменений, нашедших свое отражение в Законе. Среди них следует особо выделить и кратко проиллюстрировать следующие:

1. Нельзя оставить незамеченным прозвучавший впервые принцип добросовестности предпринимательской деятельности, который проходит красной линией через весь Закон.

Принцип добросовестности заключается в установлении презумпции: предпринимательская деятельность всегда осуществляется на законных основаниях и с учетом действующих норм права.

Данным принципом умело «жонглируют» субъекты предпринимательской деятельности (во избежание проведения в отношении них мероприятий по контролю), а также используют его как средство освобождения от ответственности.

Так, при организации мероприятия по контролю государственный орган, истребовав необходимую для проверки документацию, не может ставить под сомнение ее содержание. Иначе говоря, в случае, если у бизнесмена имеется договор о том, что он передал все свое имущество (и бремя его содержания) какому-либо лицу, государственный орган не вправе подвергать данный договор сомнению (к примеру, выяснить существует ли данное лицо с такими характеристиками или нет).

Аналогичным образом обстоит вопрос с объяснениями предпринимателей. Получив уведомление о предстоящей проверке, предприниматель лживо утверждает, что уже давно не занимается любым из видов деятельности, указанных в его свидетельстве о регистрации, и «… вообще, давно сменил род занятий». Здесь ситуация схожая: ссылаясь на положения п. 2 ст. 3 Закона, он умело избегает лишних вопросов о каком-либо подтверждении данного обстоятельства.

Показателен следующий пример. В ходе проведения проверки Управления Россельхознадзора по Республике Хакасия Прокуратурой Республики Хакасия было установлено, что государственный орган (Управление Россельхознадзора) *безосновательно* (без учета принципа добросовестности) требует от предпринимателей и организаций подтверждения о прекращении осуществления подконтрольной деятельности, в связи с чем, руководителю Управления Россельхознадзора было выдано предупреждение [5].

Теоретические выводы подтверждаются сухими данными статистического опроса, проведенного автором в августе 2010 года среди 156 граждан (жителей г. Абакана, Республики Хакасия) с устойчивым правопослушным поведением. О неуклонном росте количества правонарушений в области ветеринарии (в 2010 году) свидетельствует тот факт, что с нарушениями в области ветеринарии, так или иначе, столкнулись более 73% опрашиваемых, что на 12% больше, чем в предыдущем году.

На основании сказанного можно утверждать, что исследуемый принцип осуществления государственного контроля отягощающим образом сказывается на процессе проведения проверки, а, следовательно, угроза ущемления прав населения от недобросовестных бизнесменов (источник повышенной опасности) возрастает.

2. При анализе Закона нельзя обойти стороной положение ч. 8 ст. 9, которое ограничивает проведение контрольных мероприятий в отношении одного субъекта бизнеса в случаях, если не истек 3 годичный срок с момента: а) государственной регистрации организации или предпринимателя; б) с момента последней плановой проверки организации

или предпринимателя; в) с момента начала осуществления организацией или предпринимателем одного из видов деятельности, указанного отдельно.

Если последние два обстоятельства имеют под собой четкие материальное и логическое основания, то первое вносит исключительно сумятицу и неразбериху в отношения по контролю. Невозможность осуществления контроля за деятельностью субъекта бизнеса, с момента государственной регистрации которого не прошло 3-х лет, предоставляет в распоряжение предпринимателям безотказный механизм, позволяющий избегать ответственности.

Автор статьи не специалист в области экономики. Тем не менее, представляется достаточно ясным, что для получения стабильного дохода бизнесмену необходимо какое-то время. И дабы избавить «новоявленных» индивидуальных предпринимателей и генеральных директоров обществ от гнета различных контролирующих органов (который зачастую исходит из коррупционных целей) законодатель установил правило, согласно которому запрещены какие-либо (за исключением указанных в ч. 4 ст. 1 Закона) контрольно-надзорные мероприятия со стороны государственных органов в течение первых 3-х лет с момента государственной регистрации субъекта бизнеса.

Предшествующее законодательство в области государственного контроля содержало предписания об организации контрольных мероприятий в отношении одного и того же объекта не чаще одного раза в 2 года.

Данным запретом законодатель одновременно предоставил нечестным на руку предпринимателям практически идеальный способ предотвращения проверок. Он заключается в следующем. Как только 3-х годичный срок подходит к окончанию, предприниматель «А» уведомляет регистрационный орган (иногда и контролирующий орган) о том, что он прекращает занятие предпринимательской деятельностью. Далее происходит фиктивная продажа всего имущества физическому лицу (как правило, родственнику или коллеге по бизнесу), и спустя небольшой промежуток времени данное физическое лицо регистрируется в качестве предпринимателя («Б»). Предприниматель «А» остается также как и был главным распорядителем бюджета предпринимателя «Б», однако, в новом статусе (к примеру, директора магазина или попросту продавца).

Данный факт был отмечен на высшем уровне. Так, в ходе совещания под руководством Президента РФ в отношении трагической ситуации, произошедшей в ночном клубе «Хромая лошадь» (г. Пермь), было отмечено, что проведение проверок по соблюдению противопожарного законодательства в отношении данного субъекта бизнеса представлялось невозможным в связи с постоянным изменением собственника данного увеселительного заведения [6].

Вышесказанное подтверждает вывод автора о несостоятельности ряда положений Закона, которые используются со злым умыслом представителями коммерческих структур, от чего, в конечном итоге, страдают рядовые граждане.

3. Представляет особый интерес проблема уведомления о начале осуществления предпринимательской деятельности. Впервые в законодательстве (о государственном контроле (ст. 8 Закона)) регламентирован порядок, срок и процесс извещения государственного органа, осуществляющего надзор за определенными видами деятельности, о начале ее осуществления субъектом бизнеса.

Подобное уведомление носит императивный характер, а следовательно, субъект предпринимательской деятельности не имеет права скрывать факт занятия определенными работами.

Данное требование сформулировано в Законе не случайно. Так, на территории города Красноярска, по данным Красноярской организации поддержки предпринимательства, осуществляют коммерческую деятельность на свой страх и риск более 25000 предпринимателей [с. 3, 6]. Крайне сложно отследить когда и чем занимается предприниматель или организация в настоящий момент. Однако подобные сведения необходимы для организации контрольных мероприятий, в связи с чем, законодатель обязал участников рынка докладывать о начале осуществления подконтрольной деятельности в соответствующий контролирующий орган.

Тем не менее, несмотря на всю полезность механизма, сформулированного в ст. 8 Закона, на сегодняшний день он остается нерабочим. Предполагается, что для того, чтобы он заработал, необходимо создавать списки предпринимателей непосредственно в органах исполнительной власти, занимающихся государственным контролем, что, в свою очередь, не представляется возможным, т. к. на сегодняшний день нет нормативного правового акта, позволяющего это сделать. Так же, как нет и нормы, предусматривающей ответственность предпринимателей за несообщение (непредоставление) таких данных.

Таким образом, с учетом вышесказанного видно, что угроза возникновения опасности для населения со стороны «недобросовестного бизнеса» (источника опасности) сохраняется. Федеральный закон «О защите прав юридических лиц…» предоставил в распоряжение предпринимателей обширный перечень гарантий, некомпенсировав их равнозначными нормами, устанавливающими ответственность, что, в свою очередь, ставит под сомнение эффективность реализации положений всего Закона.

Данный пробел нуждается в восполнении в кратчайшие сроки, для чего законодателю необходимо сесть за «круглый стол» с представителями контролирующих органов и руководителями коммерческих структур, выработать четкую позицию, гарантирующую устранение (сведение к минимуму) источников повышенной опасности со стороны бизнеса.

***Литература и источники:***


*1. Щедрин, Н. В. Введение в правовую теорию мер безопасности / Н. В. Щедрин. – Красноярск : Красноярский гос.университет, 1999. С. – 192.*

*2. Васильев, Н. А. К вопросу о первоисточнике экологической опасности / Н. А. Васильев // Молодой ученый : сб. науч. статей. – Воронеж : Издат-во «Март», 2010. – № 7/18.*

*3. Васильев, Н. А. Фундамент профилактики экологических преступлений – система источников экологической опасности : материалы III Международной научно-практической конференции «Актуальные вопросы современного права» / Н. А. Васильев. – М. : Издат-во «Прима», 2010.*

*4. Федеральный закон от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (в ред. от 30.07.2010 г.) // Собрание законодательства РФ. – 29.12.2008. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6249.*

*5. Постановление Правительства РФ от 08.04.2004 г. № 201 «Вопросы Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору» // Собрание законодательства РФ. – 12.04.2004. – № 15. Ст. 1493.*

*6. Митяев, А. И. Проверять или нет / А. И. Митяев // Газета «Хакасия». – № 146. – 2009.*

*7. Предупреждение Прокурора Республики Хакасия Н. И. Попова от № 1002/14-19 от 14.04.2010 г., внесенного в адрес Управления Россельхознадзора по Республике Хакасия.*

*8. Пороки нашей бюрократии [Электронный ресурс] // Взгляд : электронный журнал. 2010. UPL: http://www.vz.ru/politics/2009/12/11/357750.html (дата обращения 13.04.2010 г.).*