

УДК 342.95
DOI 10.52452/19931778_2023_1_114

МОРАТОРИЙ НА ПРОВЕРКИ КАК СПЕЦИАЛЬНЫЙ МЕТОД РЕГУЛИРОВАНИЯ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

© 2023 г.

А.В. Мартынов, В.В. Черников

Национальный исследовательский
Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского, Н. Новгород

avm@unn.ru

Поступила в редакцию 15.01.2023

Рассматриваются различные этапы введения моратория на проверки, осуществляемые контрольно-надзорными органами исполнительной власти. Определяются понятие, значение и последствия введения моратория на проверки. Рассматриваются различные причины и правовые основания установления моратория на проверки как специального метода регулирования контрольно-надзорной деятельности. Анализируются как положительные, так и негативные последствия установления моратория на проведение проверок. Делается вывод, что мораторий на проведение проверок представляет специальный метод организации и проведения контрольно-надзорных мероприятий. Авторами дается определение моратория на проверки как объективно обусловленного специального режима организации и проведения контрольно-надзорных мероприятий. Устанавливаются цели, правовые основания и признаки моратория на проверки как специального административно-правового метода регулирования контрольно-надзорных отношений. В заключение предлагаются изменения и дополнения в федеральное законодательство, которым должен регулироваться мораторий на проверки как специальный метод регулирования контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти.

Ключевые слова: административное право, государственный контроль, административный надзор, контрольно-надзорная деятельность, мораторий на проверки, надзорные каникулы, специальный метод регулирования контрольно-надзорной деятельности, снижение административного давления на бизнес.

Слово «мораторий» (нем. moratorium от лат. moratorius – замедляющий, задерживающий) трактуется в словарях как объявляемая правительством отсрочка или приостановка каких-нибудь действий, выполнения каких-нибудь обязательств (объявляется на определенный срок или до окончания каких-нибудь чрезвычайных событий) [1, с. 454; 2, с. 365; 3, с. 339].

Термин «мораторий» имеет юридический характер и довольно часто используется в различных отраслях отечественного права. Так, в качестве примера можно привести постановление Народного комиссариата по внутренним делам РСФСР от 28 октября 1917 года «О жилищном моратории», согласно которому «на время войны и на три месяца по окончании ее семейства всех лиц, состоящих на военной службе, освобождаются от внесения квартирной платы за снимаемые ими ныне для жилья квартиры, комнаты или части комнат» (часть 1) [4].

В современной России наиболее известными фактами для юристов является использование термина «мораторий» в уголовном, гражданском, финансовом, экологическом праве и праве социального обеспечения.

Например, в уголовном праве термин «мораторий» применяется при отказе от применения смертной казни в связи с разъяснениями, которые были даны Конституционным Судом РФ

относительно применения этого вида уголовного наказания [5]. В Определении Конституционного Суда РФ от 19 ноября 2009 г. № 1344-О-Р отмечается, что «положения пункта 5 резолютивной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 2 февраля 1999 г. № 3-П в системе действующего правового регулирования, на основе которого в результате длительного *моратория* на применение смертной казни сформировались устойчивые гарантии права человека не быть подвергнутым смертной казни и сложился конституционно-правовой режим, в рамках которого – с учетом международно-правовой тенденции и обязательств, взятых на себя Российской Федерацией, – происходит необратимый процесс, направленный на отмену смертной казни, как исключительной меры наказания, носящей временный характер («впредь до ее отмены») и допускаемой лишь в течение определенного переходного периода...» [6].

Постановлением Правительства РФ от 26 февраля 1997 г. № 222 (в ред. от 27.07.1998) «О программе социальных реформ в Российской Федерации на период 1996 – 2000 годов» предусматривалось, что реформирование системы социальных выплат будет осуществляться по направлению совершенствования действующей системы социальных пособий, ком-

пенсационных выплат и стипендий, разработки единых принципов и критериев их предоставления по видам выплат. До завершения этой работы ввести *временный мораторий* на принятие новых федеральных норм по предоставлению тем или иным категориям населения социальных выплат без соответствующего финансового обеспечения (пункт 3) [7].

В Гражданском кодексе РФ (часть 1) в качестве основания для приостановления течения срока исковой давности предусматривается установленная на основании закона Правительством РФ отсрочка исполнения обязательств (мораторий) (пункт 3 части 1 ст. 202 ГК РФ) [8]. Таким образом, в гражданском праве термин «мораторий» представляет собой отсрочку исполнения обязательств [9].

Однако наиболее часто используется термин «мораторий» в Федеральном законе от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ (в ред. от 28.12.2022) «О несостоятельности (банкротстве)». Мораторий в данном Федеральном законе определяется как «*приостановление исполнения должником денежных обязательств и уплаты обязательных платежей*» (статья 2) [10].

В соответствии с ч. 1 ст. 9.1 данного закона для обеспечения стабильности экономики в исключительных случаях (при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера, существенном изменении курса рубля и подобных обстоятельствах) Правительство РФ вправе ввести *мораторий на возбуждение дел о банкротстве* по заявлениям, подаваемым кредиторами, на срок, устанавливаемый Правительством РФ. В акте Правительства Российской Федерации о введении моратория могут быть указаны отдельные виды экономической деятельности, предусмотренные Общероссийским классификатором видов экономической деятельности, а также отдельные категории лиц и (или) перечень лиц, пострадавших в результате обстоятельств, послуживших основанием для введения моратория, на которых распространяется действие моратория. Срок действия моратория может быть продлен по решению Правительства РФ, если не отпали обстоятельства, послужившие основанием для его введения [10].

Статья 95 указанного закона устанавливает мораторий на удовлетворение требований кредиторов при введении внешнего управления. Мораторий на удовлетворение требований кредиторов при введении внешнего управления распространяется на денежные обязательства и обязательные платежи, за исключением текущих платежей [10].

Наконец, согласно ч. 1 ст. 213.11 рассматриваемого закона с даты вынесения арбитражным

судом определения о признании обоснованным заявления о признании гражданина банкротом и введения реструктуризации его долгов вводится мораторий на удовлетворение требований кредиторов по денежным обязательствам, об уплате обязательных платежей, за исключением случаев, предусмотренных настоящей статьей [10].

Правовой механизм введения моратория предусматривается и в других положениях Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)», регулирующих вопросы несостоятельности (банкротства) различных видов юридических лиц.

Можно привести и другие виды применения моратория в иных отраслях права, например мораторий на формирование средств пенсионных накоплений (мораторий был введен в 2016 году и действует до 2024 года), мораторий на вылов определенных водных ресурсов (рыб), мораторий на строительство объектов в определенной зоне, введение Центральным банком России моратория на удовлетворение требований кредиторов (страховой случай) и т.д.

В административном праве мораторий используется для регулирования контрольно-надзорной деятельности и в вопросах привлечения к административной ответственности граждан, организаций и должностных лиц.

В 2002 году Президент РФ В.В. Путин, выступая с ежегодным посланием Федеральному Собранию Российской Федерации «России надо быть сильной и конкурентоспособной», заявил, что «надо установить своего рода *«мораторий»* на проверки для малых предприятий – например, хотя бы на первые три года их работы. При необходимости – внести изменения в законодательство» [11].

Данное предложение Президента РФ было реализовано путем внесения изменения в статью 7 Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» [12], согласно которому *в отношении субъекта малого предпринимательства плановое мероприятие по контролю может быть проведено не ранее чем через три года с момента его государственной регистрации* [13]. В Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006–2008 годы), утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 19 января 2006 г. № 38-р, отмечалось в разделе, посвященном развитию малого предпринимательства, что Правительством РФ приняты меры, направленные в том числе на введение 3-летнего моратория на проведение контрольно-надзорных мероприятий в отношении созданных малых предприятий [14].

Таким образом, впервые в сфере контрольно-надзорной деятельности на законодательном уровне был введен мораторий на проведение плановых мероприятий по контролю в отношении субъектов малого предпринимательства. При этом данный мораторий носил частичный характер, так как внеплановые проверки в отношении субъектов малого предпринимательства могли проводиться.

В сфере контрольно-надзорной деятельности мораторий на проведение проверок также получил название «надзорные каникулы». Главной целью надзорных каникул является принятие неотложных изменений в законодательстве Российской Федерации, направленных на сокращение давления на бизнес [15, с. 23–25].

4 декабря 2014 года Президент РФ В.В. Путин, выступая с ежегодным Посланием к Федеральному Собранию Российской Федерации, предложил отказаться от принципа тотального и бесконечного контроля, а отслеживать ситуацию там, где действительно есть риски или признаки нарушений. В качестве меры для ограничения воздействия на бизнес Президент РФ предложил предусмотреть для малого бизнеса «надзорные каникулы». Предложение состояло в том, что если предприятие приобрело надежную репутацию, в течение трех лет не имело существенных нареканий, то следующие три года плановых проверок в рамках государственного и муниципального контроля вообще не проводить. При этом речь не идет об экстренных случаях, когда возникает угроза здоровью и жизни людей [16].

На основании предложений, высказанных Президентом РФ в своем послании Федеральному Собранию в 2014 году, Правительству РФ были даны поручения, касающиеся внесения в законодательство РФ, изменений, предусматривающих:

– во-первых, применение при планировании и осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля системы оценки рисков потенциальной опасности видов экономической деятельности, осуществляемой хозяйствующими субъектами;

– во-вторых, установление запрета на осуществление в соответствии с Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ с 1 января 2016 г. в течение трех лет плановых контрольно-надзорных мероприятий в отношении субъектов малого предпринимательства, у которых по итогам предшествующих трех лет не выявлено существенных нарушений требований, установленных законодательством РФ, за исключением случаев выявления нарушений, создающих угрозу жизни и здоровья граждан.

Срок исполнения данных поручений Президента РФ был установлен до 15 июля 2015 года [17, с. 55–56].

С целью выполнения указанных поручений Президента РФ был принят Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 246-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [18], которым дополнена статья 26.1 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», предусматривающая особенности организации и проведения в 2016 – 2018 годах проверок при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в отношении субъектов малого предпринимательства [19].

Согласно данным изменениям при планировании плановых проверок на 2016 – 2018 годы следовало учитывать, что в соответствии со статьей 1 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 246-ФЗ с 1 января 2016 г. по 31 декабря 2018 г. в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, отнесенных в соответствии с положениями статьи 4 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» [20] к субъектам малого предпринимательства, плановые проверки не проводятся, за исключением случаев, предусмотренных статьей 26.1 Федерального закона от 26 декабря 2008 № 294-ФЗ. К указанным основаниям относятся следующие случаи:

1) осуществление субъектами малого предпринимательства видов деятельности, перечень которых устанавливается Правительством РФ в соответствии с частью 9 статьи 9 Федерального закона от 26 декабря 2008 № 294-ФЗ, а именно виды деятельности, перечисленные в постановлении Правительства РФ от 23 ноября 2009 г. № 944 «Об утверждении перечня видов деятельности в сфере здравоохранения, сфере образования и социальной сфере, осуществляемых юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, в отношении которых плановые проверки проводятся с установленной периодичностью» [21];

2) вынесение в отношении субъектов малого предпринимательства вступившего в законную силу постановления о назначении административного наказания за совершение грубого нарушения, определенного в соответствии с КоАП РФ, или административного наказания в виде дисквалификации или административного приостановления деятельности либо принятие решения о приостановлении и (или) аннулиро-

вании лицензии, выданной в соответствии с Федеральным законом от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» [22], и с даты окончания проведения проверки, по результатам которой вынесено такое постановление либо принято такое решение, прошло менее трех лет;

3) осуществление в отношении субъектов малого предпринимательства отдельных видов контроля (надзора), перечень которых установлен частью 6 статьи 26.1 Федерального закона от 26 декабря 2008 № 294-ФЗ [23].

В Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 2 июня 2016 г. № 1083-р, «мораторий на проведение проверок» был предусмотрен в качестве меры повышения качества государственного регулирования в сфере малого и среднего предпринимательства. Мероприятия, предусмотренные указанной Стратегией, по сокращению административной нагрузки на малые и средние предприятия со стороны контрольно-надзорных органов, включали: 1) формирование и ведение единого реестра проверок; 2) обеспечение 3-летнего моратория на проведение плановых проверок в отношении субъектов малого предпринимательства; 3) апробацию риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в отдельных сферах; 4) введение запрета требовать при проведении проверки предоставления документов, которые могут быть получены контрольно-надзорными органами от других органов власти в рамках межведомственного информационного взаимодействия; и др. Реализация указанных решений предусматривалась в 2014 – 2015 годах (раздел 6 Стратегии) [24].

По мнению Г.Ф. Ручкиной, «применение «надзорных каникул» в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства позволило сократить в 2016 г. по сравнению с 2015 г. общее число плановых проверок на федеральном уровне более чем на 346 тыс., или на 48.2% от количества плановых проверок федерального уровня (на 39.1% от общего количества плановых проверок в РФ)» [25, с. 15–16].

Как вполне обоснованно отмечалось Ю.А. Браташовой, «надзорные каникулы» распространяются только на плановые проверки и никак не затрагивают внеплановые, что на практике приводит к увеличению количества вторых в отдельных регионах [26, с. 30–31].

Вместе с тем, как отмечает Е.А. Савченко, «надзорные каникулы» – это временная мера, действующая до момента введения риск-

ориентированного подхода [27, с. 110]. Однако на практике это не совсем так.

Президент РФ В.В. Путин, выступая 23 октября 2018 года на форуме «Опора России», предложил продлить «надзорные каникулы» для малого предпринимательства еще на 2 года, для чего поручил оперативно внести изменения в действующее законодательство Российской Федерации [28].

По этой причине очень быстро был принят Федеральный закон от 25 декабря 2018 года № 480-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и статью 35 Федерального закона «О водоснабжении и водоотведении» [29], которым Федеральный закон от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ был дополнен статьей 26.2. Данной статьей устанавливались особенности организации и проведения в 2019–2020 годах плановых проверок при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в отношении субъектов малого предпринимательства.

Указанной статьей предусматривалось, что плановые проверки в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, отнесенных в соответствии со статьей 4 Федерального закона от 24 июля 2007 года № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» [20] к субъектам малого предпринимательства, сведения о которых включены в единый реестр субъектов малого и среднего предпринимательства, не проводятся с 1 января 2019 года по 31 декабря 2020 года, за исключением:

1) плановых проверок, проводимых в рамках видов государственного контроля (надзора), по которым установлены категории риска, классы (категории) опасности, а также критерии отнесения деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов к определенной категории риска либо определенному классу (категории) опасности;

2) плановых проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих виды деятельности, перечень которых устанавливается Правительством РФ в соответствии с частью 9 статьи 9 Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ;

3) плановых проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при наличии у органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля информации о том, что в отношении указанных лиц ранее

было вынесено вступившее в законную силу постановление о назначении административного наказания за совершение грубого нарушения, определенного в соответствии с КоАП РФ, или административного наказания в виде дисквалификации или административного приостановления деятельности либо принято решение о приостановлении и (или) аннулировании лицензии, выданной в соответствии с Федеральным законом от 4 мая 2011 года № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» [22], и с даты окончания проведения проверки, по результатам которой вынесено такое постановление либо принято такое решение, прошло менее трех лет;

4) плановых проверок, проводимых по лицензируемым видам деятельности в отношении осуществляющих их юридических лиц, индивидуальных предпринимателей;

5) плановых проверок, проводимых в рамках:

а) федерального государственного надзора в области обеспечения радиационной безопасности;

б) федерального государственного контроля за обеспечением защиты государственной тайны;

в) внешнего контроля качества работы аудиторских организаций, определенных Федеральным законом от 30 декабря 2008 года № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» [30];

г) федерального государственного надзора в области использования атомной энергии;

д) федерального государственного пробирного надзора.

Следует констатировать, что введение «надзорных каникул», как временного моратория на проведение плановых проверок субъектов малого предпринимательства, фактически стало самостоятельной мерой регулирования контрольно-надзорной деятельности, хотя и первоначально принятой для переходного периода внедрения риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля и надзора.

В дальнейшем стало понятно, что применение именно моратория, а не «надзорных каникул» (имеющих единую правовую природу и содержание) является необходимым средством балансировки административного давления со стороны контрольно-надзорных органов на субъектов предпринимательской деятельности.

Так, с 1 апреля 2020 года был прекращен мораторий на плановые проверки субъектов малого предпринимательства, установленный частью 1 статьи 26.2 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Вместо этого на период с *1 апреля по 31 декабря*

2020 года был установлен запрет на проведение плановых проверок в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства и некоммерческих организаций, среднесписочная численность работников которых не превышает 200 человек (за исключением политических партий и некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента). В отношении хозяйствующих субъектов иных категорий проведение плановых проверок в текущем году допускается лишь в случае, если их деятельность или используемые производственные объекты отнесены к категории чрезвычайного высокого или высокого риска [31].

Введение указанного моратория было связано не с экономической ситуацией, а прежде всего с эпидемиологической обстановкой во время распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19). 11 марта 2020 года Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) объявила глобальную пандемию [32] коронавирусной инфекции. Россия так же, как и другие страны, была вынуждена принимать экстренные меры по предотвращению эпидемии коронавирусной инфекции среди населения. 19 марта 2020 г. режим повышенной готовности из-за угрозы распространения коронавируса ввели власти всех 85 регионов России. Во всех субъектах отменены массовые мероприятия, вузы и школы перешли на дистанционное обучение [33]. 25 марта 2020 года Президент РФ В.В. Путин обратился к нации из-за ситуации с коронавирусом в стране. Президентом была объявлена нерабочая неделя с 28 марта по 5 апреля. 2 апреля 2020 года Президентом РФ был издан Указ № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» [34]. 28 апреля 2020 года Президентом РФ издается новый Указ № 294 «О продлении действия мер по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» [35]. Этим Указом устанавливался новый период нерабочих дней с 6 по 8 мая, а также продлялись ограничительные и иные меры по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения. Экстраординарная ситуация, связанная с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19), потребовала также корректировки деятельности контрольно-надзорных органов исполнительной власти.

17 марта 2020 г. Председателем Правительства РФ М.В. Мишустиним был утвержден

План первоочередных мероприятий (действий) по обеспечению устойчивого развития экономики в условиях ухудшения ситуации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции [36]. Среди мероприятий, направленных на поддержку малого и среднего предпринимательства, предусматривалось введение моратория на проверки субъектов малого и среднего предпринимательства, в том числе налоговые, за исключением вопросов, несущих риски для жизни и здоровья граждан (пункт 3.1). С целью реализации данного мероприятия, предусмотренного Планом, было принято несколько нормативных правовых актов, направленных на введение моратория на проверки.

18 марта 2020 года Премьер-министр РФ М. Мишустин дал поручение федеральным органам исполнительной власти приостановить до 1 мая 2020 года назначение проверок, в отношении которых применяется положение Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», а также выездных налоговых и плановых выездных таможенных проверок, за исключением проведения внеплановых проверок, основанием для которых является причинение вреда жизни, здоровью граждан, возникновение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, проверок, результатом которых является выдача разрешений, лицензий, аттестатов аккредитации, иных документов, имеющих разрешительный характер. Поручение должно было быть исполнено незамедлительно [37].

Федеральным законом от 1 апреля 2020 г. № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» были внесены изменения в статью 26.2 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» путем дополнения этой статьи новой частью 1.1 следующего содержания: «Если иное не установлено Правительством Российской Федерации, проверки в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, отнесенных в соответствии со статьей 4 Федерального закона от 24 июля 2007 года № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» к субъектам малого и среднего предпринимательства, сведения о которых включены в единый реестр субъ-

ектов малого и среднего предпринимательства, **не проводятся с 1 апреля по 31 декабря 2020 года включительно**, за исключением проверок, основаниями для проведения которых являются причинение вреда или угроза причинения вреда жизни, здоровью граждан, возникновение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» [38].

Также согласно внесенным изменениям нарушения положений, предусмотренных данной статьей, должны относиться к грубым нарушениям требований законодательства о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле и влекут недействительность результатов проверки в соответствии с ч. 1 ст. 20 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ.

Кроме этого, в соответствии со ст. 17 Федерального закона от 1 апреля 2020 г. № 98-ФЗ устанавливалось, что Правительство РФ в 2020 и 2021 годах вправе принимать решения, предусматривающее особенности организации и осуществления видов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, в отношении которых применяются положения Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», включая особенности осуществления видов государственного контроля (надзора), указанных в частях 3.1 и 4 статьи 1 Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ, в том числе в части, касающейся вида, предмета, оснований проведения проверок и иных мероприятий по контролю, сроков и периодичности их проведения, уведомлений о проведении внеплановых выездных проверок и согласования проведения проверок с органами прокуратуры, оснований завершения (отмены) проверок, приостановления проведения проверок, возможностей проведения мероприятий по контролю с использованием средств дистанционного взаимодействия, в том числе аудиосвязи или видеосвязи, проверок при осуществлении лицензионного контроля, предусмотренного Федеральным законом от 4 мая 2011 года № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», видов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, в отношении которых применяются положения Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» [38].

3 апреля 2020 года было принято ключевое постановление Правительства РФ, касающееся

осуществления контрольно-надзорной деятельности в период пандемии новой коронавирусной инфекции (COVID-19) [39]. Данное постановление Правительства РФ определило следующие важные положения осуществления контрольно-надзорной деятельности в период пандемии.

Согласно данному постановлению Правительства РФ было установлено, что **в 2020 году** в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, отнесенных в соответствии со статьей Федерального закона «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» к субъектам малого и среднего предпринимательства, сведения о которых включены в единый реестр субъектов малого и среднего предпринимательства, а также в отношении некоммерческих организаций, среднесписочная численность работников которых за 2019 год не превышает 200 человек, за исключением политических партий и некоммерческих организаций, включенных в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, проводятся только:

1) внеплановые проверки, основаниями для проведения которых являются факты причинения вреда жизни, здоровью граждан или угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан, возникновение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и проведение которых согласовано органами прокуратуры;

2) внеплановые проверки, назначенные в целях проверки исполнения ранее выданного предписания о принятии мер, направленных на устранение нарушений, влекущих непосредственную угрозу причинения вреда жизни и здоровью граждан, проведение которых согласовано органами прокуратуры;

3) внеплановые проверки, проводимые на основании поручения Президента РФ, поручения Правительства РФ с указанием конкретного юридического лица и (или) индивидуального предпринимателя, требования прокурора о проведении внеплановой проверки в рамках надзора за исполнением законов по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям;

4) внеплановые проверки, основания для проведения которых установлены пунктом 1.1 части 2 статьи 10 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и пунктом 4 части 10 статьи 19 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности»;

5) внеплановые проверки, назначенные в целях проверки исполнения ранее выданного предписания, решение о признании которого

исполненным влечет возобновление ранее приостановленного действия лицензии, аккредитации или иного документа, имеющего разрешительный характер;

б) внеплановые проверки, назначенные в целях проверки исполнения ранее выданного предписания при поступлении в орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля ходатайства от юридического лица или индивидуального предпринимателя о проведении проверки в целях признания предписания исполненным;

7) внеплановые проверки некоммерческих организаций, основания для проведения которых установлены подпунктами 2, 3 и 5 пункта 4.2 статьи 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях», и религиозных организаций, основание для проведения которых установлено абзацем 3 пункта 5 статьи 25 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях», проведение которых согласовано органами прокуратуры;

8) внеплановые проверки, основание для проведения которых установлено абзацем 3 части 4 статьи 30.1 Закона Российской Федерации «О государственной тайне»;

9) плановые проверки юридических лиц – участников бюджетного процесса, а также государственных (муниципальных) бюджетных, автономных учреждений в рамках осуществления контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере (пункт 1 Постановления Правительства РФ от 3 апреля 2020 г. № 438) [39].

При этом допускалось в 2020 году при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, не указанных выше, проведение только:

а) внеплановых проверок, указанных в пункте 1 Постановления Правительства РФ от 3 апреля 2020 г. № 438;

б) плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, деятельность и (или) используемые производственные объекты которых отнесены к категории чрезвычайно высокого или высокого риска, за исключением случаев, предусмотренных пунктом 2.1 Постановления Правительства РФ от 3 апреля 2020 г. № 438;

в) плановых и внеплановых проверок юридических лиц – участников бюджетного процесса, а также государственных (муниципальных) бюджетных, автономных учреждений в рамках осуществления контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере (пункт 2 Постановления Правительства РФ от 3 апреля 2020 г. № 438) [39].

В пункте 2.1 Постановления Правительства РФ от 3 апреля 2020 г. № 438 указывалось, что в 2020 году плановые проверки при осуществлении государственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности не проводятся.

В Постановлении Правительства РФ от 3 апреля 2020 г. № 438 отмечается, что условия моратория, перечисленные в пунктах 1 и 2 указанного постановления Правительства РФ, распространяются на виды государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, в отношении которых применяются положения Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», включая виды государственного контроля (надзора), муниципального контроля, указанные в частях 3.1 и 4 статьи 1 указанного Федерального закона, *за исключением налогового и валютного контроля*. Кроме этого, положения о моратории на проверки, закрепленные в Постановлении Правительства РФ от 3 апреля 2020 г. № 438, не применяются к таможенным проверкам, проводимым таможенными органами, а также к проверкам, проводимым в соответствии с Федеральным законом «Об использовании атомной энергии» [39].

Еще одной важной особенностью введенного моратория на проверки стало то, что контрольно-надзорные мероприятия, осуществляемые в плановом или внеплановом порядке, должны осуществляться только с использованием средств дистанционного взаимодействия, в том числе аудио- или видеосвязи, за исключением следующих случаев (то есть выезд должностных лиц органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля при проведении проверки допускается в следующих случаях):

а) выезд должностных лиц органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля согласован органами прокуратуры в ходе согласования проведения проверок, указанных в подпунктах «а» и «б» пункта 1 Постановления Правительства РФ от 3 апреля 2020 г. № 438;

б) возможность выезда должностных лиц органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля предусмотрена поручением Президента Российской Федерации, поручением Правительства Российской Федерации, требованием прокурора о проведении проверок, указанных в подпункте «в» пункта 1 Постановления Правительства РФ от 3 апреля 2020 г. № 438;

в) выезд должностных лиц органов государственного контроля (надзора) осуществляется

при проведении проверок, указанных в подпункте «з» пункта Постановления Правительства РФ от 3 апреля 2020 г. № 438 (пункты 6 и 7 Постановления Правительства РФ от 3 апреля 2020 г. № 438) [39].

Если основанием для проведения проверок на опасных производственных объектах I и II класса опасности, на гидротехнических сооружениях I и II класса в случаях, указанных в подпунктах «а» и «б» пункта 1 и подпункте «а» пункта 2 Постановления Правительства РФ от 3 апреля 2020 г. № 438, являются факты причинения вреда жизни и здоровью граждан, орган государственного контроля (надзора) вправе приступить к проведению внеплановой выездной проверки незамедлительно с извещением в установленном порядке органов прокуратуры о проведении мероприятий по контролю (пункт 7.1 Постановления Правительства РФ от 3 апреля 2020 г. № 438) [39].

Мораторий на проверки частично распространился и на 2021 год. 30 ноября 2020 г. было принято Постановление Правительства РФ № 1969 «Об особенностях формирования ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на 2021 год, проведения проверок в 2021 году и внесении изменений в пункт 7 Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» [40].

В данном постановлении Правительства РФ предусматривались следующие мероприятия, направленные на ограничение проведения проверок:

1) возможность проведения проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в 2021 году с использованием средств дистанционного взаимодействия;

2) возможность замены плановой проверки в форме выездной проверки на проведение инспекционного визита;

3) срок проведения плановых проверок по видам государственного контроля (надзора), муниципального контроля не может превышать 10 рабочих дней;

4) включенные в ежегодный план плановые проверки, дата начала которых наступает позже 30 июня 2021 г., подлежат исключению из ежегодного плана в случае, если на дату начала их проведения признаны утратившими силу положения федерального закона, устанавливающие вид государственного контроля (надзора), муниципального контроля, в рамках которого планируется проведение проверок, или изменены фе-

деральными законами наименование и (или) предмет соответствующего вида государственного контроля (надзора), муниципального контроля;

5) при формировании ежегодных планов в них не включаются плановые проверки в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, отнесенных в соответствии со статьей 4 Федерального закона «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» к субъектам малого предпринимательства, сведения о которых включены в единый реестр субъектов малого и среднего предпринимательства, за исключением следующих случаев:

а) плановые проверки лиц, деятельность и (или) используемые производственные объекты которых отнесены к категориям чрезвычайно высокого и высокого рисков либо отнесены к 1, 2 классам (категориям) опасности, I, II и III классу опасности опасных производственных объектов, I, II и III классу гидротехнических сооружений, а также в отношении которых установлен режим постоянного государственного контроля (надзора);

б) плановые проверки лиц, осуществляющих виды деятельности, перечень которых устанавливается Правительством РФ в соответствии с частью 8 статьи 9 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»;

в) плановые проверки субъектов малого предпринимательства при наличии у органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля информации о том, что в отношении субъектов малого предпринимательства ранее вынесено вступившее в законную силу постановление о назначении административного наказания за совершение грубого нарушения, определенного в соответствии с КоАП РФ, или административного наказания в виде дисквалификации, или административного приостановления деятельности либо принято решение о приостановлении действия лицензии и (или) аннулировании лицензии, выданной в соответствии с Федеральным законом «О лицензировании отдельных видов деятельности», и с даты окончания проведения проверки, по результатам которой вынесено такое постановление либо принято такое решение, прошло менее 3 лет;

г) плановые проверки, проводимые при осуществлении лицензионного контроля;

д) плановые проверки субъектов малого предпринимательства, проводимые в рамках: федерального государственного надзора в обла-

сти обеспечения радиационной безопасности; федерального государственного контроля за обеспечением защиты государственной тайны; внешнего контроля качества работы аудиторских организаций, определенных Федеральным законом «Об аудиторской деятельности»; федерального государственного надзора в области использования атомной энергии (пункт 8 Постановления Правительства РФ от 30 ноября 2020 № 1969) [40].

Постановлением Правительства РФ от 8 сентября 2021 г. № 1520 были установлены особенности проведения в 2022 году плановых контрольных (надзорных) мероприятий, плановых проверок в отношении субъектов малого предпринимательства [41]. Данным постановлением Правительства РФ устанавливалось, что в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, отнесенных в соответствии со статьей 4 Федерального закона «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» **к субъектам малого предпринимательства**, сведения о которых включены в единый реестр субъектов малого и среднего предпринимательства:

1) плановые контрольные (надзорные) мероприятия, плановые проверки при осуществлении видов государственного контроля (надзора), порядок организации и осуществления которых регулируется Федеральным законом «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» и Федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», **в 2022 году не проводятся**;

2) при формировании на 2022 год планов проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 31 декабря 2020 г. № 2428 [42] и планов проведения плановых проверок в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2010 г. № 489 [43] **плановые контрольные (надзорные) мероприятия, плановые проверки в ежегодные планы не включаются**.

Вышеперечисленные ограничения не распространяются на следующие случаи:

а) плановые контрольные (надзорные) мероприятия, плановые проверки лиц, деятельность и (или) используемые производственные объекты которых отнесены к категориям чрезвычайно высокого и высокого рисков либо отнесены к 1, 2 классам (категориям) опасности, I, II и III классам опасности опасных производственных объектов, а также в отношении которых установлен режим постоянного государственного контроля (надзора);

б) плановые контрольные (надзорные) мероприятия, плановые проверки субъектов малого предпринимательства при наличии у контрольного (надзорного) органа, органа государственного контроля (надзора) информации о том, что в отношении субъектов малого предпринимательства ранее вынесено вступившее в законную силу постановление о назначении административного наказания за совершение грубого нарушения, определенного в соответствии с КоАП РФ, или административного наказания в виде дисквалификации, или административного приостановления деятельности либо принято решение о приостановлении действия лицензии и (или) аннулировании лицензии;

в) плановые контрольные (надзорные) мероприятия, плановые проверки в отношении соблюдения лицензиатами лицензионных требований;

г) плановые контрольные (надзорные) мероприятия, плановые проверки субъектов малого предпринимательства, проводимые в рамках: внешнего контроля качества работы аудиторских организаций, проводящих обязательный аудит бухгалтерской (финансовой) отчетности организаций; федерального государственного надзора в области использования атомной энергии (пункт 2 Постановления Правительства РФ от 08.09.2021 № 1520) [41].

Можно констатировать, что мораторий на плановые проверки субъектов малого предпринимательства продолжает действовать с **1 января 2016 года и по настоящее время**. Этот мораторий уже фактически не носит временного характера и вполне бы мог стать постоянным правилом, включенным в законы, регламентирующие порядок осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

После начала специальной военной операции 24 февраля 2022 года Российская Федерация подверглась санкционному давлению со стороны иностранных государств. В целях защиты национальных интересов Российской Федерации в связи с недружественными действиями иностранных государств и международных организаций был принят специальный Федеральный закон от 8 марта 2022 г. № 46-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [44], которым устанавливаются дополнительные полномочия Правительства Российской Федерации в области осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, а также иные меры социально-экономического характера.

Так, в статье 18 Федерального закона от 8 марта 2022 г. № 46-ФЗ устанавливается, что

Правительство Российской Федерации в 2022 и 2023 годах вправе принимать решения, предусматривающие в том числе особенности организации и осуществления видов государственного контроля (надзора), муниципального контроля, в отношении которых применяются положения Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», в том числе в части введения **моратория** на проведения проверок, контрольных (надзорных) мероприятий [44].

10 марта 2022 года принимается Постановление Правительства РФ № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» [45]. Именно данным нормативным правовым актом был установлен специальный административно-правовой режим организации и проведения плановых и внеплановых проверок и контрольно-надзорных мероприятий, осуществляемых в плановом и во внеплановом порядке.

В пункте 1 первоначальной редакции данного постановления Правительства РФ устанавливалось, что в 2022 году не проводятся плановые контрольные (надзорные) мероприятия, плановые проверки при осуществлении видов государственного контроля (надзора), муниципального контроля, порядок организации и осуществления которых регулируются Федеральным законом «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» и Федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», за исключением специальных случаев, предусмотренных этим же постановлением Правительства РФ.

Таким образом, было установлено несколько важных условий, которые должны учитываться при введении указанного моратория в отношении плановых проверок и контрольно-надзорных мероприятий:

1) мораторий распространяется только на плановые проверки и плановые контрольно-надзорные мероприятия;

2) мораторий вводится только для видов государственного контроля и надзора, которые подпадают под действие двух федеральных законов: Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ и Федерального закона от 31 июля

2020 г. № 248-ФЗ. Если же определенные виды государственного контроля и надзора исключены из сферы регулирования этих федеральных законов, то мораторий на них не распространяется. Для их включения в сферу действия моратория необходимо специальное указание в Постановлении Правительства РФ от 10 марта 2022 г. № 336.

Так, внесенными изменениями в Постановление Правительства РФ от 10 марта 2022 г. № 336 было включено о положение о том, что мораторий на плановые контрольно-надзорные мероприятия применяется еще и в отношении государственного контроля (надзора) за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации и должностных лиц органов государственной власти субъектов Российской Федерации и за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц органов местного самоуправления (включая контроль за эффективностью и качеством осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий, а также контроль за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий) [46];

3) устанавливаются различные исключения из общего правила моратория на проведение проверок и осуществление контрольно-надзорных мероприятий;

4) контрольный (надзорный) орган, орган контроля вправе осуществить вместо планового контрольного (надзорного) мероприятия, плановой проверки, проводимых в соответствии с настоящим пунктом, профилактический визит. Контролируемое лицо не вправе отказаться от профилактического визита в рассматриваемом случае;

5) мораторий устанавливается на определенный период (срок), который определяется календарным годом (2022 год). Но при этом данный срок может быть продлен на один год (**данный мораторий на проверки был продлен на 2023 год**) [47];

6) мораторий на плановые проверки и контрольно-надзорные мероприятия сопровождается установлением ограничения на проведение внеплановых проверок путем введения исключительных оснований для их проведения;

7) введение моратория на плановые проверки не исключает проведения профилактических мероприятий (пункт 10 Постановления Правительства РФ от 10 марта 2022 г. № 336) [45].

Представляют интерес и установленные *исключения из общего моратория* на проведения плановых контрольно-надзорных мероприятий. Данные исключения связаны с особенностями

объектов, подлежащих государственному контролю (надзору) в рамках определенного вида государственного контроля и надзора: а) отнесение объектов контроля к категории высокого риска; б) объекты контроля, отнесенные к повышенному уровню опасности; в) объекты контроля, представляющие серьезную опасность для окружающих лиц, жизни и здоровья граждан.

Так, допускается проведение запланированных ранее контрольно-надзорных мероприятий в рамках федерального государственного санитарно-эпидемиологического контроля (надзора) в отношении следующих объектов контроля, отнесенных к категории чрезвычайно высокого риска: дошкольное и начальное общее образование; основное общее и среднее (полное) общее образование; деятельность по организации отдыха детей и их оздоровления; деятельность детских лагерей на время каникул; деятельность по организации общественного питания детей; родильные дома, перинатальные центры; социальные услуги с обеспечением проживания; деятельность по водоподготовке и водоснабжению (подпункт «а» пункта 2 Постановления Правительства РФ от 10 марта 2022 г. № 336) [45]; в рамках федерального государственного пожарного надзора в отношении следующих объектов контроля, отнесенных к категориям чрезвычайно высокого риска, высокого риска: дошкольное и начальное общее образование; основное общее и среднее (полное) общее образование; деятельность по организации отдыха детей и их оздоровления; деятельность детских лагерей на время каникул; родильные дома, перинатальные центры; социальные услуги с обеспечением проживания (подпункт «б» пункта 2 Постановления Правительства РФ от 10 марта 2022 г. № 336) [45].

В качестве исключений также включены федеральный государственный надзор в области промышленной безопасности в отношении опасных производственных объектов, отнесенных к II классу опасности (подпункт «в» пункта 2 Постановления Правительства РФ от 10 марта 2022 г. № 336) [45] и федеральный государственный ветеринарный контроль (надзор) в отношении деятельности по содержанию, разведению и убою свиней (подпункт «г» пункта 2 Постановления Правительства РФ от 10 марта 2022 г. № 336) [45].

Кроме этого, Постановлением Правительства РФ от 10 марта 2022 г. №336 были установлены особенности внеплановых проверок, контрольно-надзорных мероприятий, осуществляемых во внеплановом порядке, в отношении все тех же видов государственного контроля и надзора. Эти особенности касаются введения исключительных

оснований для проведения внеплановых проверок (пункты 3 и 4 Постановления Правительства РФ от 10 марта 2022 г. № 336) [45].

По нашему мнению, введение исключительных оснований для проведения внеплановых проверок (контрольно-надзорных мероприятий) не может рассматриваться в качестве моратория, так как предполагается возможность осуществления государственного контроля (надзора) при наличии исключительных оснований, которых достаточно много (при условии согласования с органами прокуратуры – 7 оснований; без согласования с органами прокуратуры – 9 оснований; с извещением органов прокуратуры – 5 оснований).

Установленный мораторий на проведение плановых проверок и ограничения при проведении внеплановых проверок должны затронуть более 100 видов федерального контроля и надзора, 33 вида регионального контроля и надзора, 7 видов муниципального контроля [48]. По подсчетам Минэкономразвития России, будет исключено более 150 тысяч плановых проверок на федеральном и региональном уровне [49].

Некоторые органы государственного контроля (надзора) отменяют проведение каких-либо плановых проверок до конца 2022 года. Например, Росреестр отменил до конца года плановые контрольно-надзорные мероприятия в рамках федерального земельного контроля (надзора) и федерального государственного контроля (надзора) за саморегулируемыми организациями арбитражных управляющих и кадастровых инженеров [50].

Следует отметить, что подобные меры позволили значительно снизить давление на бизнес со стороны органов государственной власти, осуществляющих функции по контролю и надзору [51].

Как отметил в ходе своего выступления на Петербургском экономическом форуме 17 июня 2022 г. Президент Российской Федерации В.В. Путин, «с 2016 по 2018 год в России действовал мораторий на плановые проверки малого бизнеса. В дальнейшем он был продлен, в общей сложности до конца 2022 года. В 2020 году этот мораторий охватил и средние компании. Кроме этого, почти в четыре раза снизилось количество внеплановых проверок. В марте 2022 года государство отказалось от плановых проверок всех предпринимателей, независимо от величины бизнеса, с одним условием: если их деятельность не связана с высоким риском причинения вреда гражданам и окружающей среде. В итоге сейчас **количество плановых проверок по сравнению с 2021 годом сократилось в шесть раз**. Дело в том, что после введе-

ния мораториев на проверки количество нарушений со стороны предпринимателей – вот такой результат – не выросло, а снизилось, количество нарушений снизилось. Это говорит о зрелости и ответственности российского бизнеса. Его нужно мотивировать, а, конечно, не принуждать к соблюдению норм и требований» [52].

В январе 2023 года было проведено совещание председателя Правительства РФ М.В. Мишустина с вице-преьерами, на котором заместитель председателя Правительства РФ – руководитель аппарата Правительства РФ Дмитрий Григоренко сообщил: «Если сравнивать количество проверок, проведенных по итогам прошлого года с условно репрезентативным 2019 годом, то в 2019 году было проведено чуть более 1.5 млн проверок по году, а в прошлом году [2022 г.] – порядка 350 тысяч, то есть речь идет о том, что **количество проверок снижается более чем в четыре раза**» (выделено нами. – Авт.) [53].

Вместе с тем у моратория на проверки имеются и негативные стороны. Так, В.В. Масюк и В.В. Горбунов отмечают, что недобросовестные граждане (речь идет о сфере миграции) в определенной степени воспользовались ситуацией и злоупотребили предоставленными им преференциями, что привело также к дополнительным отрицательным последствиям в сфере общественной безопасности [54]. Другие ученые указывают на многочисленные проблемы при введении моратория на проверки, когда «главным проблемным вопросом при осуществлении проверок федеральным государственным пожарным надзором в период пандемии стал переход на дистанционное взаимодействие с контролируемыми субъектами. Особенно остро эта проблема проявилась при необходимости осуществления выездных проверок и обследований, когда требуется проведение комплексной оценки обеспечения безопасности на объекте защиты, включая его обследование (визуальный осмотр с выездом на место). В ряде случаев провести такие мероприятия попросту не удалось. Ключевой причиной этой проблемы явилось отсутствие необходимого оборудования для дистанционного взаимодействия с подконтрольными субъектами в утвержденных нормах обеспечения материально-техническими средствами главных управлений Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» [55].

Приведенный фактологический материал позволяет сделать некоторые выводы о сущности и чертах моратория как метода управления (организации) контрольно-надзорной деятельности.

Мораторий на проверки представляет собой объективно обусловленный специальный режим организации и проведения контрольно-надзорных мероприятий в отношении определенных категорий контролируемых лиц, используемый Президентом РФ и Правительством РФ.

Цель моратория заключается в том, чтобы снизить активность контрольно-надзорных органов путем приостановления проведения плановых и внеплановых контрольно-надзорных мероприятий на определенный период времени. Тем самым мораторий способствует ограничению воздействия контрольно-надзорных органов на деятельность контролируемых лиц в определенных сферах экономической деятельности при неснижаемом уровне безопасности и самостоятельном соблюдении обязательных требований.

Кроме этого, мораторий является одним из способов снижения масштабов административного усмотрения, обеспечения принципа экономии и бережливости в работе контрольно-надзорных органов.

Прежде всего, отметим, что контрольно-надзорная деятельность является не только способом регулирования общественных отношений, но и сама нуждается в упорядочивании, в определенной организации, то есть выступает управляемой деятельностью. Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, вышестоящие контрольно-надзорные органы, другие компетентные органы вправе и обязаны принимать меры к тому, чтобы контрольно-надзорные органы исполнительной власти действовали максимально эффективно и результативно, а права, свободы и законные интересы контролируемых лиц не нарушались [56, с. 391–392; 57, с. 84–87]. Именно они определяют режим контрольно-надзорной деятельности, осуществляемой органами исполнительной власти, ее организационные параметры.

Вторая истина состоит в том, что право на административное усмотрение, в рамках которого могут и обязаны действовать контрольно-надзорные органы и которое, безусловно, им необходимо, должно устанавливать юридико-аксиологические, предметные, субъектные, территориальные, временные и юридико-ресурсные пределы свободы деятельности контрольно-надзорных органов [58, с. 23–30].

Третье обстоятельство связано с принципом экономии и бережливости, действующим в обществе [59, с. 19–21]. Особенно актуален он сегодня, когда против России развернута настоящая санкционная (экономическая) агрессия. США и их союзниками по «однополярному миру» против

нашей страны введено более 11 тысяч незаконных рестрикций. Данные обстоятельства со всей остротой поставили задачу обеспечения экономии и бережливости различного рода и вида ресурсов. Она является актуальной и для сферы государственного контроля и надзора, а режим экономии и бережливости является сущностной чертой современных контрольно-надзорных отношений. Важно, чтобы государственный контроль (надзор) был оправданным, незатратным для граждан, организаций и общества в целом, а плотность и интенсивность осуществляемых контрольно-надзорных мероприятий была оптимальной [51].

Поводами для введения моратория на проверки являются особые внешние и внутренние факторы, негативно влияющие на определенные сферы экономической и предпринимательской деятельности, являющиеся объектом государственного контроля и надзора (такие как эпидемии, сложная экономическая ситуация, международные санкции, увлеченность контрольно-надзорных органов выездными проверками и т.д.).

Мораторий на проверки как специальный административно-правовой метод регулирования контрольно-надзорных отношений характеризуется следующими основными чертами:

1) является дополнительным, специальным способом организации контрольно-надзорной деятельности;

2) выступает способом прямого, непосредственного воздействия на участников контрольно-надзорных отношений;

3) относится к числу организационно-правовых методов управления контрольно-надзорной деятельностью;

4) выступает способом периодического воздействия на поведение и функционирование контрольно-надзорных органов;

5) применяется к ограниченным видам государственного контроля и надзора;

6) распространяется на определенные контрольно-надзорные мероприятия (например, мораторий на плановые выездные проверки);

7) носит временный характер, то есть устанавливается на определенный период времени, который может быть продлен;

8) инициатором моратория могут быть Президент РФ и Правительство РФ, которые его вводят отдельным нормативным правовым актом (например, постановление Правительства РФ);

9) невыполнение требований моратория относится к грубым нарушениям процедуры осуществления государственного контроля и надзора и влечет признание недействительными всех результатов контрольно-надзорных мероприятий;

10) при введении моратория на проверки усиливается прокурорский надзор за соблюдением данного моратория.

И в заключение выскажем два предложения, направленные на полную законодательную легализацию моратория на проверки как специального метода регулирования контрольно-надзорной деятельности.

На наш взгляд, требуется внесение изменений в Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ (в ред. от 05.12.2022 г.) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» путем дополнения главы 18 «Специальные режимы государственного контроля (надзора)» новой статьей 9.2 «Режим моратория на проведение контрольно-надзорных мероприятий». В данной статье необходимо изложить вышеприведенное понятие моратория на проведение проверки, указать основания для введения моратория, а также определить субъектов, которые могут вводить мораторий на проверки: Президент РФ и Правительство РФ. Кроме этого, могут быть указаны минимальные и максимальные сроки моратория, а также порядок продления данных сроков.

Второе предложение состоит в том, что неоднократность продления моратория на проверки и получение серьезного позитивного результата после его введения может быть основанием для внесения изменения в законодательство Российской Федерации, закрепляющего на постоянной основе условия моратория в отношении определенной категории контролируемых лиц или объектов контроля.

Список литературы

1. Крысин Л.П. Толковый словарь иноязычных слов. 4-е изд., стереотип. М.: Рус. яз., 2002. 856 с.
2. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений / Российская академия наук. Институт русского языка им. В.В. Виноградова. 4-е изд., доп. М.: Азбуковник, 1999. 944 с.
3. Большой юридический словарь / Под ред. А.Я. Сухарева, В.Е. Крутских. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ИНФРА-М, 2002. 704 с.
4. Постановление Народного комиссариата по внутренним делам РСФСР от 28 октября 1917 г. «О жилищном моратории» // СПС «КонсультантПлюс».
5. Постановление Конституционного Суда РФ от 2 февраля 1999 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 41 и части третьей статьи 42 УПК РСФСР, пунктов 1 и 2 Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 16 июля 1993 года «О порядке введения в действие Закона Российской Федерации «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О судостроительстве РСФСР», Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, Уголовный кодекс РСФСР и Кодекса РСФСР об административных правонарушениях в связи с запросом Московского городского суда и жалобами ряда граждан» // СЗ РФ. 1999. № 6. Ст. 867.
6. Определение Конституционного Суда РФ от 19.11.2009 №1344-О-Р «О разъяснении пункта 5 резолютивной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 2 февраля 1999 года №3-П по делу о проверке конституционности положений статьи 41 и части третьей статьи 42 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР, пунктов 1 и 2 Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 16 июля 1993 года «О порядке введения в действие Закона Российской Федерации «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О судостроительстве РСФСР», Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, Уголовный кодекс РСФСР и Кодекса РСФСР об административных правонарушениях» // СЗ РФ. 2009. № 48. Ст. 5867.
7. Постановление Правительства РФ от 26 февраля 1997 г. №222 (в ред. от 27.07.1998) «О программе социальных реформ в Российской Федерации на период 1996 – 2000 годов» // СЗ РФ. 1997. № 10. Ст. 1173.
8. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 №51-ФЗ (ред. от 16.04.2022) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.
9. Решение Арбитражного суда г. Москвы от 01.03.2021 по делу №А40-120708/20-65-1147 // СПС «КонсультантПлюс».
10. Федеральный закон от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ (в ред. от 28.12.2022) «О несостоятельности (банкротстве)» // СЗ РФ. 2002. № 43. Ст. 4190.
11. Послание Президента РФ Федеральному Собранию «России надо быть сильной и конкурентоспособной» // Российская газета. 2002. 19 апреля. № 71.
12. Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 134-ФЗ (в ред. от 30.12.2006, с изм. от 22.12.2008) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» // СЗ РФ. 2001. № 33 (часть 1). Ст. 3436. Документ утратил силу с 1 мая 2009 года в связи с принятием Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».
13. Федеральный закон от 01 октября 2003 г. № 129-ФЗ «О внесении изменения и дополнения в статью 7 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3820.
14. Распоряжение Правительства РФ от 19.01.2006 №38-р «О Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006 – 2008 годы)» // СЗ РФ. 2006. № 5. Ст. 589.
15. Мартынов А.В. Применение риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля и надзора как необходимое условие снижения давления на бизнес // Юрист. 2016. № 18. С. 22–27.
16. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 4 декабря 2014 года // Российская газета. 2014. 5 декабря. № 278.
17. Мартынов А.В. На пути совершенствования системы государственного контроля и надзора // Акту-

альные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: материалы I Всероссийской научно-практической конференции (Нижний Новгород, 4–5 июня 2015 г.) / Отв. ред. докт. юрид. наук, доцент А.В. Мартынов. Н. Новгород: Изд-во Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, 2015. С. 45–87.

18. Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 246-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. 2015. № 29 (часть 1). Ст. 4372.

19. Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (в ред. от 04.11.2022) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. 2008. № 52 (часть 1). Ст. 6249.

20. Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ (ред. от 04.11.2022) «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 4006.

21. Постановление Правительства РФ от 23 ноября 2009 г. № 944 (ред. от 17.08.2020) «Об утверждении перечня видов деятельности в сфере здравоохранения, сфере образования, социальной сфере, в области производства, использования и обращения драгоценных металлов и драгоценных камней, осуществляемых юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, в отношении которых плановые проверки проводятся с установленной периодичностью» // СЗ РФ. 2009. № 48. Ст. 5824.

22. Федеральный закон от 04 мая 2011 г. № 99-ФЗ (ред. от 04.11.2022) «О лицензировании отдельных видов деятельности» // СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2716.

23. Пункт 3.4 Методических рекомендаций по реализации органами государственного контроля (надзора) Российской Федерации, органами государственного контроля (надзора) субъектов Российской Федерации и органами муниципального контроля мер, направленных на повышение результативности и эффективности осуществляемых ими в рамках контрольно-надзорной деятельности проверок, утвержденные протоколом заседания Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 9 июня 2016 г. №142 (пункт 2, раздел IV). Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

24. Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 2 июня 2016 г. (в ред. от 30.03.2018) // СЗ РФ. 2016. № 24. Ст. 3549.

25. Ручкина Г.Ф. К вопросу о совершенствовании мер государственной поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства в условиях цифровой экономики // Предпринимательское право. 2019. № 4. С. 13–20.

26. Браташова Ю.А. Проблемы совершенствования системы государственного контроля в современных условиях // Законы России: опыт, анализ, практика. 2018. № 11. С. 28–34.

27. Савченко Е.А. Некоторые аспекты соблюдения законности субъектами разрешительной и контрольно-надзорной деятельности в условиях модернизации социально-экономического развития // Журнал российского права. 2019. № 7. С. 104–114.

28. Путин поручил продлить надзорные каникулы для малого бизнеса. 23.10.2018. URL: <https://rg.ru/2018/10/23/putin-poruchil-prodlit-nadzornye-kanikuly-dlia-malogo-biznesa.html> (дата обращения: 31.01.2023).

29. Федеральный закон от 25 декабря 2018 года №480-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и статью 35 Федерального закона «О водоснабжении и водоотведении» // СЗ РФ. 2018. № 53 (часть 1). Ст. 8406.

30. Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ (ред. от 16.04.2022) «Об аудиторской деятельности» // СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 15.

31. Письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 15 июля 2020 г. №40-11-2020. Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

32. Пандемия – это распространение нового заболевания в мировых масштабах. URL: https://www.who.int/csr/disease/swineflu/frequently_asked_questions/pandemic/ru/ (дата обращения: 11.01.2023).

33. Комарова А. Коронавирус. Хроника распространения // Российская газета. URL: <https://rg.ru/2020/03/03/koronavirus-hronika-rasprostraneniia.html> (дата обращения: 03.02.2023).

34. Указ Президента РФ от 02 апреля 2020 г. № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» // СЗ РФ. 2020. №14 (часть 1). Ст. 2082.

35. Указ Президента РФ от 28 апреля 2020 г. № 294 «О продлении действия мер по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» // СЗ РФ. 2020. № 18. Ст. 2875.

36. URL: <http://static.government.ru/> (текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте по состоянию на 23.01.2023).

37. Мишустин поручил приостановить назначение всех проверок бизнеса из-за коронавируса / ТАСС. 2020. 27 марта. URL: <https://tass.ru/ekonomika/8097783> (дата обращения: 18.01.2023).

38. Федеральный закон от 01 апреля 2020 г. № 98-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» // СЗ РФ. 2020. № 14 (часть 1). Ст. 2028.

39. Постановление Правительства РФ от 3 апреля 2020 г. №438 (в ред. от 14.09.2020 г.) «Об особенностях осуществления в 2020 году государственного контроля (надзора), муниципального контроля и о внесении изменения в пункт 7 Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения пла-

новых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // СЗ РФ. 2020. № 15 (ч. 4). Ст. 2292.

40. Постановление Правительства РФ от 30 ноября 2020 г. № 1969 «Об особенностях формирования ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на 2021 год, проведения проверок в 2021 году и внесении изменений в пункт 7 Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // СЗ РФ. 2020. № 49. Ст. 7941.

41. Постановление Правительства РФ от 08.09.2021 №1520 «Об особенностях проведения в 2022 году плановых контрольных (надзорных) мероприятий, плановых проверок в отношении субъектов малого предпринимательства и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 37. Ст. 6540.

42. Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2020 г. № 2428 (ред. от 14.09.2021) «О порядке формирования плана проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий на очередной календарный год, его согласования с органами прокуратуры, включения в него и исключения из него контрольных (надзорных) мероприятий в течение года» // СЗ РФ. 2021. № 3. Ст. 565.

43. Постановление Правительства РФ от 30 июня 2010 г. № 489 (ред. от 08.09.2021) «Об утверждении Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // СЗ РФ. 2010. № 28. Ст. 3706.

44. Федеральный закон от 08 марта 2022 г. № 46-ФЗ (ред. от 28.12.2022) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 11. Ст. 1596.

45. Постановление Правительства РФ от 10 марта 2022 г. № 336 (ред. от 04.02.2023) «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» // СЗ РФ. 2022. № 11. Ст. 1715.

46. Постановление Правительства РФ от 24 марта 2022 г. №448 «Об особенностях осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля в отношении аккредитованных организаций, осуществляющих деятельность в области информационных технологий, и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 13. Ст. 2108.

47. Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2022 г. №2516 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 10 марта 2022 г. №336» // Официальный интернет-

портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 30.12.2022).

48. В 2022 году административных штрафов станет меньше. URL: <https://www.buhgalteria.ru/article/v-2022-godu-administrativnykh-shtrafov-stanet-menshe> (дата обращения: 29.01.2023).

49. Более 150 тысяч плановых проверок будет отменено. URL: <https://ru-bezh.ru/> (дата обращения: 29.01.2023).

50. Росреестр: до конца 2022 года отменены плановые проверки земельного законодательства. URL: <https://trosreestr.gov.ru> (дата обращения: 29.01.2023).

51. Мартынов А.В., Черников В.В. Государственный контроль и надзор в условиях санкционной агрессии против России // Административное право и процесс. 2022. № 8. С. 41–47.

52. Стенограмма пленарного заседания Петербургского международного экономического форума 17 июня 2022 г. URL: <http://prezident.org/tekst/stenogramma-plenarnogo-zasedaniya-peterburgskogo-mezhdunarodnogo-ekonomicheskogo-foruma-17-06-2022.html> (дата обращения: 07.01.2023).

53. Григоренко сообщил о снижении числа проверок бизнеса в 4 раза по сравнению с 2019 годом / ТАСС. 9 января 2023 г. URL: https://tass.ru/ekonomika/16760635?utm_source=yandex.ru&utm_medium=organics&utm_campaign=yandex.ru&utm_referrer=yandex.ru (дата обращения: 05.02.2023).

54. Масюк В.В., Горбунов В.В. О некоторых проблемах правоприменительной практики в сфере миграции в период пандемии коронавируса // Российский следователь. 2022. № 8. С. 65–68.

55. Мочиевский С.В., Акинина Н.Ю., Анисимов В.Ф., Гриб В.В. Проблемы осуществления контрольно-надзорной деятельности в условиях пандемии COVID-19 и возможные пути решения (на примере федерального государственного пожарного надзора в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре) // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 12. С. 3–7.

56. Тарасов А.М. Государственный контроль в России: Монография. М.: ЗАО «Издательство «Континент», 2008. 672 с.

57. Фесько Д.С. Административно-правовые гарантии прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора): теория и практика: Монография. М.: ООО «Издательство Эксмо», 2022. 288 с.

58. Черников В.В. Административное усмотрение как объективная реальность и теоретическая проблема в трудах профессора Ю.П. Соловья // Административное право и процесс. 2018. № 7. С. 23–30.

59. Резвых В.Д., Черников В.В. Закон, экономия, бережливость. М.: Юридическая литература, 1983. 96 с.

MORATORIUM ON INSPECTIONS AS A SPECIAL METHOD OF REGULATION OF CONTROL AND SUPERVISORY ACTIVITIES

A.V. Martynov, V.V. Chernikov

The article discusses the various stages of the introduction of a moratorium on inspections carried out by control and supervisory bodies of executive power. The concept, meaning and consequences of introducing a moratorium on inspections are determined. Various reasons and legal grounds for establishing a moratorium on inspections as a special method of regulating control and supervision activities are considered. Both positive and negative consequences of establishing a moratorium on inspections are analyzed. It is concluded that the moratorium on inspections is a special method of organizing and conducting control and supervision activities. The authors define the moratorium on inspections as an objectively determined special regime for the organization and conduct of control and supervisory activities. The goals, legal grounds and signs of a moratorium on inspections are established as a special administrative and legal method for regulating control and supervisory relations. In conclusion, the authors propose amendments and additions to the federal legislation, which should regulate the moratorium on inspections as a special method of regulating the control and supervisory activities of executive authorities.

Keywords: administrative law, state control, administrative supervision, control and supervisory activities, moratorium on inspections, supervisory holidays, a special method of regulating control and supervisory activities, reducing administrative pressure on business.

References

1. Krysin L.P. Explanatory dictionary of foreign words. 4th ed., stereotype. M.: Russian language, 2002. 856 p.
2. Ozhegov S.I., Shvedova N.Yu. Explanatory dictionary of the Russian language: 80,000 words and phraseological expressions / Russian Academy of Sciences. V.V. Vinogradov Institute of the Russian Language. 4th ed., supplemented. M.: Azbukovnik, 1999. 944 p.
3. Big Law Dictionary / Ed. A.Y. Sukharev, V.E. Krutskikh. 2nd ed., revised and additional M.: INFRA-M, 2002. 704 p.
4. Decree of the People's Commissariat for Internal Affairs of the RSFSR of October 28, 1917 «On the housing moratorium» // CLR «ConsultantPlus».
5. Decree of the Constitutional Court of the Russian Federation of February 2, 1999 № 3-P «On the case of checking the constitutionality of the provisions of Article 41 and part three of Article 42 of the Code of Criminal Procedure of the RSFSR, paragraphs 1 and 2 of the Resolution of the Supreme Council of the Russian Federation of July 16, 1993 «On the procedure for enacting the Law of the Russian Federation «On introducing amendments and additions to the Law of the RSFSR «On the judiciary of the RSFSR», the Code of Criminal Procedure of the RSFSR, the Criminal Code of the RSFSR and the Code of Administrative Offenses of the RSFSR in connection with the request of the Moscow City Court and the complaints of a number of citizens» // CL RF. 1999. № 6. Art. 867.
6. Determination of the Constitutional Court of the Russian Federation of November 19, 2009 № 1344-O-R «On the clarification of paragraph 5 of the operative part of the Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of February 2, 1999 №3-P on the case of checking the constitutionality of the provisions of Article 41 and part three of Article 42 of the Criminal Code of Procedure of the RSFSR, paragraphs 1 and 2 of the Decree of the Supreme Council of the Russian Federation of July 16, 1993 «On the Procedure for Enacting the Law of the Russian Federation «On Amendments and Additions to the Law of the RSFSR «On the Judicial System of the RSFSR», Code of Criminal Procedure of the RSFSR, Criminal Code RSFSR and the Code of the RSFSR on Administrative Offenses // CL RF. 2009. № 48. Article 5867.
7. Decree of the Government of the Russian Federation of February 26, 1997 №222 (as amended on July 27, 1998) «On the program of social reforms in the Russian Federation for the period 1996 – 2000» // CL RF. 1997. № 10. Art. 1173.
8. Civil Code of the Russian Federation (part one) dated November 30, 1994 № 51-FL (as amended on April 16, 2022) // CL RF. 1994. № 32. Art. 3301.
9. Decision of the Arbitration Court of Moscow dated 01.03.2021 in case № A40-120708 / 20-65-1147 // CLR «ConsultantPlus».
10. Federal Law of October 26, 2002 № 127-FL (as amended on December 28, 2022) «On Insolvency (Bankruptcy)» // CL RF. 2002. № 43. Art. 4190.
11. Message of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly «Russia must be strong and competitive» // Rossiyskaya Gazeta. 2002. April 19. № 71.
12. Federal Law of August 8, 2001 № 134-FL (as amended on December 30, 2006, as amended on December 22, 2008) «On the protection of the rights of legal entities and individual entrepreneurs during state control (supervision)» // CL RF. 2001. № 33 (part 1). Art. 3436. The document became invalid on May 1, 2009 due to the adoption of the Federal Law of December 26, 2008 № 294-FL «On the Protection of the Rights of Legal Entities and Individual Entrepreneurs in the Implementation of State Control (Supervision) and Municipal Control».
13. Federal Law of October 01, 2003 № 129-FL «On Amendments and Additions to Article 7 of the Federal Law «On the Protection of the Rights of Legal Entities and Individual Entrepreneurs during State Control (Supervision)» // CL RF. 2003. № 40. Art. 3820.
14. Decree of the Government of the Russian Federation of 01.19.2006 № 38-r «On the Program for the Socio-Economic Development of the Russian Federation in the Medium Term (2006–2008)» // CL RF. 2006. № 5. Art. 589.

15. Martynov A.V. Application of a risk-based approach in the implementation of state control and supervision as a necessary condition for reducing pressure on business // *Lawyer*. 2016. № 18. P. 22–27.
16. Message of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly of December 4, 2014 // *Rossiyskaya Gazeta*. 2014. December 5. № 278.
17. Martynov A.V. On the way to improving the system of state control and supervision // *Topical issues of control and supervision in socially significant areas of society and the state: materials of the I All-Russian scientific and practical conference (Nizhny Novgorod, June 4–5, 2015)* / Ed. doc. legal Sciences, Associate Professor A.V. Martynov. Nizhny Novgorod: N.I. Lobachevsky Nizhny Novgorod State University Press, 2015. P. 45–87.
18. Federal Law of July 13, 2015 № 246-FL «On Amendments to the Federal Law «On the Protection of the Rights of Legal Entities and Individual Entrepreneurs in the Implementation of State Control (Supervision) and Municipal Control» // *CL RF*. 2015. № 29 (part 1). Art. 4372.
19. Federal Law of December 26, 2008 №294-FL (as amended on November 4, 2022) «On the Protection of the Rights of Legal Entities and Individual Entrepreneurs in the Implementation of State Control (Supervision) and Municipal Control» // *CL RF*. 2008. № 52 (part 1). Article 6249.
20. Federal Law of July 24, 2007 № 209-FL (as amended on November 4, 2022) «On the Development of Small and Medium-Sized Businesses in the Russian Federation» // *CL RF*. 2007. № 31. Art. 4006.
21. Decree of the Government of the Russian Federation of November 23, 2009 № 944 (as amended on August 17, 2020) «On approval of the list of activities in the field of healthcare, education, social sphere, production, use and circulation of precious metals and precious stones carried out by legal entities and individual entrepreneurs, in respect of whom scheduled inspections are carried out at regular intervals» // *CL RF*. 2009. № 48. Article 5824.
22. Federal Law of May 4, 2011 № 99-FL (as amended on November 4, 2022) «On Licensing Certain Types of Activities» // *CL RF*. 2011. № 19. Article 2716.
23. Point 3.4 of the Guidelines for the implementation by state control (supervision) bodies of the Russian Federation, state control (supervision) bodies of constituent entities of the Russian Federation and municipal control bodies of measures aimed at improving the effectiveness and efficiency of inspections carried out by them as part of control and supervision activities, approved by the minutes of the meeting of the Government Commission on Administrative Reform dated June 9, 2016 №142 (paragraph 2, section IV) // The document was not published. CLR «ConsultantPlus».
24. Strategies for the development of small and medium-sized businesses in the Russian Federation for the period up to 2030, approved by the order of the Government of the Russian Federation of June 2, 2016 (as amended on March 30, 2018) // *CL RF*. 2016. № 24. Art. 3549.
25. Ruchkina G.F. On the issue of improving measures of state support for small and medium-sized businesses in the digital economy // *Entrepreneurial Law*. 2019. № 4. P. 13–20.
26. Bratashova Yu.A. Problems of improving the system of state control in modern conditions // *Laws of Russia: experience, analysis, practice*. 2018. № 11. P. 28–34.
27. Savchenko E.A. Some aspects of compliance with the law by the subjects of permitting and control and supervisory activities in the context of modernization of socio-economic development // *Journal of Russian Law*. 2019. № 7. P. 104–114.
28. Putin instructed to extend the supervisory holidays for small businesses. October 23, 2018. URL: <https://rg.ru/2018/10/23/putin-poruchil-prodlit-nadzornye-kanikuly-dlia-malogo-biznesa.html> (date of access: 31.01.2023).
29. Federal Law № 480-FL of December 25, 2018 «On Amendments to the Federal Law «On the Protection of the Rights of Legal Entities and Individual Entrepreneurs in the Exercise of State Control (Supervision) and Municipal Control» and Article 35 of the Federal Law «On Water Supply and Sanitation» // *CL RF*. 2018. № 53 (part 1). Art. 8406.
30. Federal Law of December 30, 2008 № 307-FL (as amended on April 16, 2022) «On Auditing Activities» // *CL RF*. 2009. № 1. Art. 15.
31. Letter from the General Prosecutor's Office of the Russian Federation dated July 15, 2020 № 40-11-2020 // The document was not published. CLR «ConsultantPlus».
32. A pandemic is the worldwide spread of a new disease. URL: https://www.who.int/csr/disease/swineflu/frequently_asked_questions/pandemic/ru/ (date of access: 11.01.2023).
33. Komarova A. Coronavirus. Chronicle of distribution // *Rossiyskaya Gazeta*. URL: <https://rg.ru/2020/03/03/koronavirus-hronika-rasprostraneniia.html> (date of access: 03.02.2023).
34. Decree of the President of the Russian Federation of April 2, 2020 № 239 «On measures to ensure the sanitary and epidemiological well-being of the population on the territory of the Russian Federation in connection with the spread of a new coronavirus infection (COVID-19)» // *CL RF*. 2020. № 14 (part 1). Art. 2082.
35. Decree of the President of the Russian Federation of April 28, 2020 № 294 «On the extension of measures to ensure the sanitary and epidemiological well-being of the population in the Russian Federation in connection with the spread of a new coronavirus infection (COVID-19)» // *CL RF*. 2020. № 18. Article 2875.
36. URL: <http://static.government.ru/> (the text of the document is given in accordance with the publication on the website as of 23.01.2023).
37. Mishustin instructed to suspend the appointment of all business inspections due to the coronavirus / TASS. 2020. March 27. URL: <https://tass.ru/ekonomika/8097783> (date of access: 18.01.2023).
38. Federal Law of April 01, 2020 № 98-FL (as amended on December 30, 2021) «On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation on the Prevention and Elimination of Emergencies» // *CL RF*. 2020. № 14 (part 1). Art. 2028.
39. Decree of the Government of the Russian Federation of April 3, 2020 № 438 (as amended on September

- 14, 2020) «On the specifics of the implementation of state control (supervision), municipal control in 2020 and on amending paragraph 7 of the Rules for the preparation by state control bodies (supervision) and municipal control bodies of annual plans for scheduled inspections of legal entities and individual entrepreneurs» // CL RF. 2020. № 15 (part 4). Art. 2292.
40. Decree of the Government of the Russian Federation of November 30, 2020 № 1969 «On the specifics of the formation of annual plans for scheduled inspections of legal entities and individual entrepreneurs for 2021, conducting inspections in 2021 and amending paragraph 7 of the Rules for the preparation by state control (supervision) and municipal control bodies annual plans for scheduled inspections of legal entities and individual entrepreneurs» // CL RF. 2020. № 49. Article 7941.
41. Decree of the Government of the Russian Federation of 08.09.2021 № 1520 «On the specifics of carrying out planned control (supervisory) measures in 2022, scheduled inspections in relation to small businesses and on amendments to some acts of the Government of the Russian Federation» // CL RF. 2021. № 37. Art. 6540.
42. Decree of the Government of the Russian Federation of December 31, 2020 № 2428 (as amended on September 14, 2021) «On the procedure for the formation of a plan for carrying out planned control (supervisory) activities for the next calendar year, its coordination with the prosecutor's office, inclusion in it and exclusion from it of control (supervisory) events during the year» // CL RF. 2021. № 3. Art. 565.
43. Decree of the Government of the Russian Federation of June 30, 2010 № 489 (as amended on September 8, 2021) «On approval of the Rules for the preparation by state control (supervision) and municipal control bodies of annual plans for scheduled inspections of legal entities and individual entrepreneurs» // CL RF. 2010. № 28. Art. 3706.
44. Federal Law of March 08, 2022 №46-FL (as amended on December 28, 2022) «On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation» // CL RF. 2022. № 11. Art. 1596.
45. Decree of the Government of the Russian Federation of March 10, 2022 № 336 (as amended on February 4, 2023) «On the features of the organization and implementation of state control (supervision), municipal control» // CL RF. 2022. № 11. Art. 1715.
46. Decree of the Government of the Russian Federation of March 24, 2022 № 448 «On the specifics of the implementation of state control (supervision), municipal control in relation to accredited organizations operating in the field of information technology, and on amendments to some acts of the Government of the Russian Federation» // CL RF. 2022. № 13. Art. 2108.
47. Decree of the Government of the Russian Federation of December 29, 2022 № 2516 «On Amendments to the Decree of the Government of the Russian Federation of March 10, 2022 № 336» // Official Internet portal of legal information. URL: <http://pravo.gov.ru> (date of access: 30.12.2022).
48. In 2022, there will be fewer administrative fines. URL: <https://www.buhgalteria.ru/article/v-2022-godu-administrativnykh-shtrafov-stanet-menshe> (date of access: 29.01.2023).
49. More than 150 thousand scheduled inspections will be canceled. URL: <https://ru-bezh.ru/> (date of access: 29.01.2023).
50. Rosreestr: scheduled inspections of land legislation have been canceled until the end of 2022. URL: <https://rosreestr.gov.ru> (date of access: 29.01.2023).
51. Martynov A.V., Chernikov V.V. State control and supervision in the context of sanctions aggression against Russia // Administrative law and process. 2022. № 8. P. 41–47.
52. Transcript of the plenary session of the St. Petersburg International Economic Forum on June 17, 2022. URL: <http://prezident.org/tekst/stenogramma-ple-narnogo-zasedaniya-peterburgskogo-mezhdunarodnogo-ekonomicheskogo-foruma-17-06-2022.html> (date of access: 07.01.2023).
53. Grigorenko announced a 4-fold decrease in the number of business inspections compared to 2019 / TASS. January 9, 2023. URL: https://tass.ru/ekonomika/16760635?utm_source=yandex.ru&utm_medium=organic&utm_campaign=yandex.ru&utm_referrer=yandex.ru (date of access: 05.02.2023).
54. Masyuk V.V., Gorbunov V.V. On some problems of law enforcement practice in the field of migration during the coronavirus pandemic // Russian investigator. 2022. № 8. P. 65–68.
55. Mochievsky S.V., Akinina N.Yu., Anisimov V.F., Grib V.V. Problems of implementation of control and supervisory activities in the context of the COVID-19 pandemic and possible solutions (on the example of federal state fire supervision in the Khanty-Mansiysk Autonomous Okrug - Yugra) // State power and local self-government. 2021. № 12. P. 3–7.
56. Tarasov A.M. State control in Russia: monograph. M.: CJSC «Publishing House «Continent», 2008. 672 p.
57. Fesko D.S. Administrative-legal guarantees of the rights of citizens and organizations in the implementation of state control (supervision): theory and practice: monograph. M.: Eksmo Publishing LLC, 2022. 288 p.
58. Chernikov V.V. Administrative discretion as an objective reality and a theoretical problem in the works of Professor Yu.P. Solovey // Administrative law and process. 2018. № 7. P. 23–30.
59. Rezvykh V.D., Chernikov V.V. Law, economy, thrift. M.: Legal literature, 1983. 96 p.